

BTI 2018 | Illiberale Drift und Proliferation

Regionalbericht Ostmittel- und Südosteuropa

Von Martin Brusi*

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



Dieser Regionalbericht analysiert die Ergebnisse des Transformationsindex der Bertelsmann Stiftung (BTI) 2018 im Untersuchungszeitraum vom 1. Februar 2015 bis zum 31. Januar 2017. Weitere Informationen finden Sie unter www.bti-project.de.

Zitiervorschlag: Martin Brusi, Illiberale Drift und Proliferation – BTI-Regionalbericht Ostmittel- und Südosteuropa, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung 2018.

Dieses Werk ist lizenziert unter einer [Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

* Dr. Martin Brusi ist Associate Professor der Fakultät für Europastudien an der Babeş-Bolyai-Universität, Cluj-Napoca und BTI-Regionalkoordinator für Ostmittel- und Südosteuropa.

Einleitung

Viele ostmittel- und südosteuropäische Staaten erlebten im Zeitraum von 2015 bis 2017 einen weiteren Abbau der Instanzen, die in rechtstaatlichen Demokratien die Ausübung der Regierungsgewalt kontrollieren und beschränken. Illiberale Tendenzen richteten sich gegen Oppositionsparteien, Parlamente, regierungsunabhängige staatliche Kontrollinstitutionen, Judikativen, lokale und regionale Selbstverwaltungen, Medien, zivilgesellschaftliche Organisationen, private Unternehmen und gesellschaftliche Minderheiten. Diese Veränderungsprozesse lassen sich als „illiberale Drift“ angemessen beschreiben, weil die wesentlichen demokratischen Institutionen – freie und kompetitive Wahlen, politische Partizipations- und individuelle Freiheitsrechte, Gewaltenteilung und Rechtsherrschaft – nicht abgeschafft oder fundamental in Frage gestellt werden. Vielmehr werden sie in einem graduellen, nur partiell gesteuerten Prozess neu- und uminterpretiert, so dass das Ergebnis zunehmend von dem Institutionenverständnis abweicht, das die ostmitteleuropäischen Demokratisierungsprozesse der 1990er Jahre und die Osterweiterung der Europäischen Union in den 2000er Jahren leitete. Obwohl die „*checks and balances*“ der liberalen Demokratie zumeist von den zentralen Exekutiven her geschwächt und ausgehöhlt werden, kann man die Verantwortung dafür nicht einfach nur einem problematischen Machtstreben politischer Eliten zuschreiben. Diese sind selbst in Abhängigkeitsverhältnisse gegenüber Wählern, Parteiorganisationen, Interessengruppen, Öffentlichkeiten und Bürokratien verstrickt, die ihre Handlungsspielräume einschränken und ihr Verhalten beeinflussen.

Die tieferen Ursachen des Abdriftens liegen in den ökonomischen und gesellschaftlichen Entgrenzungen, die die Länder der Region besonders treffen. Mit der Integration in den europäischen Binnenmarkt setzten die Staaten auf ein ökonomisches Entwicklungsmodell, das über ausländische Investitionen, Außenhandel und die Eingliederung in transnationale Wertschöpfungsketten Wirtschaftswachstum und eine Angleichung an die Wohlstandsniveaus der westeuropäischen Staaten versprach. Der sozioökonomische Aufholprozess gestaltete sich jedoch wesentlich langwieriger als von vielen erwartet. Der Beitritt zur EU löste nicht den spürbaren Entwicklungsschub aus, den seine Befürworter in Aussicht gestellt hatten. Stattdessen enthüllten die globale Wirtschafts- und Finanzkrise sowie die nachfolgende Eurozonnenkrise, dass das gewählte Entwicklungsmodell vom prekären Wohlwollen ausländischer Banken, multinationaler Konzerne und internationaler Finanzmärkte abhing. Die Kreditverknappung, Kapitalabflüsse und Rezessionsfolgen wurden in der Region ebenso als importierte Probleme perzipiert wie der seit 2015 anwachsende Zustrom von Flüchtlingen nach Europa.

Die auslandsabhängige Entwicklung vertiefte die teilweise aus dem Staatssozialismus ererbten innergesellschaftlichen Spaltungslinien zwischen urbanen Zentren und ländlichen Peripherien, jüngeren und älteren Generationen, qualifizierten und unqualifizierten Arbeitnehmern sowie dem privaten und dem öffentlichen Sektor. Während Hochschulabsolventen und Facharbeiter in urbanen Boomregionen von privatwirtschaftlichen ausländischen Investitionsprojekten profitierten, wurden Rentner, öffentliche Bedienstete, ländliche Regionen und Personen ohne abgeschlossene Schul- oder Berufsbildung häufig abgekoppelt. Diese Gruppen hatten nicht nur schlechtere Arbeitsmarktchancen, sondern waren auch besonders von der staatlichen Austeritätspolitik und der Vernachlässigung der öffentlichen Infrastruktur betroffen. Trotz der inzwischen wieder günstigeren makroökonomischen Situation dauern diese Tendenzen in den Jahren seit 2015 an.

Die mit dem Binnenmarkt verbundene Arbeitnehmerfreizügigkeit eröffnete den ohnehin ökonomisch leistungsfähigeren Gruppen einerseits individuelle Wohlstandsperspektiven und Aufstiegschancen über

eine Erwerbstätigkeit in den wohlhabenderen EU-Mitgliedstaaten. Nach Angaben des Statistischen Amtes der EU stieg die Zahl der ostmittel- und südosteuropäischen Migranten in der EU bis 2016 auf 9,6 Millionen Menschen, d.h. auf etwa acht Prozent der Gesamtbevölkerung Ostmittel- und Südosteuropas. Andererseits fehlten diese Arbeitskräfte in ihren Herkunftsländern, und ihre Rücküberweisungen an Familienangehörige in den Herkunftsländern kompensierten zumeist nicht die dortigen gesamtwirtschaftlichen Wachstumseinbußen aufgrund der Abwanderung relativ qualifizierter Erwerbstätiger. Zudem trug die osteuropäische Arbeitsmigration dazu bei, dass EU-Gegner in den Aufnahmeländern Zulauf erhielten und etwa in Großbritannien mit dem Ruf nach Migrationskontrolle das „Brexit“-Referendum gewannen.

In den ostmittel- und südosteuropäischen Staaten veränderten diese ökonomischen und gesellschaftlichen Prozesse die politischen Kräfteverhältnisse. Zum einen erschütterten sie insbesondere die Glaubwürdigkeit der traditionellen, aus den ehemaligen kommunistischen Parteien hervorgegangenen Mitte-Links-Parteien, die für die europäische Integration als Mittel der gesellschaftsweiten Wohlstandsmehrung geworben hatten. Traditionelle Mitte-Rechts-Parteien, die schon lange auch nationale Interessen verteidigt hatten, konnten euroskeptische Positionen dagegen überzeugender aufgreifen.

Zum anderen boten die europäischen Krisen und innergesellschaftlichen Differenzierungsprozesse Mobilisierungsgelegenheiten für zahlreiche neue Parteien, die sich als Alternativen zu den etablierten und durch viele Korruptionsfälle diskreditierten politischen Eliten präsentierten. Diese neuen Parteien artikulieren teilweise populistische Positionen, indem sie sich als Repräsentanten des wahren, einfachen Volkes gegen die etablierten politischen Eliten darstellen und die Annahme eines gegebenen gesellschaftlich-politischen Interessenpluralismus negieren. Ihre populistische Grundhaltung verbindet sich mit einer Kritik an der EU und anderen internationalen oder ausländischen Akteuren sowie teilweise auch mit nationalistisch-rechtsextremen Ideologien. Obwohl einzelne populistische Parteien ihre Elitenkritik auch mit antikapitalistischen Ideen und Positionen verknüpfen, überwiegen insgesamt die „rechts-populistischen“ Parteien, die autoritäre, traditionalistische und nationalistische Wertorientierungen verkörpern. Neben den populistischen und extremistischen Parteien entstanden zudem Anti-Establishment-Parteien, die sich als Anti-Korruptions-Parteien ohne klare ideologische Bindung oder mit einer post-materialistischen Programmatik verstehen.

Während die letztgenannten Parteien eher die Nutznießer der ökonomischen Integration zu vertreten suchten, agierten populistische und rechtsextreme Parteien als Fürsprecher der von der Europäisierung abgekoppelten gesellschaftlichen Gruppen. Viele der neuen Parteien konnten diese Wählergruppen relativ leicht für sich gewinnen, weil die nach 1990 entstandenen Parteiensysteme nicht in den Gesellschaftsstrukturen verwurzelt und durch stabile Partei-Wähler-Bindungen gefestigt waren. Zudem wurden neue Parteien durch das Internet und die sozialen Medien begünstigt, die die Koordinations- und Mobilisierungskosten von Partei-Aktivitäten verringerten.

Nachdem mit dem FIDESZ eine rechtspopulistische Partei in den ungarischen Parlamentswahlen 2010 eine Zweidrittelmehrheit errungen hatte, beseitigte oder schwächte die Regierungsmehrheit unter Führung von Ministerpräsident Viktor Orbán sämtliche regierungsunabhängigen Kontrollinstanzen. Sie berief sich dabei in populistischer Manier auf ihr demokratisches Mandat, das sie dazu ermächtigte, den nach 1989 angeblich gescheiterten Regimewechsel durchzusetzen und die Macht der angeblich in den Institutionen fortwirkenden postkommunistischen Eliten sowie ihrer ausländischen Verbündeten zu brechen. Im Oktober 2015 gewann die rechtspopulistische Partei PiS die polnischen Parlamentswahlen, und die von ihr gebildete Regierung begann sogleich, ähnlich wie die Orbán-Regierung ihre Kontrolle

auf unabhängige Institutionen wie das Verfassungsgericht, die öffentlichen Medien, die Generalstaatsanwaltschaft und das Gerichtswesen auszudehnen. Abgesehen vom Fall Polen übernahmen auch weitere Politiker und Parteien in anderen ostmittel- und südosteuropäischen Staaten Elemente der populistisch legitimierten Politik gegen die Schutz- und Kontrollinstanzen liberaler Demokratie. Deshalb scheint es angemessen, von einer Proliferation illiberalen Denkens und Handelns zu sprechen.

Allerdings gestalten sich die beschriebenen Entgrenzungskonflikte und Driftbewegungen in den jeweiligen Staaten unterschiedlich. Zum einen bewirkte die EU etwa in Albanien, Bulgarien und Kosovo Gesetzesreformen zugunsten einer unabhängigen Justiz. Zum anderen erreichte eine mobilisierte Zivilgesellschaft, dass z.B. Tschechien transparentere Parteienfinanzierungsregeln formulierte und die rumänische Regierung auf eine Dekriminalisierung geringfügiger politischer Korruption zunächst verzichtete. Die jeweiligen politischen Kräftekonstellationen bestimmten die Chancen für den Erhalt und den Ausbau wirksamer Kontrollmechanismen.

Politische Transformation

Im Zeitraum von 2015 bis Januar 2017 verschlechterte sich der vom BTI gemessene Status der politischen Transformation in 11 der 17 ostmittel- und südosteuropäischen Länder. Polen und Montenegro fallen im Vergleich zum letzten BTI nun hinter die Slowakei bzw. hinter Serbien zurück, während sich Lettland und Litauen in ihren Rangpositionen verbessern und Rumänien jetzt vor Bulgarien rangiert.

Tab. 1: Entwicklungsstand der politischen Transformation

sich konsolidierende Demokratien	defekte Demokratien	stark defekte Demokratien	gemäßigte Autokratien	harte Autokratien
Werte 10 bis 8	Werte < 8 bis 6	Werte < 6	Werte ≥ 4	Werte < 4
Estland	Serbien			
Litauen	Montenegro			
Tschechien	Ungarn			
Slowenien	Albanien			
Lettland	Kosovo			
Slowakei	Mazedonien			
Polen	Bosnien u. Herzegowina			
Kroatien				
Rumänien				
Bulgarien				

Die Tabelle folgt den Indexwerten im BTI 2018. Die Länder sind entsprechend ihrer Bewertung im Demokratie-Index angeordnet. Pfeile markieren Kategorienwechsel im Vergleich zum BTI 2016.

Die meisten Länder wurden im Bereich der Rechtsstaatlichkeit und der institutionellen Stabilität abgewertet. Diese Abwertungen weisen darauf hin, dass die Konflikte zwischen einzelnen demokratischen Institutionen zugenommen haben. Relevante politische Akteure sind in größerem Ausmaß als früher bereit, die Legitimität einzelner Institutionen in Frage zu stellen – entweder im Kontext von Konflikten zwischen der Exekutive und Organen der Gewaltenteilung oder im Zuge der Stärkung extremistischer politischer Kräfte, die gegen Grundprinzipien der Demokratie agitieren. Gemessen an den Demokratie-Standards, die in den fünf Bewertungskriterien der politischen Transformation definiert sind, wird aber

wie bereits in früheren BTI-Studien die gesellschaftliche Einbettung und Konsolidierung der Demokratie am schwächsten bewertet. Bei den Kriterien der Staatlichkeit und der politischen Partizipation schneiden die Staaten der Region am besten ab. Alle Staaten der Region werden weiterhin als Demokratien bewertet (s. Tabelle 1), und die Gruppe der als „defekt“ eingestuften Demokratien ist unverändert geblieben.

Seit 2015 gerieten die meisten jungen Demokratien Ostmittel- und Südosteuropas zunehmend unter Druck. Erstens verschärften sich die ethnopolitischen Konflikte in den beiden südosteuropäischen Ländern mit einer umstrittenen Staatlichkeit, Bosnien und Kosovo. In Bosnien drohte die Regierungspartei der „Republika Srpska“ (RS) am 25. April 2015, im Jahr 2018 ein Referendum über die Unabhängigkeit dieser mehrheitlich von bosnischen Serben bewohnten Entität abzuhalten, wenn die Entität nicht ihre „gestohlenen“ Kompetenzen vom bosnischen Gesamtstaat zurückerhalte. Im Juli 2015 beschloss das RS-Parlament, per Referendum zu fragen, ob Entscheidungen des Hohen Repräsentanten der internationalen Staatengemeinschaft und der gesamtstaatlichen Gerichte in der RS gelten sollten. Am 25. September 2016 veranstaltete die RS ein Referendum über die Frage, ob der 9. Januar, der Jahrestag der Proklamation der Serbischen Republik Bosnien-Herzegowina, als Feiertag beibehalten werden solle. Zuvor hatte das gesamtstaatliche Verfassungsgericht ein von der RS erlassenes Gesetz über diesen Feiertag für verfassungswidrig erklärt. Nach Auffassung des Gerichtes bedeutete dieser Feiertag eine symbolische Ausgrenzung der nicht-serbischen RS-Einwohner, deren Volksgruppen nicht an der Proklamation beteiligt waren. In einer weiteren Entscheidung hatte das Verfassungsgericht auch den RS-Parlamentsbeschluss zur Abhaltung des Referendums suspendiert. Mit dem trotzdem durchgeführten Referendum verletzte die RS die Verfassung Bosniens und missbrauchte erstmals ein Referendum als Rechtfertigung, um sich über das Dayton-Abkommen hinwegzusetzen. Die RS-Regierung und die meisten Beobachter bewerteten diese Aktion als Testlauf für ein Unabhängigkeitsreferendum.

In Kosovo initiierte die kosovo-albanische Oppositionspartei „Selbstbestimmung!“ (Vetëvendosje!, VV) Proteste gegen die Ratifizierung eines Grenzabkommens mit Montenegro, das nach ihrer Auffassung kosovarisches Territorium aufgibt. VV-Aktivist*innen versprühten mehrfach Tränengas im Plenarsaal des Parlaments und wurden angeklagt, das Parlamentsgebäude am 4. August 2016 mit einer Granate beschossen zu haben. Das 2013 zwischen Belgrad und Priština vereinbarte „Brüsseler Abkommen“ wurde bis zum Juni 2017 nur partiell umgesetzt, weil es den kosovo-serbischen und -albanischen politischen Akteuren nicht gelang, ein Statut für den Verbund der mehrheitlich serbischen Gemeinden Kosovos zu gründen. Laut Abkommen soll dieser Verbund mit weitgehenden Autonomierechten ausgestattet und in die kosovarische Verfassungsordnung integriert werden. Im Januar 2017 verhinderten kosovo-albanische Polizeikräfte die Ankunft eines von Serbien entsandten Zuges mit der Aufschrift „Kosovo ist Serbien!“ in Nordmitrovica, dem städtischen Zentrum der Kosovo-Serben. Daraufhin drohte der serbische Präsident mit dem Einsatz der serbischen Armee, falls Kosovo-Serben getötet würden.

Zweitens geschahen in einzelnen südosteuropäischen Ländern mehr politisch motivierte Gewalttaten als in den drei Jahren vor 2015. In Mazedonien lieferte sich eine bewaffnete Gruppe von Albanern am 9./10. Mai 2015 Gefechte mit mazedonischen Polizeikräften, in deren Verlauf acht Polizisten und 14 Kämpfer der Gruppe, die sich als „Nationale Befreiungsarmee“ bezeichnete, getötet wurden. Dieser schwerste Gewaltausbruch seit dem albanisch-mazedonischen Konflikt von 2001 verschärfte die Spannungen zwischen der ethnisch mazedonischen Mehrheit und den mazedonischen Albanern, die etwa ein Viertel der Bevölkerung umfassen. Auch wenn die Motive hinter dem Angriff Mitte 2017 noch unklar waren, stellten viele Beobachter den Gewaltausbruch in einen Zusammenhang mit Mazedoniens eskalierender po-

litischer Krise. Ausgelöst wurde diese Krise, als die führende Oppositionspartei im Januar 2015 Informationen über illegale Abhörmaßnahmen veröffentlichte, die die mazedonische Regierung von Ministerpräsident Nikola Gruevski bei etwa 20.000 Politikern, Beamten, Journalisten und Vertretern der Zivilgesellschaft angeordnet hatte. Im weiteren Verlauf der Krise drangen Anhänger der Gruevski-Regierung am 27. April 2017 in das mazedonische Parlament ein und verprügelten mehrere Oppositionspolitiker, weil diese einen ethnisch albanischen Parlamentspräsidenten gewählt hatten.

In Montenegro verhaftete die Polizei am Vorabend der Parlamentswahl vom 16. Oktober 2016 20 serbische Staatsbürger unter dem Verdacht, einen Putsch gegen die Regierung zu planen. Im Februar 2017 klagte die Staatsanwaltschaft zwei mutmaßliche russische Geheimagenten an, und das Parlament hob die Immunität von zwei Abgeordneten der oppositionellen „Demokratischen Front“ (DF) auf, die an dem Umsturzversuch mitgewirkt haben sollen. Bei den von der DF initiierten Straßenprotesten gegen die Regierung kam es am 24. Oktober 2015 zu gewaltsamen Zusammenstößen zwischen Demonstranten und Polizei.

Serbien erlebte im April 2016 eine nächtliche Abrissaktion im Belgrader Stadtviertel Savamala, die von einer Gruppe maskierter Bewaffneter ohne Genehmigung organisiert wurde und offenkundig dazu diente, das Gelände für ein groß angelegtes, von der Regierung vorangetriebenes Projekt zum Bau innerstädtischer Luxuswohnungen und -büros vorzubereiten. Die Bewaffneten hinderten Nachbarn und Passanten am Betreten und Verlassen des Gebiets, ohne dass die Polizei eingriff. Belgrads Bürgermeister bestritt nachher jede Beteiligung der Stadt an der Aktion.

Drittens wurde die Integrität der demokratischen Wahlen in mehreren Staaten durch Regierungsparteien eingeschränkt, die ihre Machtressourcen missbrauchten, um Vorteile gegenüber ihren Konkurrenten zu erlangen. In 12 der 17 Staaten fanden im Zeitraum zwischen Januar 2015 und Juli 2017 Parlamentswahlen statt, zudem wurden in Bulgarien, Polen und Serbien die Staatspräsidenten neu gewählt. Kroatiens Bürger wurden zweimal – am 8. November 2015 und am 11. September 2016 – zu den Wahlen gerufen, weil die nach der ersten Parlamentswahl neu gebildete Regierung von Ministerpräsident Tihomir Orešković bereits nach neun Monaten aufgrund eines Misstrauensvotums zurücktreten musste. Die durchschnittliche Wahlbeteiligung lag bei 55%, einen Prozentpunkt niedriger als bei den vorherigen Parlamentswahlen. Während die Beteiligung an den rumänischen Parlamentswahlen vom 11. Dezember 2016 mit 39% am niedrigsten war, erreichte sie in Montenegro (16.10.2016) ihren höchsten Wert (73%).

An den meisten Wahlkämpfen und -terminen nahmen internationale Beobachter der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa teil, die in ihren Berichten Unregelmäßigkeiten dokumentierten. Zu den häufigsten Problemen gehörten inkorrekte Wählerverzeichnisse sowie Beschwerden über die Benutzung staatlicher Finanzmittel für Wahlkampfszwecke oder zur Belohnung von Wählern, den Kauf von Wählerstimmen (Albanien, Bulgarien, Litauen, Mazedonien, Montenegro, Serbien, Slowakei), Versuche zur Einschüchterung von Wählern (Albanien, Kosovo, Mazedonien, Montenegro) und die Begünstigung von Regierungsparteien in den Medien (Serbien, Slowakei).

Viertens attackierten Regierungsparteien in Polen, Ungarn und anderen Staaten der Region die Medien, zivilgesellschaftliche Organisationen und Judikative. Nachdem die ungarische Wettbewerbs- und Medienbehörde im Jahr 2014 den Verkauf der führenden Tageszeitung *Népszabadság* an einen österreichischen Geschäftsmann veranlasst und dieser den Immobilienbesitz und die Markenrechte von der Zeitung selbst abgetrennt hatte, ließ er diese im Oktober 2016 plötzlich und angeblich aus wirtschaftlichen Gründen einstellen. Nach Einschätzung von unabhängigen Beobachtern resultierte die Schließung jedoch aus

dem Interesse der Orbán-Regierung an der Ausschaltung regierungskritischer Medien. Am 31. Dezember 2015 änderte die polnische Regierungsmehrheit das Mediengesetz, um die öffentlichen Radio- und Fernsehsender der Regierung zu unterstellen und die Schutz- und Aufsichtsfunktionen des unabhängigen Rundfunkrates KRRiT stark einzuschränken. Der slowakische Ministerpräsident Robert Fico und der slowenische Oppositionsführer Janez Janša beschimpften kritische Journalisten unter anderem als „dreckige anti-slowakische Prostituierte“ und „potentielle Terroristen“. In Tschechien kritisierte Ministerpräsident Bohuslav Sobotka, dass die im Eigentum des stellvertretenden Ministerpräsidenten und Großunternehmer Andrej Babiš befindlichen führenden Tageszeitungen *Mlada fronta dnes* und *Lidové noviny* ihre Unabhängigkeit verloren hätten und von Babiš für Kampagnen gegen seine politischen Gegner benutzt würden. Allerdings verabschiedeten Sobotkas Sozialdemokraten zusammen mit den Oppositionsparteien gegen den Widerstand von Babiš inzwischen die sogenannte „Lex Babiš“, die Inhaber von Regierungsämtern den Besitz von Medienorganen untersagt.

Am 13. Juni 2017 beschloss Ungarns Parlament eine Gesetzesänderung, die Nichtregierungsorganisationen dazu verpflichtet, sich registrieren zu lassen und sich in ihren Publikationen als auslandsfinanziert zu bezeichnen, wenn sie aus dem Ausland unterstützt werden. Die Regierung orchestrierte diese Stigmatisierungspolitik im Juli 2017 mit einer antisemitisch kodierten Plakatkampagne gegen den ungarischstämmigen Mäzen George Soros. Am 4. April 2017 änderte das Parlament das Hochschulbildungsgesetz, um Lehrangebote der in Ungarn tätigen Universitäten nur dann zuzulassen, wenn diese auch in ihrem Herkunftsland einen Campus unterhalten und im Rahmen eines Staatsvertrages zwischen Ungarn und dem Herkunftsland handeln. Diese Neuregelung betraf de facto nur die von Soros finanzierte Central European University, die damit zur Schließung ihres Lehrbetriebs gezwungen wäre, da sie Milliarden Dollar in einen US-amerikanischen Parallelcampus investieren müsste und keine amerikanischen Studienabschlüsse mehr vergeben dürfte.

In Polen weigerte sich der Staatspräsident, die von der Parlamentsmehrheit am 8. Oktober 2015 gewählten fünf Verfassungsrichter zu vereidigen. Nach dem Wahlsieg der nationalkonservativen Partei PiS berief die neue Parlamentsmehrheit andere Verfassungsrichter, obwohl das Verfassungsgericht die Wahl von drei der fünf neuen Verfassungsrichter durch das Parlament in seiner vorherigen Zusammensetzung für verfassungsgemäß befunden hatte. Die neue, von PiS gebildete Regierung lehnte eine Veröffentlichung der betreffenden Verfassungsgerichtsentscheidung ab und ließ das Verfassungsgerichtsgesetz ändern, so dass das Verfassungsgericht nur noch bei Anwesenheit sämtlicher Verfassungsrichter und mit einer Zweidrittelmehrheit Beschlüsse fassen und die ihm vorgelegten Fälle nur noch in der Reihenfolge ihres Eingangs bearbeiten durfte. Diese Gesetzesänderungen verstießen gegen die polnische Verfassung und lähmten de facto die Arbeit des Gerichts. Erst angesichts zahlreicher Proteste zivilgesellschaftlicher und internationaler Akteure hob die Regierungsmehrheit am 22. Juli 2016 den Zwang zur chronologischen Fallbearbeitung auf und beschränkte das Erfordernis der Zweidrittelmehrheit.

Im Januar 2016 schaffte die Regierungsmehrheit das Amt des unabhängigen Generalstaatsanwaltes ab, machte den Justizminister zum Generalstaatsanwalt und stattete diesen mit weitreichenden Anordnungsbefugnissen gegenüber allen polnischen Staatsanwälten aus. Diese Einschränkung der Gewaltenteilung eröffnete Möglichkeiten zur politischen Einflussnahme auf die Tätigkeit der Staatsanwaltschaft, wie sich in Ungarn beobachten lässt. Der dortige Generalstaatsanwalt Péter Polt verzichtete trotz klarer Hinweise darauf, Ermittlungsverfahren gegen Gefolgsleute der Regierung von Ministerpräsident Viktor Orbán einzuleiten, die der Korruption verdächtig wurden.

Im Juli 2017 beschloss die Regierungsmehrheit drei Gesetze, die den Justizminister ermächtigen, alle Gerichtspräsidenten, alle Richter des Obersten Gerichts und alle Richter im Landesjustizrat, dem Selbstverwaltungsorgan der Judikative, zu entlassen. Die polnische Regierung folgte mit diesen Gesetzesänderungen dem Beispiel Ungarns, wo die Regierungsmehrheit im Jahr 2012 die Richter des Obersten Gerichtes mittels Neugründung dieses Gerichtes entlassen und 194 Richter in den vorzeitigen Ruhestand versetzt hatte.

Wirtschaftliche Transformation

Die ökonomische Transformation war im Zeitraum von 2015 bis Anfang 2017 durch wirtschaftliches Wachstum und eine damit verbundene makroökonomische Stabilisierung gekennzeichnet. Diese Entwicklungen führten zu Aufwertungen vor allem in den Kriterien der ökonomischen Performanz und der Makrostabilität mit der Folge, dass acht von 17 Staaten ihre Marktwirtschaftsbewertung insgesamt verbesserten und dass sich auch die durchschnittliche Bewertung der Marktwirtschaft in der Region geringfügig verbesserte. Betrachtet man die durchschnittlichen Punktwerte für die einzelnen sieben BTI-Bewertungskriterien, dann zeigen sich Defizite vor allem im Hinblick auf zukunftsorientierte Bildungs- und Umweltpolitiken (Nachhaltigkeit) sowie bei der ökonomischen Performanz und beim sozioökonomischen Entwicklungsniveau. Trotz einzelner Rangverschiebungen verändert sich die Klassifizierung der 17 Staaten nicht. Mit Ausnahme von Ungarn werden die ostmitteleuropäischen und baltischen Staaten als entwickelte Marktwirtschaften eingestuft, während Albanien, Bosnien und Kosovo weiterhin als Marktwirtschaften mit Funktionsdefiziten bewertet werden.

Tab. 2: Entwicklungsstand der wirtschaftlichen Transformation

entwickelte Marktwirtschaften	funktionsfähige Marktwirtschaften	Marktwirtschaften mit Funktionsdefiziten	schlecht funktionierende Marktwirtschaften	rudimentäre Marktwirtschaften
Werte 10 bis 8	Werte < 8 bis 7	Werte < 7 bis 5	Werte < 5 bis 3	Werte < 3
Tschechien	Rumänien	Albanien		
Estland	Kroatien	Bosnien u. Herzegowina		
Slowenien	Ungarn	Kosovo		
Litauen	Bulgarien			
Lettland	Montenegro			
Polen	Serbien			
Slowakei	Mazedonien			

Die Tabelle folgt den Indexwerten im BTI 2018. Die Länder sind entsprechend ihrer Bewertung im Marktwirtschafts-Index angeordnet. Pfeile markieren Kategorienwechsel im Vergleich zum BTI 2016.

In den Jahren 2015 und 2016 erhöhte sich das durchschnittliche Wachstum des Bruttoinlandsproduktes in den 17 Staaten nach Angaben des Internationalen Währungsfonds (IWF) auf 3,0 und 2,8 Prozent. Während Rumänien 2016 mit 4,8 Prozent die stärkste Wachstumsdynamik in der Region aufwies, bildete Estland mit 1,6 Prozent das Schlusslicht. Der ökonomische Aufholprozess gegenüber den wohlhabenderen EU-Staaten erfolgt nur sehr langsam. Im Jahr 2008, bevor die globale Wirtschafts- und Finanzkrise Ostmittel- und Südosteuropa erfasste, lag das mittlere Pro-Kopf-Bruttonationaleinkommen in Kaufkraftparitäten in den 17 Staaten der Region bei 51% des EU-Durchschnitts (auf Basis der Weltent-

wicklungsindikatoren, WDI). Im Jahr 2016 erreichte die Region insgesamt erst 56% des EU-Durchschnitts. Während die baltischen Staaten sowie Polen und Rumänien den Abstand zum EU-Durchschnitt in diesen acht Jahren um acht bis 13 Prozentpunkte verringern konnten, fielen vor allem Slowenien (-6 Prozentpunkte), aber auch Kroatien und Serbien (-2, bzw. -1 Prozentpunkt) zurück. Dennoch war Slowenien mit 82% des EU-Durchschnitts im Jahr 2016 weiterhin das wohlhabendste Land der Region. Von den ärmeren südosteuropäischen Staaten gelang nur Albanien und Mazedonien eine nennenswerte Konvergenz (fünf Prozentpunkte), auch wenn Albanien 2016 weiterhin eines der einkommensärmsten Länder der Region blieb. Bosnien, Kosovo und Montenegro dagegen näherten sich dem EU-Durchschnitt nur um ein bis drei Prozentpunkte an. Dieses Entwicklungsmuster weist darauf hin, dass die vollständige Integration in den EU-Binnenmarkt für die meisten neuen EU-Mitgliedstaaten einen Wachstumsschub bedeutete. In Kroatien und den Kandidatenstaaten des westlichen Balkans dagegen erzeugten die EU-Beitrittsperspektive und die beitragsvorbereitenden Reformen in den acht Jahren seit Beginn der Wirtschafts- und Finanzkrise keine starken wachstumsfördernden Impulse.

Relativ niedrige Energiekosten und die anhaltend schwache binnenwirtschaftliche Nachfrage sorgten 2015/16 für weitgehende Preisstabilität und 2016 in neun Staaten für leichte Rückgänge der durchschnittlichen Verbraucherpreise. Die wirtschaftliche Stabilisierung bewirkte eine leichte Verringerung der Arbeitslosenquoten in allen Staaten der Region von 14,7 (2013) auf 11,9 Prozent (2016; ungewichteter Durchschnitt, WDI), wobei innerhalb der Region massive Unterschiede zwischen der De-Facto-Vollbeschäftigung in Tschechien (4% Arbeitslosigkeit 2016) und extrem hohen Arbeitslosenquoten von über 25 Prozent in Bosnien und Mazedonien bestehen. Von den neuen EU-Mitgliedstaaten überschritten nur Estland, Litauen und Tschechien 2016 die innerhalb der EU als Zielwert für 2020 vereinbarte Beschäftigungsquote von 75 Prozent der Bevölkerung. In den südosteuropäischen Staaten sind die hohen Arbeitslosenquoten mit großen informellen Wirtschaftssektoren (von teilweise 30 Prozent der Beschäftigten) und besonders hoher Jugendarbeitslosigkeit verbunden.

Die Einkommensungleichheit und Armutssituation veränderte sich 2015/16 nur geringfügig. Weiterhin existieren große Unterschiede zwischen den ostmitteleuropäischen Staaten mit unverändert relativ niedrigen Gini-Koeffizienten (<30) und Armutsgefährdungsquoten einerseits, den baltischen und südosteuropäischen Staaten mit größerer Ungleichheit (Gini >30) und höheren Armutsquoten andererseits. Meinungsumfragen deuten jedoch darauf hin, dass die subjektiv empfundene Ungleichheit größer ist als die auf der Basis von Einkommensangaben in Haushaltssurveys ermittelbare Ungleichheit.

Nach Angaben und Schätzungen des IWF verringerten die meisten Länder der Region 2015 und 2016 ihre Leistungsbilanzdefizite, und acht Länder verzeichneten 2016 sogar Leistungsbilanzüberschüsse. Albanien, Kosovo und Montenegro erhöhten ihre Defizite auf geschätzte 12, 10 und 19 Prozent des BIP, wobei diese Ungleichgewichte teilweise durch umfangreiche Investitionszuflüsse etwa für den Bau einer Autobahn in Montenegro verursacht wurden. Aufgrund des erneut zunehmenden Volumens privater Kredite dürften sich die Leistungsbilanzdefizite in den nächsten Jahren wieder erhöhen. Die Investitionsquoten verharrten seit 2010 bei etwa 22 Prozent des BIP und die Nettozuflüsse ausländischer Direktinvestitionen (ADI) betrugen 2015/16 nur etwa drei Prozent des BIP (ungewichtete Durchschnittswerte, WDI). Ungarn war das einzige Land, aus dem 2015 und 2016 mehr ADI ab- als zufließen und die Investitionsquote sank. Dank der günstigen Wirtschaftsentwicklung konnten die Staaten der Region ihre öffentlichen Haushaltsdefizite 2015 und 2016 nach IWF-Angaben/-Schätzungen weiter auf durchschnittlich 1,3 Prozent des BIP reduzieren. Bulgarien, Estland und Tschechien erzielten sogar Haushaltsüberschüsse. Im Zusammenhang damit senkten 10 von 17 Staaten ihre Bruttoverschuldung im Jahr 2016, auch wenn der durchschnittliche Schuldenstand zwischen 2014 und 2016 konstant 50-51 Prozent

des BIP betrug. Die Unterschiede zwischen den einzelnen Staaten sind jedoch sehr groß: während Estland die bei weitem geringste Schuldenlast besitzt (9% des BIP 2016), übertraf die Verschuldung in Albanien, Kroatien, Montenegro, Serbien, Slowenien und Ungarn im Jahr 2016 70 Prozent des BIP.

Im Kontext der EU-Beitrittsvorbereitung führten Albanien, Kosovo, Montenegro und Serbien in den letzten Jahren fiskalische Regeln und Verfahren der mittelfristigen Finanzplanung ein, die die Haushaltsdisziplin erhöhen sollen. In Bosnien haben bisher nur die Entitäten solche Regeln eingeführt, und in mehreren Staaten wurden keine unabhängigen Aufsichtsgremien geschaffen, um die Fiskalpolitik zu überprüfen. Tschechien beschloss im Januar 2017 ein Gesetz zur fiskalischen Verantwortung, das die Kontrollfunktionen des Finanzministeriums erweiterte. Alle Staaten der Region verringerten die Anteile notleidender Kredite am gesamten Kreditvolumen und gewährleisteten stabile Eigenkapitalquoten in ihren Bankensystemen. In allen Staaten der Region arbeiten die meisten Beschäftigten im privaten Wirtschaftssektor. Mehrere Kandidatenstaaten des westlichen Balkans verbesserten in den letzten Jahren die Rahmenbedingungen für private Unternehmertätigkeit. Die rechtspopulistischen Regierungen in Polen und Ungarn sowie die Gruevski-Regierung in Mazedonien und die Fico-Regierung in der Slowakei intervenierten in einzelnen Wirtschaftssektoren (z.B. Banken, Energieversorgung, Medien), um den Anteil heimischer Kapitaleigentümer zu erhöhen.

Im Bereich der Bildungspolitik steigerten sieben der 12 ostmittel- und südosteuropäischen Staaten, die an den PISA-Vergleichsstudien 2012 und 2015 der OECD teilnahmen, ihre Durchschnittswerte für die Mathematik-, Naturwissenschafts- und Lesekompetenzen ihrer 15-jährigen Schüler. Nur Estland, Slowenien und Polen rangierten im Jahr 2015 jedoch oberhalb des PISA-Durchschnittswertes für die OECD-Staaten. Die Forschungs- und Entwicklungsausgaben in der gesamten Region lagen deutlich unter den in der EU als Ziel für 2020 vereinbarten drei Prozent des BIP. Slowenien erreichte als einziges Land der Region Ausgabenanteile von 2,2 Prozent im Jahr 2015 (Eurostat). Insgesamt lassen die BTI-Länderberichte erkennen, dass viele Staaten im Bereich der nachhaltigen Entwicklung zu wenig unternehmen, um die Voraussetzungen für eine mittelfristig stärkere Wachstumsdynamik und wissensbasierte Wirtschaftssysteme zu schaffen.

Governance

Die Managementleistungen der politischen Eliten und Regierungen verschlechterten sich in zehn Staaten vor allem aufgrund von Abwertungen beim Kriterium der Konsensbildung, und insbesondere in Mazedonien und Polen. Die Regierungen beider Länder verfolgten eine konfrontative Politik der Machtmaksimierung, die die Fundamente der nach 1989 entstandenen demokratischen Institutionen in Frage stellte und in der BTI-Klassifikation durch Herabstufungen entsprechend negativ zu Buche schlug. In sieben Staaten stellten die BTI-Analysen leichte Verbesserungen fest, die aber den negativen Trend für die Region insgesamt (-0,11) nicht umkehren konnten. Im Falle Lettlands führte eine Erhöhung des Schwierigkeitsgrades, bedingt durch anhaltend schwache zivilgesellschaftliche Traditionen, dazu, dass die Managementleistung insgesamt um 0,03 Punkte höher bewertet wurde und das Land damit in die Gruppe der Staaten mit „sehr guten“ Managementleistungen gelangte. Von den vier Governance-Bewertungskriterien im BTI wird die Ressourcennutzung in Ostmittel- und Südosteuropa am schwächsten eingeschätzt, während die Bewertungen für die internationale Kooperation relativ hoch ausfallen.

Nur vier der insgesamt 13 Parlamentswahlen in der Region hatten grundlegende Regierungswechsel zur Folge (Kroatien, Litauen, Mazedonien und Polen). In den übrigen Staaten wurden die Regierungsparteien in ihren Ämtern bestätigt oder konnten in neu formierten Koalitionen weiter regieren. Dieses Muster deutet darauf hin, dass die meisten Wähler im Unterschied zu den häufigeren Regierungswechseln vor 2015 eine politische Kontinuität bevorzugten, was auch in Meinungsumfragen zum Regierungsvertrauen zum Ausdruck kam. Die im Auftrag der Europäischen Kommission regelmäßig durchgeführten Eurobarometer-Surveys zeigen, dass der Anteil der Bürger, die ihrer amtierenden Regierung vertrauten, in den 11 neuen EU-Mitgliedstaaten sowie in Mazedonien, Montenegro und Serbien von 24 Prozent im Mai 2013 auf 31 Prozent im November 2016 anstieg. Dieser Anteil entsprach genau dem EU-Durchschnittswert für die Erhebung von 2016, schwankte aber innerhalb der Region zwischen 18% (Slowenien) und 46% (Albanien, das seit 2014 auch vom Eurobarometer erfasst wird). Zuvor war der mittlere Anteil der Bürger mit Regierungsvertrauen zwischen Mai 2010 und Mai 2013 um vier Prozentpunkte gesunken.

Tab. 3: Qualität der Governance

sehr gut	gut	mäßig	schwach	gescheitert
Werte 10 bis 7	Werte < 7 bis 5,6	Werte < 5,6 bis 4,3	Werte < 4,3 bis 3	Werte < 3
Estland	Slowenien	Mazedonien ▼	Bosnien u. Herzegowina	
Litauen	Slowakei	Kosovo		
Tschechien ▲	Montenegro	Ungarn		
Lettland ▲	Polen ▼			
	Kroatien			
	Serbien			
	Albanien			
	Bulgarien			
	Rumänien			

Die Tabelle folgt den Indexwerten im BTI 2018. Die Länder sind entsprechend ihrer Bewertung im Governance-Index angeordnet. Pfeile markieren Kategorienwechsel im Vergleich zum BTI 2016.

Parallel dazu stellten die Umfragen auch fest, dass der Anteil derjenigen, die mit der Funktionsweise der Demokratie in ihrem Land sehr oder ziemlich zufrieden waren, in den 11 neuen EU-Mitgliedstaaten von durchschnittlich 29 Prozent (Mai 2013) auf 44 Prozent (November 2016) anstieg. Dieser Wert lag deutlich unter dem EU-Durchschnitt im gleichen Jahr (von 53%). Bei der Umfrage im November 2016 schwankte die Demokratiezufriedenheit zwischen 30 Prozent in Bulgarien und 58 Prozent in Polen. In den Anstiegen von Regierungsvertrauen und Demokratiezufriedenheit spiegelt sich die positive gesamtwirtschaftliche Entwicklung wider, die hohe Demokratiezufriedenheit in Polen (sowie in Ungarn mit 42%) lässt sich aber auch als Hinweis darauf interpretieren, dass viele Wähler die Politik der rechtspopulistischen Parteien in diesen Ländern unterstützten.

Sozialdemokratische oder postkommunistische Parteien verloren in 10 der 13 Parlamentswahlen Wählerstimmen-Anteile, wechselten in Kroatien (2015) und Litauen auf die Oppositionsbänke und gewannen nur in Albanien, Estland und Mazedonien zusätzliche Stimmenanteile. In Estland und Mazedonien konnten sich ihre Hauptkonkurrenten (Reformpartei bzw. VMRO-DPMNE) dabei aber als stärkste politische Kräfte behaupten. Abgesehen von Albanien wurden Mitte-Links-Parteien noch in Montenegro und in der Slowakei als Regierungsparteien bestätigt, wenn auch mit Stimmenverlusten. In Rumänien

wurde die Sozialdemokratische Partei nach einer einjährigen geschäftsführenden Regierung bei den Parlamentswahlen im Dezember 2016 erneut zur stärksten und regierungsbildenden Partei, erlitt aber deutliche Verluste im Vergleich zu den Wahlen von 2012.

Die Flüchtlingskrise der EU seit Herbst 2015 trug zum Wahlsieg der nationalkonservativen Partei PiS bei den polnischen Parlamentswahlen am 25. Oktober 2015 ebenso bei wie zum Erfolg des bulgarischen Generals Rumen Radev bei der Präsidentschaftswahl am 6. November 2016. Der tschechische Staatspräsident sowie die slowakischen und ungarischen Regierungsparteien versuchten die verbreiteten Ängste gegenüber islamischen Flüchtlingen und Migrant*innen zur Mobilisierung heimischer politischer Unterstützung auszunutzen. So klagten die Slowakei und Ungarn gegen die von den EU-Innenministern im September 2015 beschlossenen Quoten zur Verteilung von Flüchtlingen innerhalb der EU. Die Orbán-Regierung veranstaltete am 2. Oktober 2016 ein – mangels ausreichender Beteiligung ungültiges – Referendum zu der suggestiven Frage, ob „die EU auch ohne Zustimmung des ungarischen Parlaments die obligatorische Ansiedlung von nicht-ungarischen Staatsbürgern in Ungarn vorschreiben“ könne. Die Wahlkampagne der slowakischen Regierungspartei Smer gegen die drohende Islamisierung konnte den Stimmeneinbruch von 16 Prozentpunkten bei den Parlamentswahlen am 5. März 2016 jedoch nicht verhindern, begünstigte aber den Aufstieg von zwei neuen Anti-Establishment-Parteien, der rechtsextremen L'SNS von Marian Kotleba und der rechtspopulistischen Partei Sme rodina, die zusammen fast 15 Prozent der Wählerstimmen erhielten. Zusammen mit der nationalistischen SNS (9%), der seit 2012 „etablierten“ Anti-Establishment-Partei OL'ANO (11%) und der libertär-euroskeptischen SaS (12%) verdrängten sie die traditionellen Mitte-Rechts-Parteien.

Neue populistische und rechtsextreme Parteien errangen in zahlreichen Staaten Parlamentssitze: Bulgarien (Vereinte Patrioten, sowie Volya, 9% und 4% der Wählerstimmen bei den Wahlen am 26.3.2017), Estland (EKRE, 8%, 1.3.2015), Polen (Kukiz'15, 9%, 25.10.2015), Serbien (Dveri, 5%, 24.4.2016) und Kroatien (Živi zid, 4% bzw. 6%, 8.11.2015/11.9.2016). Bei den kosovarischen Parlamentswahlen am 11. Juni 2017 konnte die linksnationalistische VV, die unter anderem eine Vereinigung Kosovos mit Albanien fordert, ihren Stimmenanteil auf 27,5 Prozent verdoppeln. In Litauen steigerte die vom Agrarunternehmer Ramunas Karbauskis geleitete Union der Landwirte und Grünen bei den Parlamentswahlen am 9. und 23. Oktober 2016 ihren Stimmenanteil von vier auf 22 Prozent, nachdem sie die etablierten Parteien (den konservativen Vaterlandsbund und die Sozialdemokraten) kritisiert und den populären Anti-Korruptionskämpfer und ehemaligen Innenminister Saulius Skvernelis als Spitzenkandidaten engagiert hatte. In Kroatien (Most), Rumänien (USR) und Serbien (Dosta je bilo) zogen ebenfalls Parteien, die primär die Korruption der etablierten politischen Eliten anprangerten, in die Parlamente ein.

Diese Protestparteien und die etablierten Parteien, die populistische Argumentationsmuster und Mobilisierungsstrategien übernahmen, polarisierten den politischen Wettbewerb in zahlreichen Staaten der Region. Der Konflikt zwischen der polnischen Regierung und der Opposition zum Beispiel eskalierte im Dezember 2016, als die Opposition die Rednertribüne im polnischen Parlament stürmte, nachdem der Parlamentspräsident einen Oppositionsabgeordneten des Saales verwiesen hatte, weil dieser gegen den Ausschluss von Journalisten von Parlamentssitzungen durch die Regierungsmehrheit protestiert hatte. Die Abgeordneten der Regierungspartei verließen daraufhin den Plenarsaal und beschlossen das Haushaltsgesetz ohne Beteiligung der Oppositionsabgeordneten, die dagegen mit einer mehrwöchigen Parlamentsblockade protestierten.

In Albanien, Mazedonien und Montenegro boykottierten die Oppositionsparteien monatelang die Parlamentsarbeit, um gegen angebliche Wahlfälschungen und den Machtmissbrauch der Regierungsparteien zu demonstrieren. In Albanien drohte die Demokratische Partei auch mit einem Boykott der für den 25.

Juni 2017 geplanten Parlamentswahlen und ließ sich erst nach Vermittlung der EU zur Teilnahme bewegen.

In der mazedonischen Krise vermittelte die EU am 2. Juni 2015 ein Abkommen zwischen der regierenden VMRO-DPMNE und der führenden Oppositionspartei SDSM, das unter anderem vorsah, den Abhörskandal durch einen unabhängigen Sonderstaatsanwalt zu untersuchen, eine Allparteienregierung einzusetzen und Vorkehrungen zur Gewährleistung eines fairen Wahlkampfes zu treffen. Im Januar 2016 lehnte die SDSM jedoch eine Teilnahme an den zunächst für Juni 2016 geplanten Parlamentswahlen ab, da dieses Abkommen nicht vollständig umgesetzt worden sei. Vermittler der EU und der USA handelten daraufhin ein neues Abkommen zwischen den vier führenden Parteien aus, auf dessen Grundlage schließlich am 11. Dezember 2016 Parlamentswahlen unter Beteiligung der Oppositionsparteien stattfanden.

Die VMRO-DPMNE ging als stärkste Partei aus diesen Wahlen hervor, konnte jedoch keine für eine Parlamentsmehrheit erforderliche Regierungskoalition bilden. Stattdessen formte die SDSM mit zwei Parteien der mazedonischen Albaner ein Regierungsbündnis. Der der bisherigen Regierungspartei nahestehende Staatspräsident Gjorge Ivanov weigerte sich jedoch zunächst, dem Oppositionschef Zoran Zaev ein Mandat zur Regierungsbildung zu erteilen, weil die SDSM nach seiner Ansicht durch zu weitgehende Konzessionen an die albanischen Koalitionspartner die staatliche Einheit Mazedoniens gefährde. Erst nachdem Zaev sich im Mai 2017 zur Wahrung der Einheit verpflichtete hatte, beauftragte ihn der Staatspräsident mit der Regierungsbildung. Ivanov und die VMRO-DPMNE verschärften den Konflikt um eine ethnopolitische Dimension, indem sie als Verteidiger des mazedonischen Nationalstaates auftraten.

In Montenegro eskalierte der Konflikt zwischen Regierung und Opposition im Jahr 2013 nach der Veröffentlichung von Tonaufzeichnungen, die klientelistische Praktiken der Wählerbindung belegten. Als die langjährige Regierungskoalition zwischen der Partei des Ministerpräsidenten Milo Đukanović (DPS) und der SDP im Januar 2016 zerfiel, gelang es Đukanović, drei andere Oppositionsparteien in eine neue Regierungskoalition des „Wählervertrauens“ einzubinden. Die Oppositionsparteien weigerten sich jedoch, das Ergebnis der Parlamentswahlen anzuerkennen, da die Regierung mit der Nachricht über den angeblichen Putschversuch die Wähler manipuliert habe. Auch der montenegrinische Konflikt hat eine ethnopolitische Dimension, da die DPS seit den 1990er Jahren für Montenegros Unabhängigkeit eintrat, das Unabhängigkeitsreferendum 2006 gewann und Montenegros umstrittenen Beitritt zur NATO 2016 auch als Maßnahme zum Schutz der Eigenstaatlichkeit interpretierte. Die radikalen Oppositionsparteien, die vor allem von montenegrinischen Serben (knapp 30% der Einwohner) unterstützt werden, lehnten dagegen die Unabhängigkeit und den NATO-Beitritt ab.

Führende kroatische Politiker griffen ebenfalls zunehmend auf ethnopolitische Deutungsmuster zurück, indem Minister der rechtskonservativen Regierungspartei HDZ im Juli 2016 an der Einweihung eines Denkmals für einen kroatischen Faschisten teilnahmen und Ministerpräsident Orešković einen HDZ-Politiker zum Kulturminister berief, der das faschistische Ustaša-Regime glorifiziert hatte. Der Oppositionsführer und ehemalige Ministerpräsident Zoran Milanović versuchte im August 2016 mit dem stolzen Bekenntnis, dass sein Großvater ein Ustaša-Anhänger gewesen sei, rechtsextreme Wähler anzusprechen. Unter dem Druck ihrer mächtigen nationalistischen Kriegsveteranenverbände blockierte die kroatische Regierung von April bis Juli 2016 die EU-Beitrittsverhandlungen mit Serbien, um Serbien dazu zu zwingen, ein Gesetz aufzuheben, das die serbische Justiz berechtigt, im Ausland begangene Kriegsverbrechen während der Jugoslawienkriege und damit auch mutmaßliche kroatische Kriegsverbrechen zu verfolgen.

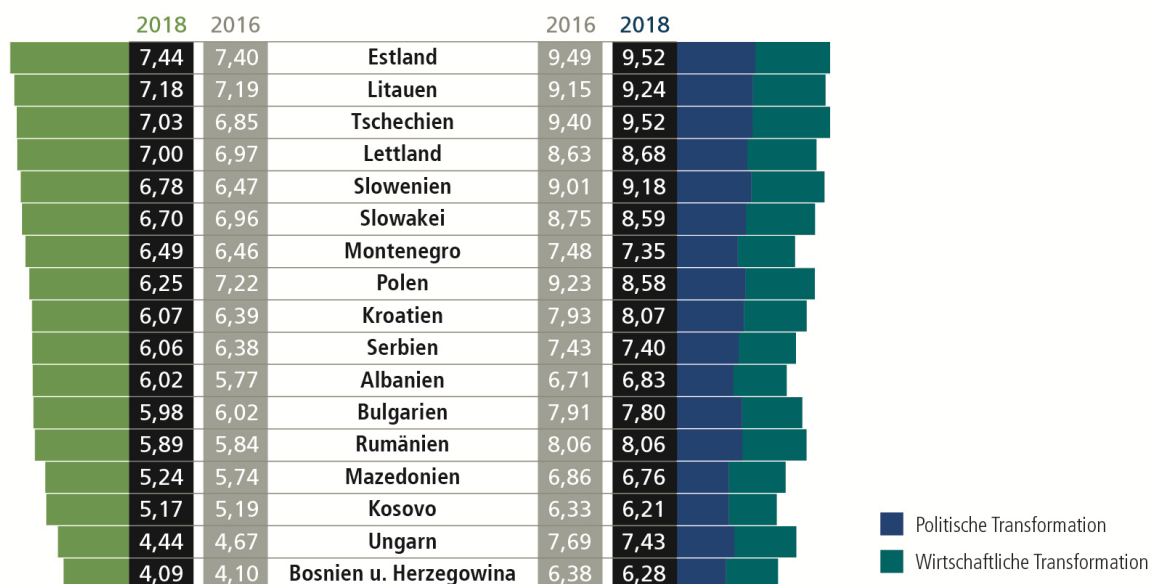
Ausblick

Seit 2015 entfernen sich mehrere ostmittel- und südosteuropäische Staaten vom Leitbild einer liberalen, rechtsstaatlichen Demokratie, an dem sich die dominierenden politischen Eliten zum Zeitpunkt der ersten EU-Osterweiterung 2004 orientierten. Die politischen Eliten agierten stärker konfrontativ, Anti-Establishment Parteien gewannen an Boden, und die Ziele der Transformationsprozesse – EU-Mitgliedschaft, liberale Demokratie und Marktwirtschaft – entfalteten weniger Integrationskraft. Wie Umfragen der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung zeigen, sank der Anteil derjenigen Bürger, die Demokratie gegenüber allen anderen politischen Systemen bevorzugen würden, in den 17 Staaten der Region von durchschnittlich 52 Prozent im Jahr 2010 auf 48 Prozent im Jahr 2016. Die Anteile solcher überzeugten Demokraten verringerten sich in 13 der 17 Staaten und besonders stark in Montenegro (-20 Prozentpunkte), Kosovo (-15) und Slowakei (-13).

Diese Driftprozesse traten in den letzten Jahren vor allem in Mazedonien, Polen und Ungarn auf; „Orbánische“ Methoden und populistische Politikstile diffundierten aber auch in andere Staaten der Region, auch wenn die dortigen politischen Eliten sich nicht als bewusste Nachahmer verstehen und Mitte 2017 nicht über die Machtressourcen für eine umfassende illiberale Transformation verfügten. Dass die Stabilisierung der makroökonomischen Rahmenbedingungen in fast allen Ländern der Region seit 2013 bisher keine sichtbare Schwächung populistischer politischer Kräfte und Aktivitäten bewirkt hat, weist auf die fortexistierenden strukturellen Ursachenfaktoren hin.

Ergebnis Governance-Index

Ergebnis Status-Index



Die ökonomische Auslandsabhängigkeit vertieft innergesellschaftliche Disparitäten und benachteiligt gesellschaftliche Gruppen, deren Erfahrungen und Befürchtungen von rechtspopulistischen und rechts-extremen Parteien aufgegriffen werden. Ostmittel- und südosteuropäische Rechtspopulisten können sich dabei auf ein umfangreiches Reservoir kollektiver Erinnerungen, Ideen und Symboliken stützen, die die

Nation in ihrer Existenz gefährdet, als Opfer äußerer Mächte, in heldenhaftem Widerstand oder in tragisch scheiternden Märtyrerrollen erscheinen lassen. Zugleich beschränkt die Auslandsabhängigkeit die Spielräume nationalstaatlicher Politiken zur Verringerung von Disparitäten, weil Regierungen weder übermäßige Haushaltsdefizite riskieren, noch die Unternehmen höher als in anderen Staaten besteuern können.

Populistische Parteien, die in die Regierungsverantwortung gewählt werden, stehen daher vor dem Problem, wie die Erwartungen ihrer Wähler mit der gegebenen Auslandsabhängigkeit und den damit verbundenen Erwartungen externer Akteure vermittelt werden können. Die Aushebelung demokratischer Gewaltenkontrollen dient insofern nicht nur der Machtexpansion, sondern zielt auch darauf, die Wählererwartungen mit den eingeschränkten nationalen Politikoptionen zu vereinbaren. Regierungen, die die Ressourcen einer kritischen Öffentlichkeit austrocknen, verringern ihre Anfälligkeit gegenüber innerstaatlichen Kritikern ihrer wirtschafts- oder finanzpolitischen Entscheidungen. Umgekehrt erleichtern sie sich die öffentliche Kommunikation von Austeritätsprogrammen ebenso wie von Maßnahmen zur Diskriminierung ausländischer Investoren.

In diesem Kontext erfüllen die inzwischen zahlreichen Konflikte mit der EU wichtige innerstaatliche Legitimationsfunktionen, da sie den Regierungen ermöglichen, sich als heldenhafte Verteidiger existentieller nationaler Interessen oder als unschuldige Opfer übermächtiger ausländischer Interessen darzustellen. Mit der „Stoppt Brüssel“-Kampagne erreichte diese Legitimationspolitik der Orbán-Regierung im April 2017 einen vorläufigen Höhepunkt. Im Gewand einer pseudo-direkt-demokratischen „nationalen Konsultation“ stellte die Regierung allen ungarischen Bürgern Suggestivfragen, die „Brüssel“ als Gegner ungarischer Beschäftigungsprogramme und Steuersenkungen präsentierten und für die hohen Energiekosten, illegale Einwanderung, Menschen schmuggel sowie die ausländische Einmischung in Ungarns innere Angelegenheiten verantwortlich machten.

Derartige Manipulationsstrategien erschweren Interventionen der EU-Institutionen zum Schutz der Demokratie, die bisher über Vertragsverletzungsverfahren und das 2014 neu geschaffene Rechtsstaatsverfahren erfolgten. In der gegebenen öffentlich-politischen Konstellation sind die Vertreter der EU-Institutionen gefordert, zunächst den Verdacht einer illegitimen Einmischung in die nationale Souveränität auszuräumen. Zudem beschränkt das Einstimmigkeitserfordernis die im EU-Vertrag vorgesehene Möglichkeit der EU, schwerwiegende Verletzungen der Demokratie- und Rechtsstaatsprinzipien mit der Suspendierung der EU-Mitgliedschaft zu sanktionieren.

Die Schwäche und Manipulierbarkeit der EU-Institutionen im Verhältnis zu ihren neuen Mitgliedstaaten mit populistischen Regierungsmehrheiten hat auch Auswirkungen auf die Kandidatenländer im westlichen Balkan. Als Beobachter der laufenden Auseinandersetzungen mit Ungarn und Polen lernen die politischen Eliten der westlichen Balkanstaaten, dass die EU nach dem Beitritt nur begrenzte Interventionsmöglichkeiten besitzt und die für den Beitritt verlangten innerstaatlichen Anpassungen nach dem Beitritt zumindest partiell revidiert werden können.

Hinzu kommt, dass populistische Parteien und Politiker auch in den westeuropäischen EU-Mitgliedstaaten an Bedeutung gewinnen. Ihr wachsender Einfluss begrenzt die Handlungsspielräume nationaler Regierungen, die integrationsbedingten gesellschaftlichen Spaltungen in den ostmittel- und südosteuropäischen Staaten etwa durch höhere EU-Transfers zu verringern. Die Schwächung der EU eröffnet Russland Gelegenheiten, die Entwicklungen in der Region zu beeinflussen. So waren russische Geheimdienstler nach Einschätzung der montenegrinischen Staatsanwaltschaft an dem Putschversuch im Oktober 2016 beteiligt. Russland unterstützte die serbische Regierung in ihrer Politik der Nichtanerkennung

gegenüber Kosovo, billigte das Feiertagsreferendum der bosnischen Serben und stärkte die Gruevski-Regierung in Mazedonien. Russische Einflussnahme erfolgt über formelle diplomatische Kanäle, informelle Netzwerke, die von Russland finanzierten Auslandsmedienorgane, soziale Medien und Wirtschaftskooperationen. Auf diesen Wegen versucht die russische Regierung unter anderem, die ostmittel- und südosteuropäischen EU-Mitgliedstaaten zur Blockierung der wegen des Ukraine-Konfliktes und der Krim-Annexion verhängten EU-Wirtschaftssanktionen zu bewegen.

Mit dem 2014 von der Europäischen Kommission erklärten fünfjährigen Erweiterungsmoratorium hat die EU die Glaubwürdigkeit und Attraktivität der Beitrittsperspektive in den westlichen Balkanstaaten vermindert. Vor allem in Bosnien und Mazedonien erwies sich die Beitrittsperspektive nicht als ausreichender Anreiz, um die innerstaatlichen politischen Akteure zur Kooperation zu veranlassen. Mazedoniens demokratische Regression ist in hohem Maße durch die EU-Mitgliedstaaten mitverantwortet, weil diese von 2009 bis 2014 sechs Empfehlungen der Europäischen Kommission zur Aufnahme von Beitrittsverhandlungen verwarfen. Obwohl Mazedonien die politischen und ökonomischen Beitrittskriterien erfüllte, ließ die EU Griechenland die Beitrittsverhandlungen wegen des Streits um den von Athen abgelehnten Landesnamen blockieren. Es erscheint ungewiss, ob die in den letzten Jahren eingeleiteten Ersatzinitiativen zur Stabilisierung der Demokratie und ökonomischen Entwicklung der westlichen Balkanstaaten ausreichen werden, um die illiberalen und konfrontativen Tendenzen zu stoppen.