



Regionalbericht
Ostmittel- und Südosteuropa
Festgefahren statt gefestigt

von Allan Sikk

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh
Telefon +49 5241 81-0
www.bertelsmann-stiftung.de

Der Text und die Abbildungen dieser Publikation sind urheberrechtlich geschützt und lizenziert unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International (CC BY-SA 4.0) Lizenz. Den vollständigen Lizenztext finden Sie unter:
<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>



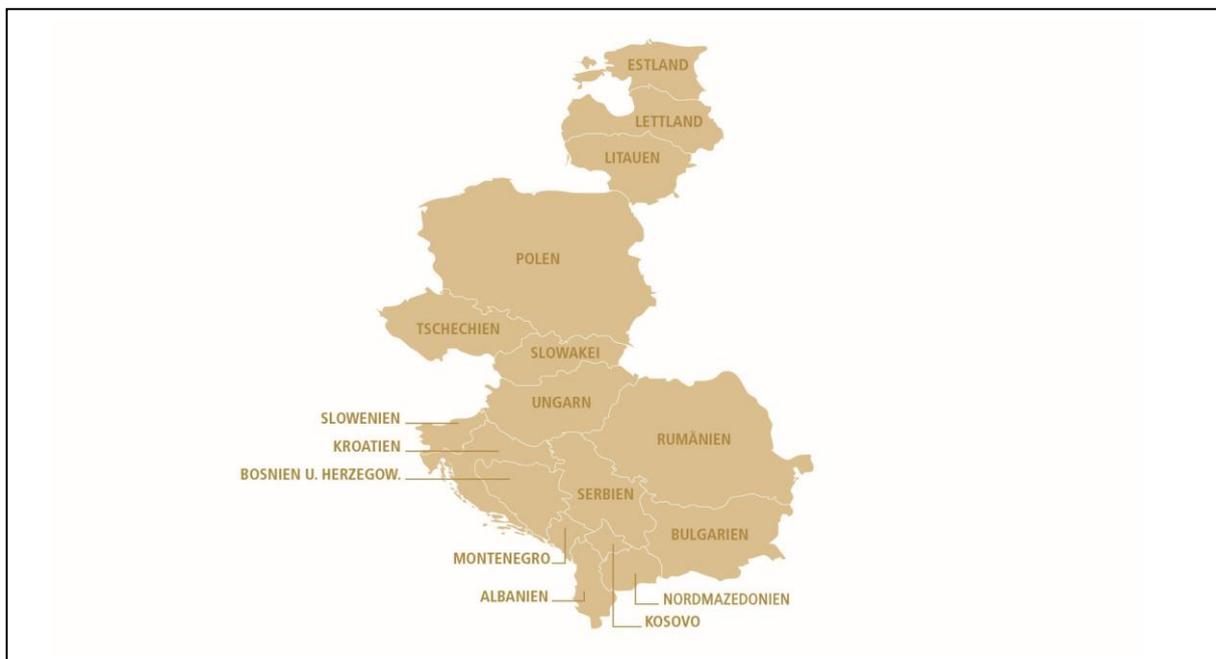
Das Titelfoto (© PhotoDisc/Gettyimages.com) und die Logos sind ebenfalls urheberrechtlich geschützt, unterfallen aber nicht der genannten CC-Lizenz und dürfen nicht verwendet werden.

DOI 10.11586/2022009

Regionalbericht Ostmittel- und Südosteuropa Festgefahren statt gefestigt

von Allan Sikk*

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



Dieser Regionalbericht analysiert die Ergebnisse des Transformationsindex BTI 2022 der Bertelsmann Stiftung im Untersuchungszeitraum vom 1. Februar 2019 bis zum 31. Januar 2021. Weitere Informationen finden Sie unter www.bti-project.org.

Zitiervorschlag: Allan Sikk, Die Luft wird dünner: Festgefahren statt gefestigt — BTI-Regionalbericht Ostmittel- und Südosteuropa. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung 2022.

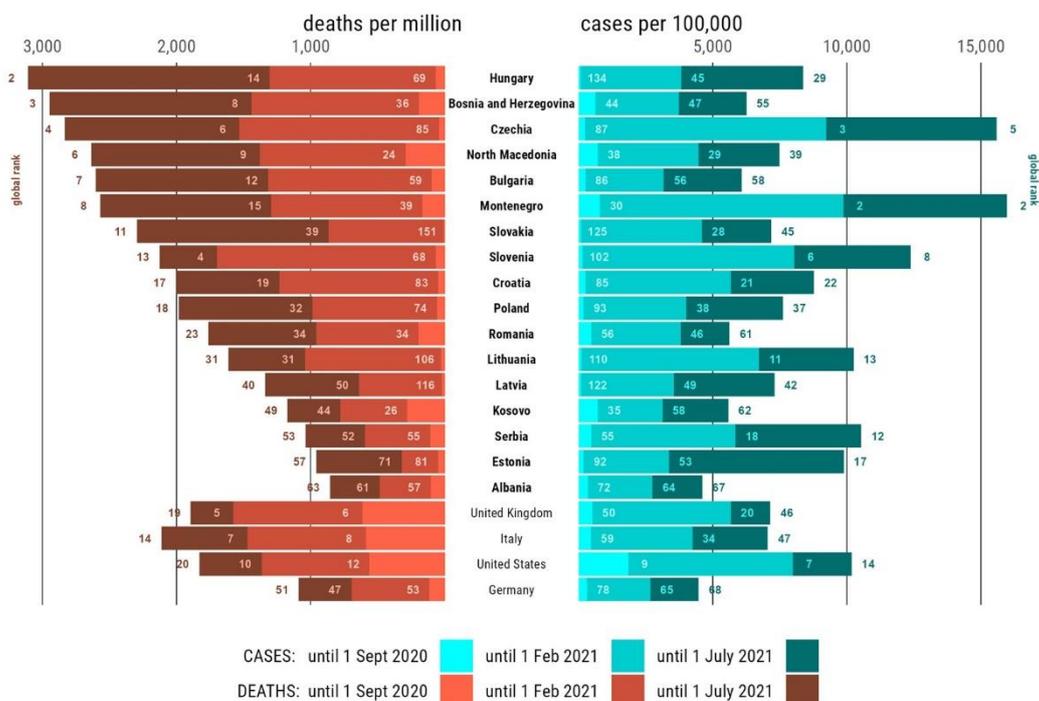
* Dr. Allan Sikk ist Associate Professor für Vergleichende Regierungslehre an der School of Slavonic and East European Studies des University College London und BTI-Regionalkoordinator für Ostmittel- und Südosteuropa.

Einleitung

Die meisten Länder Ostmittel- und Südosteuropas hatten in den letzten zwei Jahrzehnten Schwierigkeiten, ihre Demokratie weiter zu konsolidieren und gute Regierungsführung aufrecht zu erhalten. Das durchschnittliche Demokratieniveau und die Anzahl der Länder, die als "sich konsolidierende Demokratien" eingestuft wurden, stiegen zwar zwischen dem BTI 2006 und 2012, sind aber seither rückläufig. Auch der Governance-Index ist im regionalen Durchschnitt fast kontinuierlich gesunken. Der wirtschaftliche Status der Region hat sich weniger stark verschlechtert, liegt aber immer noch unter dem Stand von vor zehn Jahren.

Der Trend der Jahre 2019 und 2020 bildete keine Ausnahme von früheren Entwicklungen. Nur in Rumänien und Nordmazedonien kam es zu bemerkenswerten - wenn auch geringen - Verbesserungen des Demokratie-Status, während der Rest der Region in Stagnation oder Niedergang verharrete. Das sich fortsetzende Abgleiten in Richtung Autokratie brachte Serbien und Ungarn an den Rand der Gruppe der "stark defekten Demokratien" und unterstrich die demokratischen Mängel in Bulgarien und Polen. Trotz dieser Entwicklungen bleibt die Region aufgrund einer vorteilhaften Ausgangssituation die Region mit den besten Ergebnissen weltweit, selbst Bosnien und Herzegowina, das Land mit den schlechtesten Ergebnissen in der Region, liegt weiterhin über dem weltweiten Durchschnitt. Polen und Tschechien fielen in die Kategorie "mäßige" bzw. "gute" Regierungsführung zurück, sodass nur noch die baltischen Staaten "sehr gute" Governance-Leistungen aufweisen. Polen musste den stärksten Rückgang hinnehmen, während Rumänien den höchsten Anstieg verzeichnete, was jedoch hauptsächlich einen anscheinend vorübergehenden Rückschlag beim BTI 2020 ausglich.

Tab. 1: Regionale Coronavirus Pandemieentwicklung



Basierend auf den Daten von: Hannah Ritchie, Edouard Mathieu, Lucas Rodés-Guirao, Cameron Appel, Charlie Giattino, Esteban Ortiz-Ospina, Joe Hasell, Bobbie Macdonald, Diana Beltekian and Max Roser (2020), "Coronavirus Pandemic (COVID-19)." Onlineveröffentlichung von OurWorldInData.org. <https://ourworldindata.org/coronavirus>

Die Covid-19-Pandemie hatte einen Einfluss auf sämtliche Aspekte der Transformation, aber es stand zu erwarten, dass ihre Auswirkungen auf den Bereich der wirtschaftlichen Transformation am stärksten sein würden. Die Veränderungen in diesem Bereich fielen in der Region jedoch relativ moderat aus. Dies lag zum einen daran, dass die Krise die Grundfeste der marktwirtschaftlichen Ordnung nicht erschütterte (oder zumindest noch kein Konsens darüber besteht, dass dies der Fall war) und eine schnelle Erholung erwartet wird. Zum anderen hat der größte Teil der Region die erste Pandemiewelle einigermaßen gut bewältigt, und die schlimmste zweite Welle fiel nicht in den Berichtszeitraum des BTI 2022 (siehe Abbildung oben). In der ersten Hälfte des Jahres 2021 verschlechterte sich die Lage erheblich - nicht weniger als sechs der Länder gehörten zu den zehn Ländern mit den höchsten Covid-bedingten Todesraten weltweit (und vier weitere zu den Top 20).

Die Gesundheitssysteme hatten bereits Ende 2020 in vielen Ländern zu kämpfen, ebenso wie die Bildungssysteme, die sich an den online stattfindenden Fernunterricht anpassen mussten. Beide Herausforderungen unterstrichen die bereits vorher bestehenden erheblichen Ungleichheiten - vor allem zwischen den ländlichen Gebieten oder den Gebieten ethnischer Minderheiten (insbesondere der Roma) und den wohlhabenderen städtischen Zentren, die besser in der Lage waren, die Kranken zu heilen und die Jugend zu unterrichten. Die Lockdowns und der daraus resultierende Rückgang der Wirtschaftstätigkeit zwangen die Regierungen, die sozialen Sicherheitsnetze auszubauen, um einen wirtschaftlichen Zusammenbruch und einen Anstieg der Armut zu verhindern. Die kombinierte Auswirkung von steigendem Bedarf des Sozialsystems und wirtschaftlichem Niedergang führte zu einem Anstieg der Haushaltsdefizite und der Staatsverschuldung. Dies war weitgehend vernünftig und unvermeidlich, auch wenn einige der Regierungen beschuldigt wurden, die Haushaltsdisziplin aufzugeben unter dem Deckmantel die sozialen Härten der Covid-19-Folgen abfedern zu wollen. Trotz all dieser Probleme waren die wirtschaftlichen Aussichten bis zum Ende des Berichtszeitraums und sogar noch einige Monate darüber hinaus vorsichtig optimistisch – es herrschte breiter Konsens unter den Wirtschaftsexperten, dass der wirtschaftliche Schock geringer ausfiel als befürchtet und voraussichtlich von kurzer Dauer sein würde.

Zwar lässt sich kein einheitliches Bild für alle Länder zeichnen, aber ein stetiger Rückgang in allen BTI-Dimensionen war der übergreifende Trend in der Region. Sechs Länder widersetzten sich diesem in den Bereichen politische Transformation und Governance, und einige Länder wie etwa die baltischen Staaten haben Covid-19 im globalen und europäischen Vergleich gut gemeistert, obwohl die offiziellen Todesraten die tatsächliche Zahl der Coronavirus-Toten in anderen Ländern zu unterschätzen scheinen.¹ Während die Verbesserungen im Bereich politische Transformation und guter Regierungsführung zumeist nur geringfügig sind oder frühere Abwärtsbewegungen wieder umkehren, wird der Abschwung von einer Handvoll Länder angeführt (insbesondere Polen, Serbien und Slowenien), ohne die die Region lediglich im *Status quo* verharren würde. Insgesamt steckt die Region jedoch im Niedergang fest und nähert sich den globalen Durchschnittswerten weiter an. Ostmittel- und Südosteuropa bleibt nur deshalb weltweit führend, weil andere Regionen sie beim Wettlauf nach unten überholen.

¹ "Tracking covid-19 excess deaths across countries," *The Economist*, 13. Juli 2021.
<https://www.economist.com/graphic-detail/coronavirus-excess-deaths-tracker>

Politische Transformation

Nur in Nordmazedonien und Rumänien gab es deutliche Verbesserungen im Status politischer Transformation. **Nordmazedonien** konsolidierte die Fortschritte, die nach dem dramatischen Sturz des langjährigen Ministerpräsidenten Nikola Gruevski erzielt wurden. Einige der dieser Verbesserungen setzen Entwicklungen fort, die sich bereits im BTI 2020 andeuteten, als die Veränderungen noch zu jung waren, um vom Index vollständig erfasst zu werden. Obwohl das Land große Fortschritte in Bezug auf die Leistungsfähigkeit demokratischer Institutionen und die Meinungsfreiheit gemacht hat, liegt der Gesamtwert für den Status politischer Transformation nach wie vor knapp unter dem regionalen Durchschnitt, und Nordmazedonien steht vor erheblichen Herausforderungen, wenn es um interpersonelles und interethnisches Vertrauen sowie die Verfolgung von Amtsmissbrauch geht. Während **Rumänien** von einer "defekten" zu einer "sich konsolidierenden" Demokratie aufstieg, waren die tatsächlichen Veränderungen bescheiden und spiegeln eher eine Rückkehr zur Normalität nach einem Einbruch der demokratischen Leistung im BTI 2020 wider. Der positive Trend ist hauptsächlich darauf zurückzuführen, dass die ineffiziente und korrupte Regierung der Sozialdemokraten (PSD) im November 2019 durch die demokratischere und kompetentere Nationalliberale Partei (PNL) ersetzt wurde. Der ehemalige PSD-Vorsitzende und stellvertretende Ministerpräsident Liviu Dragnea wurde wegen illegaler Verwendung öffentlicher Mittel im Mai 2019 zu dreieinhalb Jahren Gefängnis verurteilt – was die Hoffnung nährte, dass Amtsmissbrauch in Rumänien angemessen verfolgt werden kann.

Zu den Ländern, in denen sich das Demokratieniveau verschlechtert hat, gehören einige übliche Verdächtige, wenn man die Trends der letzten zehn Jahre betrachtet. In Serbien, Polen und Ungarn setzten sich Autokratisierungstendenzen fort, zu diesen drei Ländern gesellten außerdem noch Bulgarien und Slowenien. **Polen** ist eindeutig in die Fußstapfen Ungarns getreten – die Demokratiequalität des Landes hat sich kontinuierlich verschlechtert, was dazu führte, dass das Land im BTI seinen Status als zweitdemokratischstes Land (BTI 2016) verlor und nun als drittschlechteste unter den EU-Mitgliedstaaten geführt wird (BTI 2022). Polen hat besonders mit der Unabhängigkeit der Justiz, der Presse- und Meinungsfreiheit und zuletzt mit der Integrität der Wahlen zu kämpfen. Den größten Einbruch im Demokratieindex erlebte jedoch **Serbien**, wo Präsident Aleksandar Vučić (Serbische Fortschrittspartei, SNS) die Macht fest im Griff hat. Das demokratische Versprechen, für das Serbien noch vor einem Jahrzehnt stand, ist so gut wie verschwunden. Im Juni 2020 fand eine umstrittene Parlamentswahl unter pandemischen Bedingungen statt. Die Opposition boykottierte die Wahl, weil sie der SNS Voreingenommenheit vorwarf, und nach der Wahl mit rekordverdächtig niedriger Wahlbeteiligung zog keine tragfähige Opposition ins Parlament ein. Angesichts der sich abzeichnenden Pandemie hatte Vučić den Notstand ausgerufen, ohne sofort die Zustimmung des Parlaments einzuholen, was gegen die Verfassung des Landes verstößt. Natürlich mussten alle Parlamente in der Region ihre Arbeitsweise ändern; mehrere Regierungen versuchten, die parlamentarische Kontrolle zu untergraben, indem sie beispielsweise übermäßig auf Schnellverfahren zurückgriffen oder, wie in Ungarn, das Parlament der Regierung per Dekret ohne zeitliche Begrenzung zustimmte. Serbien war jedoch das einzige Land in der Region, das das Parlament für mehr als 40 Tage aussetzte.

Obwohl die **slowenische** Demokratie im Vergleich zu Polen, Serbien und Ungarn nach wie vor robust ist, hat das Land - bis vor kurzem eine Bastion der Demokratie und der guten Regierungsführung auf dem westlichen Balkan - einen schweren Rückschlag erlitten. Premierminister Janez Janša (Slowenische Demokratische Partei, SDS) trat sein Amt zu Beginn der Pandemie an. Janša hat sich offen von Polen, Ungarn und Donald Trump inspirieren lassen - dem er bizarrerweise nach den Präsidentschaftswahlen im November 2020 zum Sieg gratulierte. Die SDS-geführte Regierung hat die Medien angegriffen, der slowenischen Presseagentur mit drastischen Mittelkürzungen gedroht und Covid-19 als Vorwand benutzt, um kritische Stimmen zum Schweigen zu bringen und die Versammlungsfreiheit zu beschneiden. In Ljubljana kam es wöchentlich zu Protesten gegen die Regierung, bei denen der Rücktritt von Janša und vorgezogene Neuwahlen gefordert wurden; die Demonstranten wurden mit verschiedenen Geldstrafen belegt und es kam sogar zu Verhaftungen.

Die demokratische Glaubwürdigkeit anderer Länder war ebenfalls weniger makellos als zuvor - darunter Estland, wo die aufmüpfige rechtsradikale Konservative Volkspartei (EKRE) 2019 an die Regierung kam und regelmäßig die "liberalen Mainstream-Medien" und zum Beispiel LGBTQ-Organisationen angriff. Auch in Polen und Ungarn sieht sich die LGBTQ-Gemeinschaft weiterhin mit Herausforderungen konfrontiert. Ungarns Versuche, sexuelle Minderheiten aus der Öffentlichkeit zu verdrängen, gipfelten im Juni 2021 in einem Verbot gleichgeschlechtlicher Bildung, das unter dem Deckmantel härterer Strafen für Pädophilie eingeführt wurde, nachdem im November 2020 eine Verfassungsänderung beschlossen worden war, die es nur verheirateten (und heterosexuellen) Paaren erlaubt, Kinder zu adoptieren. Dieser Schritt befriedigte nicht nur die ideologischen Wünsche der Regierungspartei Fidesz, sondern spaltete auch die innenpolitische Opposition (zwischen liberal ausgerichteten Parteien und der konservativen Hardliner-Partei Jobbik), die davor ihre Zusammenarbeit intensiviert hatte.² In Polen kam es zu einer Kontroverse, als viele Gemeinden sich zu "LGBT-ideologiefreien Zonen" erklärten - mit stillschweigender Billigung der Partei Recht und Gerechtigkeit (PiS) und Verurteilung durch die EU (die den betroffenen Gemeinden Strukturmittel verweigert hat).

Während der Wertekonflikt (über Geschlechterfragen, sexuelle Minderheiten und Migration) den ethnischen und religiösen Spaltungen die Aufmerksamkeit weitgehend entzogen hat, haben sich diese in einigen Ländern vertieft. Bosnien und Herzegowina hatte weiterhin mit zentrifugalen Tendenzen zu kämpfen - die größte kroatische Partei befürwortet die Schaffung einer ethnisch-kroatischen föderalen Einheit und die Führung der *Republika Srpska* eine (verfassungswidrige) Sezession. In Montenegro kam es zu einer zunehmenden Polarisierung und einem politischen Konservatismus, der auch den Einfluss der Kirche verstärkte. Dies führte zu Massenprotesten, die einerseits das Eigentum der serbisch-orthodoxen Kirche in Montenegro schützten und sich andererseits gegen die von der technokratischen Regierung, die 2020 die 30-jährige Alleinherrschaft der Demokratischen Partei der Sozialisten (DPS) beendete, vorgeschlagenen Änderungen der serbischen Staatsbürgerschaftspolitik richteten. Die eher prowestlichen (und nationalistischen, antiserbischen) Kräfte sind zunehmend besorgt darüber, dass die neue Regierung versucht, das Land wieder unter die Fittiche Serbiens zu nehmen, und beschuldigen Serbien, die Spannungen zu schüren.

Einige **Wahlen** in der Region wurden wegen der Covid-19-Pandemie um einige Monate verschoben. Die polnischen und serbischen, die unter den Bedingungen der Pandemie stattfanden, waren jedoch wesentlich umstrittener als jede Verschiebung. Die polnischen Behörden bestanden darauf, die Präsidentschaftswahlen wie geplant im Mai 2020 abzuhalten, und zwar während eines Lockdowns - vermutlich, damit der amtierende Präsident Andrzej Duda (PiS) von dem Effekt des „sich um die Fahne Scharen“ während der Krise und den begrenzten Möglichkeiten der Opposition, einen Wahlkampf zu führen, profitieren kann. Die eilig organisierte Briefwahl schlug völlig fehl und die Wahl wurde im Sommer wiederholt, wobei Duda nur knapp Rafał Trzaskowski, den liberalen Bürgermeister von Warschau, besiegte. Die PiS behielt auch eine knappe parlamentarische Mehrheit im Sejm, verlor sie aber 2019 im Senat. Bei den Kommunalwahlen in Bosnien und Ungarn, wo ein gemeinsamer Oppositionskandidat im Oktober 2019 den amtierenden Fidesz-Bürgermeister von Budapest besiegte, konnte die Opposition zulegen. Die Parlamentswahlen 2020 in Rumänien boten ein gemischteres Bild: Während die AUR (eine neue rechtsextreme Partei) mit 9 % der Stimmen ins Parlament einzog, stärkte die Wahl die Position der liberalen PNL an der Spitze der Regierung.

Andere Wahlen kamen reformorientierten Parteien zugute: nach den Wahlen in Litauen im Oktober 2020 wurde eine Koalition aus etablierten und neuen zentristischen Parteien gebildet, während die Wahlen in Estland 2019 die rechtsradikale EKRE (für ein Jahr) in die Regierung katapultierten. Nach den Massenprotesten im Jahr 2018 infolge der Ermordung eines Enthüllungsjournalisten gewann Zuzana

² Während die Gesetzgebung einen Aufschrei der führenden Stimmen in der EU auslöste, machte sie auch die Spannungen zwischen den Mitgliedstaaten deutlich - die meisten westeuropäischen Staats- und Regierungschefs (aber auch Estland und Lettland) protestierten, während die meisten osteuropäischen Staats- und Regierungschefs auffallend neutral blieben oder Ungarn in Schutz nahmen.

Čaputová die slowakischen Präsidentschaftswahlen im März 2019 mit einem liberalen Antikorruptionsprogramm. Ihre Partei „Progressive Slowakei“ flopte jedoch bei den Parlamentswahlen 2021, die Igor Matovič (Gewöhnliche Menschen und Unabhängige Persönlichkeiten, OĽaNO) ins Amt brachten, eine weitere Antikorruptionspartei mit einem populistischeren Touch. Die Wahlen in Montenegro im Jahr 2020 brachten eine wackelige, von Technokraten geführte Koalition hervor, nachdem die prowestliche Demokratische Partei der Sozialisten (DPS), die durch Korruptionsvorwürfe belastet war, nach einer Protestwelle ihre Mehrheit verloren hatte. Der Erfolg der progressiven, linksgerichteten und zugleich nationalistischen Vetëvendosje (Selbstbestimmung, LVV) im Jahr 2019 läutete einen grundlegenden Wandel im Kosovo ein, indem er den Kreis der nach der Unabhängigkeit entstandenen Parteien durchbrach. Die von Albert Kurti (LVV) geführte Regierung war jedoch nur von kurzer Dauer, und bei einer Stichwahl im Jahr 2021 konnte die LVV ihren Sitzanteil in der fragmentierten Kosovo-Versammlung weiter erhöhen.

Die **Zivilgesellschaft** mobilisierte in mehreren Ländern (Serbien, Slowakei, Tschechien) Proteste gegen Pandemiebeschränkungen, die jedoch von Antikorruptions- und Anti-Regierungs-Demonstrationen überschattet wurden - ein Trend, der sich seit dem Erhebungszeitraum des BTI 2020 fortsetzte (in dem es zu erheblichen Protestbewegungen in Polen, Rumänien, der Slowakei und Ungarn gekommen war). Im Herbst 2019 gab es in Kroatien den größten Streik seit der demokratischen Wende, als die Lehrer-gewerkschaften bessere Gehälter und Arbeitsbedingungen forderten. Die "Einer von fünf Millionen"-Demonstrationen gegen die SNS-Herrschaft in Serbien, die 2018 begannen, wurden nur aufgrund der Pandemiebeschränkungen unterbrochen. Auf Antikorruptionsproteste im benachbarten Montenegro folgten 2019 Proteste gegen die Übertragung des Eigentums der serbisch-orthodoxen Kirche an den Staat. Während der gesamten Pandemie protestierten in Slowenien Tausende auf der Straße, auf Fahrrädern, in Autos oder von Fenstern und Balkonen aus gegen die autokratischen Tendenzen der Regierung von Janez Janša. Ab Juli 2020 demonstrierten Hunderttausende gegen die Korruption und die Vereinnahmung des Staates (state capture) durch den bulgarischen Ministerpräsidenten Bojko Borisow in einigen der längsten und größten Bürgerproteste, die das Land je gesehen hat. Im Oktober 2020 löste die Bestätigung eines strengen Abtreibungsverbotsgesetzes durch ein von der Regierung eingesetztes Verfassungsgericht den "Frauenstreik" in Polen aus, die größte Massendemonstration seit dem Fall des Kommunismus. Auch in der Tschechischen Republik kam es 2019 zu den größten landesweiten Demonstrationen seit der Samtenen Revolution von 1989. Die von der unpolitischen Bürgerbewegung "Million Moments for Democracy" organisierten Proteste forderten die Verteidigung der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit sowie den Rücktritt von Premierminister Andrej Babiš, der in einen Skandal um EU-Zuschüsse für seine Unternehmen verwickelt ist. Der Spielraum für Proteste war in allen Ländern aufgrund der von der Pandemie diktierten sozialen Distanzierung in gewissem Maße eingeschränkt - angeblich wurden die Regeln von den Behörden missbraucht, um in einigen Ländern (z. B. in Polen, Serbien, Slowenien und Ungarn) gegen die Opposition vorzugehen. Die Vereinigungsfreiheit - die in der Region schon früher ein Thema war (vor allem in Ungarn) - wurde in Bulgarien eingeschränkt, wo die Gerichte die Registrierung ethnisch mazedonischer Nichtregierungsorganisationen mit der Begründung ablehnten, dass sie die nationale Einheit gefährdeten, während Menschenrechtsorganisationen und vom Ausland finanzierte NGOs zunehmend unter Beschuss gerieten.

In mehreren Ländern gibt es nach wie vor Probleme mit der Unabhängigkeit der Justiz. Während in der Slowakei spürbare Fortschritte erzielt wurden, gibt es trotz der Fortschritte in Albanien und Nordmazedonien weiterhin Probleme, insbesondere in Bezug auf die Effizienz der Gerichte, die Überprüfung von Richtern und die Korruption im Justizwesen. In Serbien ist die Justiz nach wie vor politischer Einflussnahme ausgesetzt, die Gerichte sind in Vetternwirtschaft verstrickt und der Rückstau von Fällen behindert die Effizienz. In Polen weigerte sich die PiS-Regierung, die die Gerichte umfassend politisiert hat, den Urteilen des Europäischen Gerichtshofs über Disziplinarmaßnahmen gegen Richter nachzukommen.

Tab. 2: 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	Nordmazedonien	Bosnien u. Herzegowina		
Litauen	Polen			
Tschechien	Bulgarien			
Lettland	Albanien			
Slowakei	Montenegro			
Slowenien	Kosovo			
Kroatien	Ungarn			
Rumänien ▲	Serbien			

Die Tabelle folgt den Indexwerten im BTI 2022. Die Länder sind entsprechend ihrer Systemkategorisierung und der Bewertung des politischen Transformationsstands angeordnet. Pfeile markieren Kategorienwechsel im Vergleich zum BTI 2020.

Wirtschaftliche Transformation

Die Covid-19-Pandemie hatte negative wirtschaftliche Auswirkungen auf die Region, die weltweit eine der höchsten Raten an Infektionen und Covid-bedingten Todesfällen verzeichnete. Vier Länder der Region - Slowenien, Tschechien, Bosnien und Herzegowina sowie Nordmazedonien - gehörten Ende Januar 2021 zu den zehn Ländern mit den meisten Covid-19-bedingten Todesfällen pro Kopf der Bevölkerung; Bulgarien, Ungarn, Montenegro und Kroatien lagen nicht weit dahinter. Verschiedene Arten von Lockdowns und Beschränkungen schränkten die wirtschaftlichen Aktivitäten ein, insbesondere in Sektoren, die von der Mobilität der Menschen (Tourismus) oder von der Geselligkeit außerhalb der eigenen vier Wände (Gastgewerbe und Kultur) abhängig sind. Dennoch waren die Gesamtauswirkungen wahrscheinlich milder als zu Beginn der Pandemie befürchtet, zumindest bis zu den ersten Wochen des Jahres 2021. Erstens waren die wirtschaftlichen Auswirkungen geringer als erwartet - vor allem in Ländern, deren Wirtschaft stärker von industrieller oder landwirtschaftlicher Produktion abhängt (da der Güterverkehr weniger betroffen war als der Reiseverkehr) oder von der Informationsbranche (da sich das Coronavirus nicht online verbreitete). So war der wirtschaftliche Abschwung in Serbien und Litauen (-1,0 bzw. -0,9 Prozent³) geringer als in Montenegro und Kroatien, deren Wirtschaft stark vom Tourismus abhängig ist (-15,2 bzw. -8,4 Prozent). Zweitens traf die zweite Welle von Covid-19 Ende 2020 die Region schlimmer als diejenige im Frühjahr - keines der Länder gehörte Ende September 2020 zu den zwanzig Ländern mit den höchsten Sterberaten weltweit. Drittens wurde der wirtschaftliche Schock durch verschiedene - oft großzügige - staatliche Programme abgefedert, die dazu beitrugen, die Arbeitslosigkeit und die Zahl der Kreditausfälle niedrig zu halten.

Dies gibt natürlich Anlass zur Sorge über die mittelfristigen Wirtschaftsaussichten. Es wird zwar allgemein erwartet, dass sich das BIP schnell erholt - insbesondere in den am stärksten betroffenen Volkswirtschaften -, doch wird es länger dauern, bis die Staatsverschuldung abgebaut und die Haushaltsdefizite ausgeglichen sind. Die meisten Länder der Region hatten zu Beginn eine recht niedrige Staatsverschuldung - die durchschnittliche Staatsverschuldung (55,8 Prozent des BIP im Jahr 2020) lag deutlich unter dem EU-Durchschnitt (91,7 Prozent). Einige Länder wiesen jedoch Schuldenstände auf, die sich dem westeuropäischen Niveau annäherten. Vor allem Montenegro kämpft mit einer Schuldenlast, die über dem EU-Durchschnitt liegt - sie stieg von (regional gesehen) hohen 80 Prozent im Jahr 2019 auf 109 Prozent im Jahr 2021. Das Land hat mit dem bevorstehenden Beginn der Darlehensrückzahlung für die 2 Mrd. EUR teure Bar-Boljare-Autobahn (die die Adriaküste mit Serbien verbindet) zu kämpfen,

³ EBRD Regional Economic Prospects, Juni 2021.
<https://www.ebrd.com/what-we-do/economic-research-and-data/rep.html>.

die von chinesischen Auftragnehmern gebaut und durch ein Darlehen aus China finanziert wurde (das derzeit etwa ein Viertel der Staatsschulden des kleinen Landes hält). Montenegro hat mit verschiedenen europäischen Gläubigern Gespräche geführt, um die Darlehenslast erträglicher zu gestalten; die Sorge Europas ist die Ansteckungsgefahr für die gesamte westliche Balkanregion, falls das kleine Land mittleren Einkommens zahlungsunfähig werden sollte.

Während die Situation für Montenegro besonders besorgniserregend ist, werden die meisten Länder der Region in den kommenden Jahren mit einigen Herausforderungen bei der Bewältigung der gestiegenen Verschuldung konfrontiert sein, mit dem Risiko einer toxischen Kombination aus verzögerten Sparmaßnahmen und langsamer wirtschaftlicher Erholung. Die Staatsverschuldung stieg in zehn Ländern um mehr als 10 Prozentpunkte und in allen Ländern der Region um mehr als fünf Prozentpunkte. In den meisten Ländern prognostiziert der IWF für 2021 und 2022 einen weiteren Anstieg der Staatsverschuldung,⁴ wobei sich die Staatsverschuldung Estlands voraussichtlich mehr als verdreifachen wird (von 8,4 Prozent im Jahr 2019 auf 30,3 im Jahr 2022). Einigen Regierungen (in Albanien, Estland und Tschechien) wurde vorgeworfen, die Maßnahmen zur Pandemiebekämpfung als Vorwand zu nutzen, um sich mehr Spielraum für die Haushaltspolitik zu verschaffen. In anderen Ländern waren die Covid-19-Maßnahmen improvisiert und verschwenderisch (z. B. Serbien und Slowenien), oder die höhere Staatsverschuldung warf ein Schlaglicht auf längerfristige strukturelle Probleme (z. B. Litauens Fähigkeit, sein Rentensystem zu finanzieren).

Trotz des beträchtlichen Schocks für die Tourismusindustrie, eine der wichtigsten Säulen der kroatischen Wirtschaft, konnte **Kroatien** seinen BTI-Gesamtwert für die wirtschaftliche Transformation leicht steigern - eine seltene Ausnahme inmitten des ansonsten stagnierenden oder sich verschlechternden Bildes in der Region. Dies ist auf die Verbesserung einiger grundlegender Faktoren zurückzuführen - geringe und abnehmende Ungleichheit zwischen den Geschlechtern, solide Finanzierung des Gesundheitswesens und stetige Fortschritte bei einigen Umweltindikatoren (z. B. erneuerbare Energien und Umweltausgaben). Außerdem hat die Regierung weitgehend angemessen auf Covid-19 reagiert - selbst in Anbetracht des Schocks für die Tourismusbranche war der Anstieg der Arbeitslosigkeit bescheiden (von 7,8 Prozent im Jahr 2019 auf 9,2 im Jahr 2020). Im Juli 2020 trat Kroatien zusammen mit Bulgarien dem Wechselkursmechanismus (WKM) II der EU bei - dem letzten Schritt auf dem Weg zum Beitritt in die Eurozone im Jahr 2023 oder 2024. Kroatien wird jedoch mit seiner Staatsverschuldung zu kämpfen haben (82,7 Prozent im Jahr 2020 im Gegensatz zum Maastricht-Kriterium von 60 Prozent) und Bulgarien mit der Inflation (als ärmster EU-Mitgliedstaat liegt das Preisniveau weit unter dem EU-Durchschnitt).

Tschechien verzeichnete im BTI einen Rückgang seines wirtschaftlichen Transformationsstatus. Nach einem mageren Wachstum in den Jahren 2018 und 2019 verzeichnete das Land 2020 den drittgrößten BIP-Rückgang in der Region (nach Montenegro und Kroatien, trotz geringer Abhängigkeit vom Tourismus). Das Land wies eine der schlimmsten Covid-19-Ausbreitungen in der Region auf – Ende 2020 mit der fünfthöchsten Fallrate pro Million weltweit. Während die fiskalische Stabilität in der gesamten Region Anlass zur Sorge gab, war sie in Tschechien aufgrund von Steuersenkungen (die vom Präsidenten der Zentralbank scharf kritisiert wurden) und der lockeren Haushaltsdisziplin der Regierung, die sich um ihr Schicksal bei den Wahlen 2021 sorgte, besonders ausgeprägt. Das Haushaltsdefizit erreichte 6,2 Prozent des BIP, während die Staatsverschuldung von 30,2 Prozent im Jahr 2019 auf 37,6 Prozent im Jahr 2020 anstieg und den Prognosen zufolge noch viel weiter steigen wird (44 Prozent im Jahr 2021). Einige der Probleme der tschechischen Wirtschaftsentwicklung gingen der Pandemie voraus - die Chancengleichheit zwischen den Geschlechtern hatte sich verschlechtert, die prekäre Beschäftigung nahm zu (und wurde von den Covid-19-Maßnahmen der Regierung nicht angegangen), das Amt für Wettbewerbsschutz stand in der Kritik, weil es bei der Überwachung des öffentlichen Auftragswesens versagt

⁴ IMF World Economic Outlook Database, April 2021.
<https://imf.org/en/Publications/SPROLLS/world-economic-outlook-databases>

und politischem Druck nicht standgehalten hatte (der Präsident des ÚOHS wurde im Dezember 2020 ersetzt). Trotz der negativen Trends blieb Tschechien beim Wirtschaftsstatus weiterhin führend in der Region, auch wenn sie den größten Teil ihres Vorsprungs gegenüber anderen gut abschneidenden Ländern (Estland, Slowenien und Litauen, die wesentlich geringere Rückschritte hinnehmen mussten) einbüßte.

Mehrere andere Länder sahen sich mit einem Rückgang der volkswirtschaftlichen Leistungsstärke konfrontiert, der nicht ausschließlich durch Covid-19 verursacht wurde. Bosnien und Herzegowina litt unter dem Rückgang der ausländischen Direktinvestitionen. Slowenien und Ungarn verzeichneten einen der größten Anstiege der Staatsverschuldung; in Rumänien führte die höhere Verschuldung dazu, dass die Einführung des Euro eine unrealistische Perspektive für die nahe Zukunft darstellt. Die Slowakei war in hohem Maße von Autoexporten abhängig, die bereits 2019 aufgrund des schleppenden Wachstums in Deutschland und der Brexit-Unsicherheit zu einem schwächeren Wachstum führten.

Polen zeigt die unterschiedlichen Gesichter der Wirtschaftspolitik. Auf der einen Seite hat die Politik der PiS für Wachstum, Beschäftigung und Haushaltsstabilität gesorgt. Der Erfolg wurde jedoch von einem allzu klientelistischen Ansatz überschattet, bei dem die Regierung ihre Unterstützerbasis (traditionelle Familien und Rentner) bevorzugt. Wie in den meisten anderen EU-Staaten der Region wird die wirtschaftliche Stabilität auch durch erhebliche EU-Finanzmittel gestützt, die in Polen bis zu 25 Prozent des Wirtschaftswachstums ausmachen. Dies macht die Länder potenziell anfällig für eine Krise der EU-Finanzierung oder die mangelnde Bereitschaft der EU, Länder zu unterstützen, die die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit und die grundlegenden europäischen Menschenrechtswerte verletzen, was für Polen und Ungarn besonders relevant ist, wenn man ihre Streitigkeiten mit der EU und die Verfahren nach Artikel 7 über die Krise der Rechtsstaatlichkeit in den Ländern bedenkt. Die Herausforderungen der Verschuldung und des wirtschaftlichen Aufschwungs könnten sich ebenfalls als schwierig erweisen, da die Pandemie Probleme und Ungleichheiten im sozialen Sektor, im Gesundheits- und im Bildungssystem deutlicher hat zutage treten lassen. Die Anfälligkeit von Menschen, die im wachsenden Sektor der „Gig-Economy“ arbeiten, wurde deutlicher denn je, da die Covid-19-Maßnahmen nicht immer Menschen mit nicht-traditionellen und prekären Arbeitsverhältnissen erreichten. Die Ungleichheiten beim Zugang zur Gesundheitsversorgung wurden deutlicher als zuvor - selbst in einigen der reichsten Länder der Region wie Estland, Litauen und Polen. Auch wenn einige Länder der Region den Übergang zum Online-Lernen recht erfolgreich bewältigt haben (Estland z. B. profitierte von früheren Investitionen in das E-Learning), variierte der Zugang der Schüler zum Internet, zu geeigneter IKT-Ausrüstung und zu den technologischen Kenntnissen der Eltern sowohl zwischen weiter und weniger entwickelten Regionen als auch zwischen reicheren und ärmeren Haushalten. Auch trugen Frauen im Durchschnitt eine unverhältnismäßig große Last bei der Betreuung der Kinder im Rahmen des Home-Schooling, was sich negativ auf ihr Einkommen und ihre Berufsaussichten auswirkte.

In mehreren Ländern kam es aufgrund von Problemen mit der Wettbewerbspolitik zu Rückschlägen bei der Marktorganisation. Die Wettbewerbspolitik in Tschechien hat unter politischem Druck und einer unzureichenden Überwachung des öffentlichen Auftragswesens gelitten - was durch die Skandale um die EU-Zuschüsse, die an die von Ministerpräsident Andrej Babiš kontrollierten Unternehmen geflossen sind, deutlich sichtbar wurde. Ungarn hat oft auf eine laxen Aufsicht über Fusionen mit der Begründung nationaler strategischer Bedeutung zurückgegriffen (aus politischen Gründen im Medien- und Bankensektor); außerdem hat das Land einen der höchsten Anteile öffentlicher Ausschreibungen mit einem einzigen Bieter in der EU. Das polnische Amt für Wettbewerb und Verbraucherschutz (UOKiK) hat einige politisch motivierte Entscheidungen getroffen. Das öffentliche Auftragswesen in Rumänien, insbesondere auf lokaler Ebene, leidet nach wie vor unter Klientelismus und Korruption, die durch die Anwendung von Schnellverfahren während der Pandemie noch weiter untergraben wurden. Die serbischen und slowenischen Wettbewerbsbehörden sind passiv - in Serbien wurde bisher noch keine Marktkonzentration verhindert, wo übermäßige staatliche Beihilfen für den Sektor der großen Staatsunternehmen (unter

politischer Kontrolle der Regierungspartei) weiterhin umstritten sind und wo der öffentliche Sektor nach wie vor aufgebläht ist und wenig Rechenschaftspflicht und Effizienz aufweist.

Im Gegensatz dazu haben sich die Bankensysteme in vier Ländern verbessert. In Montenegro konsolidierte sich der zuvor fragmentierte Bankensektor, während Slowenien die Privatisierung der NLB, der größten Bank des Landes, erfolgreich abschloss. In Polen festigte sich das Verhältnis von Kapital zu Vermögenswerten, während sich in Rumänien die Solvenz und der Anteil der notleidenden Kredite verbesserte. Eine wichtige Entwicklung war, dass Lettland die Governance des Finanzsektors grundlegend reformiert hat und es vermieden hat, vom Moneyval-Sachverständigenausschuss des Europarats für die Bewertung von Maßnahmen zur Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung in seinem Bericht über Lettland im Jahr 2020 auf eine "graue Liste" gesetzt zu werden.

Tab. 3: Entwicklungsstand der wirtschaftlichen Transformation

weit fortgeschritten Werte 10 bis 8	fortgeschritten Werte < 8 bis 7	eingeschränkt Werte < 7 bis 5	stark eingeschränkt Werte < 5 bis 3	rudimentär Werte < 3
Tschechien	Kroatien	Ungarn ▼		
Estland	Bulgarien	Montenegro ▼		
Slowenien	Rumänien	Serbien		
Litauen	Nordmazedonien	Albanien		
Slowakei		Bosnien u. Herzegowina		
Lettland		Kosovo		
Polen				

Die Tabelle folgt den Indexwerten im BTI 2022. Die Länder sind entsprechend ihrer Bewertung des wirtschaftlichen Transformationsstands angeordnet. Pfeile markieren Kategorienwechsel im Vergleich zum BTI 2020.

Governance

Die Pandemie stellte die Lernfähigkeit, die Politikkoordinierung und die effiziente Ressourcennutzung der Regierungen auf die Probe. Die Reaktion auf die sich schnell entwickelnde Situation war oft kompliziert, und die politischen Ergebnisse waren über den Zeitverlauf und von Land zu Land sehr unterschiedlich. Die Reaktionen waren oft hektisch und entweder aus der Sicht der bürgerlichen Freiheiten zu hart oder aus der Sicht der öffentlichen Gesundheit zu schwach. Die Ergebnisse in Bezug auf die Infektions- und Todesraten reichten von gut bis schlecht im weltweiten Vergleich. Während das Gesundheits- und das Bildungssystem einer ernsthaften Belastungsprobe ausgesetzt waren, konnte ein völliger Zusammenbruch vermieden werden - auch wenn einige Länder zu bestimmten Zeitpunkten in Erwägung zogen, ihre Covid-Patienten in Nachbarländer zu verlegen. Dies geschah im März 2021, als Tschechien Patienten nach Deutschland und in die Schweiz verlegte. In zwei Balkanländern wurde die Pandemiekrise von zwei verheerenden Erdbeben begleitet - im November 2019 in Albanien (mit 52 Todesopfern das tödlichste Erdbeben des Jahres 2019) und im Dezember 2020 in Kroatien.

Neben dem unmittelbaren Druck auf die Gesundheitsversorgung stellte Covid-19 auch eine Herausforderung für die Lern- und Adaptionfähigkeit der Politik dar. Die Regierungen mussten rasch und effizient auf eine sich schnell entwickelnde, von Unsicherheit geprägte Situation reagieren, während sich parallel dazu das Expertenwissen über das SARS-CoV-2-Virus entwickelte. Viele Länder der Region ergriffen im Frühjahr 2020 sehr strenge Maßnahmen, die sich in einigen Fällen auszahlten. Im Spätsommer 2020 war die Slowakei sowohl bei den Fallzahlen als auch bei den Todesfällen nicht mehr unter den 120 der am stärksten betroffenen Ländern der Welt, was zunächst auf einige recht drakonische Einreisebeschränkungen zurückzuführen war; Lettland und Litauen standen dem nicht viel nach. Ende Januar 2021 lag Nordmazedonien, das Land mit den schlechtesten Ergebnissen in der ersten Welle, weltweit auf Platz 24 bei der Sterberate und auf Platz 38 bei der Fallzahl.

Leider hat die zweite Welle, die im Herbst 2020 begann, viele Länder der Region hart getroffen - Ende Januar 2021 gehörten die meisten Länder zu den zwanzig am stärksten betroffenen Ländern, entweder in Bezug auf die Fallzahlen oder die Zahl der Todesfälle, Slowenien und Tschechien waren bei beiden Indikatoren unter den ersten zehn. Möglicherweise haben der frühe Erfolg und die rechtzeitige Reaktion zu einer zu schnellen und zu umfassenden Lockerung der Vorschriften und zu Skepsis gegenüber der Schwere der Pandemie geführt.⁵ Die Slowakei veranschaulicht weitere Probleme bei der Reaktion auf Covid: Im November 2020 führte das Land Massenantigentests bei zwei Dritteln der Bevölkerung durch, obwohl kein Expertenkonsens über die Zweckmäßigkeit dieser Maßnahme bestand. Der gute Start des Impfprogramms Anfang 2021 wurde durch eine merkwürdige Entscheidung von Premierminister Matovič überschattet, ein Geheimabkommen mit Russland über den Impfstoff Sputnik V zu unterzeichnen. Das Geschäft war in zweierlei Hinsicht kontraproduktiv - es kostete Matovič schließlich nach nur einem Jahr im Amt seinen Job (obwohl er als Finanzminister einen Platz am Kabinetttisch behielt) und die Nachfrage nach Sputnik V war schließlich so gering, dass die Slowakei die meisten Dosen zurück nach Russland verkaufte.

Die Slowakei war einer von nur zwei EU-Mitgliedstaaten, die Sputnik V (neben Ungarn) bis Mitte 2021 zugelassen haben. Darüber hinaus haben sechs Länder des westlichen Balkans den Impfstoff zugelassen. Während die russische "Impfdiplomatie" in der Region zu scheitern schien - die Ungarn zeigten trotz der Regierungspropaganda nur geringes Interesse an Sputnik V⁶ - gelang es Ungarn und Serbien, ihre Impfraten zu erhöhen, indem sie nicht nur westliche Impfstoffe zuließen - zu denen Länder außerhalb der EU über das COVAX-Programm Zugang hatten -, sondern auch russische und chinesische Impfstoffe. Serbien hat bis zur ersten Hälfte des Jahres 2021 eine der höchsten Impfraten in der Region aufrechterhalten, während Ungarn im April 2021 der Spitzenreiter in der Region (und in der EU) war.

Trotz der offensichtlichen Auswirkungen von Covid-19 lassen sich die Verschlechterungen im Governance-Index nur teilweise auf die Pandemie zurückführen. Die stärksten Rückschritte verzeichneten Polen, Slowenien und Serbien (gefolgt von Estland und Tschechien). In allen drei Ländern verschlechterte sich die Bewertung insbesondere in Bezug auf den Umgang mit antidemokratischen Akteuren, ebenso wie in Ungarn, wo dieser Wert bereits zum vierten Mal in Folge eine Abwertung erfuhr. Dies ist nicht darauf zurückzuführen, dass einige externe Akteure die demokratisch gewählten Regierungen herausforderten, sondern auf den zunehmend antidemokratischen Charakter der Regierungen selbst. Während der Konsens über das Ziel der Marktwirtschaft fortbesteht, ist der Konsens über die Demokratie - oder die Bedeutung der Demokratie - in dieser Gruppe von Ländern zerbröckelt. Die Regierungsparteien entfernen sich immer weiter von den liberalen westlichen Vorstellungen von Demokratie und befürworten stattdessen eine einheimische "illiberale" Form der Demokratie, die von Putins Russland und der radikalen Rechten im Westen inspiriert ist. Sogar in Estland ist der Konsens leicht ins Wanken geraten. Die Wahlen 2019 brachten die Trump-nahe, globalisierungsfeindliche Konservative Volkspartei (EKRE) an den Kabinetttisch - auch wenn sie nur für weniger als ein Jahr dort blieb. Dies hätte Estland beinahe aus der Kategorie der "sehr guten" Regierungsqualität verdrängt - aber die baltischen Staaten sind die einzigen drei Länder in der Region, die diesen Standard halten konnten. Bosnien und Herzegowina, am anderen Ende der Skala, ist nach wie vor das Land mit der schwächsten Regierungsqualität in der Region, die durch Probleme mit dem Funktionieren als normaler Staat auf Bundesebene und zunehmend autoritäre Tendenzen auf der Ebene der Untereinheiten beeinträchtigt wird. Dennoch bleibt dieser Patient kritisch, aber stabil, im Gegensatz zu Ungarn, das unter einer schwachen und schwächer werdenden Regierungsführung leidet.

Polen verzeichnete den größten Rückschritt bei der Bewertung der Regierungsführung insgesamt und fiel in die Kategorie der als "mäßig" eingestuften Governance zurück. Die PiS-geführte Regierung nutzt

⁵ Popic, T., & Moise, A. D. (2020). Coronavirus: why is eastern Europe's second wave so much worse than its first? *The Conversation*, 1 Dezember.

<https://theconversation.com/coronavirus-why-is-eastern-europes-second-wave-so-much-worse-than-its-first-150430>

⁶ Spencer, J. (2021). "Sputnik Campaign Fails to Launch in Hungary", *Wall Street Journal*, 30. April.

gesellschaftliche Spaltungen aktiv zur politischen Mobilisierung aus und verhält sich immer unverhohlener antidemokratisch. Es ist ihr gelungen, den eigentlich regierungsunabhängigen „Rat für sozialen Dialog“ der polnischen Sozialpartner zu zersetzen - was sogar die sonst so wohlwollende, ikonische Gewerkschaft Solidarność auf den Plan rief. Polens internationale Glaubwürdigkeit hat unter dem EU-Verfahren nach Artikel 7 über den Zustand der Rechtsstaatlichkeit, den Plänen zum Austritt aus der Istanbul-Konvention und den Bedenken hinsichtlich der Energie- und Flüchtlingspolitik der EU gelitten.

Für die Länder des westlichen Balkans stellt die schwindende Aussicht auf eine EU-Mitgliedschaft eine der größten Herausforderungen dar. Es bestehen unbestritten Zweifel an der Bereitschaft und Fähigkeit der EU, in naher Zukunft neue Mitglieder aufzunehmen, aber mehrere Beitrittskandidaten tun sich offensichtlich auch schwer mit dem Integrationsprozess. Montenegro hat zwar alle 33 Verhandlungskapitel geöffnet, aber nur drei abgeschlossen (über acht Jahre hinweg, zuletzt 2017). Der EU-Beitritt ist zwar nach wie vor das wichtigste strategische Ziel Serbiens, doch hat sich der Prozess deutlich verlangsamt - 2019 wurden nur zwei Verhandlungskapitel eröffnet, 2020 keines. Umgekehrt lehnte die EU die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit Albanien und Nordmazedonien ab. Diese wurden zunächst 2019 von Frankreich (mit Unterstützung der Niederlande und Dänemarks für Albanien) mit dem Argument blockiert, dass die EU zuerst Reformen brauche. Albanien hat insbesondere Schwierigkeiten, die Funktionsfähigkeit des Verfassungsgerichts zu erhöhen und seine Wahlgesetze zu entpolitisieren. Nordmazedonien hat in den letzten Jahren erhebliche Anstrengungen unternommen, um die meisten Bedingungen zu erfüllen und ist im März 2020 der NATO beigetreten. Die Hoffnungen auf Beitrittsverhandlungen wurden jedoch im Dezember 2020 durch ein bulgarisches Veto wegen der Nichtanerkennung der mazedonischen Sprache (die es als Dialekt des Bulgarischen betrachtet) und der nationalen Identität (einschließlich der Nichtanerkennung der mazedonischen Minderheit in Bulgarien) zunichte gemacht. Für Bosnien und Herzegowina und den Kosovo ist es noch unwahrscheinlicher, dass sie in nächster Zeit Beitrittsgespräche aufnehmen werden, da beide mit existentielleren Fragen der Staatlichkeit und der internationalen Anerkennung konfrontiert sind.

Etwas überraschend ist, dass im Indikator **zivilgesellschaftliche Traditionen** mit die größten Verbesserungen zu verzeichnen sind. In Albanien und Kroatien nahmen zivilgesellschaftliches Engagement und Solidarität zu, zunächst im Rahmen der Hilfsmaßnahmen nach den Erdbeben, aber auch während der Reaktion auf Covid-19. Die Zivilgesellschaft spielte eine wichtige Rolle bei der Pandemiebekämpfung in Ländern, die im BTI bereits die Höchstpunktzahl für zivilgesellschaftliche Traditionen erreicht hatten, wie Polen und Tschechien. Ein höheres Maß an Freiwilligenarbeit, zivilgesellschaftlichem Engagement und Vertrauen in zivilgesellschaftliche Organisationen waren auch im Kosovo, in Lettland, Litauen und Serbien zu beobachten.

Tab. 4: 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
Litauen	Tschechien ▼	Rumänien	Ungarn	
Lettland	Slowakei	Kosovo	Bosnien u. Herzegowina	
Estland	Nordmazedonien	Polen ▼		
	Albanien	Serbien		
	Montenegro			
	Slowenien			
	Kroatien			
	Bulgarien			

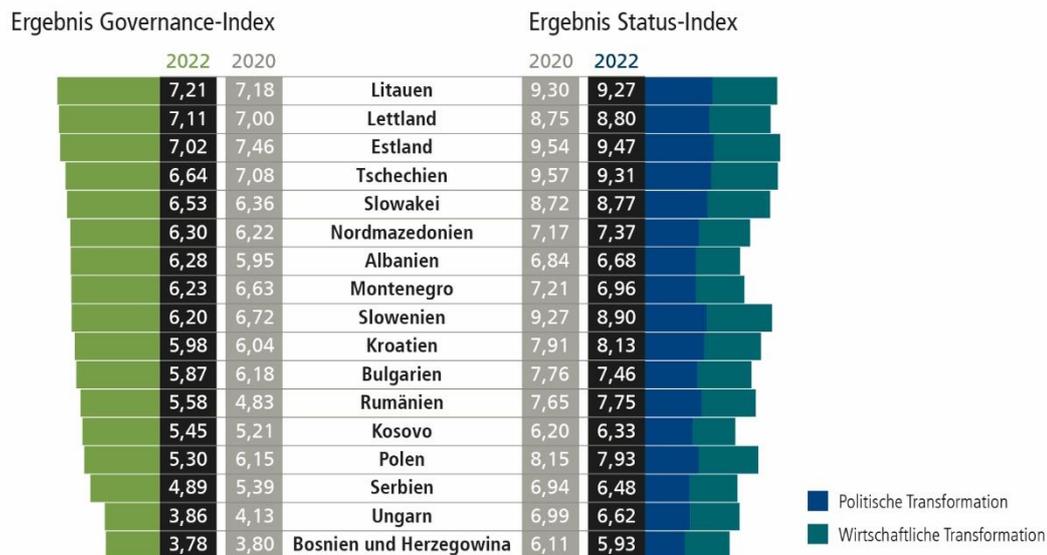
Die Tabelle folgt den Indexwerten im BTI 2022. Die Länder sind entsprechend ihrer Bewertung im Governance-Index angeordnet. Pfeile markieren Kategorienwechsel im Vergleich zum BTI 2020.

Ausblick

Ostmittel- und Südosteuropa ist nach wie vor die BTI-Region, die weltweit am besten abschneidet, aber der Status der politischen Transformation ist zum siebten Mal in Folge gesunken. Der Ausblick für die Region bleibt pessimistisch - es fällt schwer, kurzfristig auf große Sprünge nach oben zu hoffen. Wie der BTI 2022 jedoch zeigt, könnte die zunehmende Mobilisierung der Zivilgesellschaft gegen korrupte oder undemokratische Regierungen und ein gestiegenes Maß an gesellschaftlicher Solidarität im Kampf gegen die Pandemie in vielen Ländern ein positives Signal für die längerfristigen Aussichten sein.

Die hohe Mobilisierung der Bevölkerung muss jedoch nicht gleichbedeutend sein mit politischem Wandel: Polen hält trotz des Frauenstreiks an einer extrem strengen Abtreibungspolitik fest, die Demonstrationen in Serbien perlt an Vučić-Regime weitgehend ab. In Tschechien verblasste - trotz der Parallelen zur Samtenen Revolution - die Bedeutung von "Millionen Momente für Demokratie", da ihr Gründer die Zusammenarbeit mit den Oppositionsparteien verweigerte und seine eigene Partei gründete. Ministerpräsident Andrej Babiš bleibt im Amt. Die Massenproteste in Bulgarien und Montenegro haben möglicherweise nur zur Instabilität beigetragen, ohne den Kurs der Länder wesentlich zu verändern, ähnlich wie in der Slowakei. Die Antikorruptionsproteste 2017-2018 in Rumänien haben jedoch eindeutig dazu beigetragen, das Blatt gegen die schlimmsten Auswüchse der Korruption zu wenden. Bemerkenswert ist, dass der Wandel bei Wahlen nicht immer - oder sogar meistens nicht - nativistischen oder antidemokratischen Akteuren zugutekommt. Die bulgarischen Parlamentswahlen vom April 2021 zeigen, wie durch Wahlen korrupte Amtsinhaber abgestraft werden können. Die lange Zeit dominierende konservative Partei GERB wurde von einer bunten Mischung neuer Parteien besiegt - die meisten von ihnen bewegen sich im Mainstream und keine ist ausgesprochen radikal. Dennoch ist die erfolgreichste der neuen Parteien ITN („Es gibt ein solches Volk“), die von einem der bekanntesten Sänger und Fernsehmoderatoren des Landes gegründet wurde, eindeutig populistisch. Sie überholte die GERB als beliebteste Partei bei den vorgezogenen Wahlen im Juli 2021, nachdem es nach den Wahlen im April zu einem Patt bei der Regierungsbildung gekommen war.

Auch wenn die Opposition in Polen und Ungarn ihre Koordination untereinander verbessert haben, ist das Ausmaß der Vereinnahmung des Staates und die Aushöhlung demokratischer Institutionen durch PiS und Fidesz überwältigend. Es ist unwahrscheinlich, dass eines der beiden Länder bald in den Schoß der konsolidierten Demokratien zurückkehren wird. Die Einleitung von Verfahren nach Artikel 7 durch die EU könnte die Regierungen dazu veranlassen, die Aushebelung weiterer Bürgerrechte oder die Aushöhlung demokratischer Institutionen zu unterlassen. Möglich ist aber auch, dass die bedrohten Regierungen noch autoritärer werden, vor allem dann, wenn seitens der EU Konsequenzen nur angedroht, aber nicht umgesetzt werden. Die autoritären Tendenzen der SDS haben der internationalen Glaubwürdigkeit Sloweniens geschadet und zu einer unangenehmen feindseligen Stimmung zwischen den Staats- und Regierungschefs der EU und vieler Mitgliedstaaten geführt, als Slowenien im Juli 2021 die EU-Präsidentschaft übernahm. Dennoch bleiben die Aussichten für Slowenien positiver als für einige seiner Nachbarn - Anfang 2021 verlor die Regierung ihre parlamentarische Mehrheit, und der Protestbewegung gelang es, ein umstrittenes Wasserschutzgesetz in einem Referendum im Juli 2021 abzulehnen. In Anbetracht der Machtfülle der SNS sind Fortschritte in Serbien weiterhin unwahrscheinlich. Die EU-Mitgliedschaft, die in der Vergangenheit als Katalysator für Reformen in der Region gewirkt hat, bleibt eine schwer fassbare Aussicht, nicht zuletzt, weil Serbien zunehmend zwischen seiner doppelten Loyalität gegenüber dem Westen und Russland hin- und hergerissen bleibt.



Die schwindende Aussicht auf eine EU-Mitgliedschaft kommt für Reformen in anderen Ländern des westlichen Balkans vor allem auch deshalb ungelegen, da die etablierten (meist pro-europäischen) Parteien als ineffektiv und korrupt gelten, während gleichzeitig China und Russland ihre "Soft Power" in der Region verstärken. Mehrere Länder der Region haben sich auf finanzielle Unterstützung, medizinische Ausrüstung und Impfstoffe aus China und Russland verlassen, um die schlimmsten Engpässe zu überwinden. In Montenegro und Nordmazedonien besteht ein erhebliches Risiko einer internen Polarisierung, die zumindest in gewissem Maße von den Nachbarn (Serbien und Bulgarien) vorangetrieben wird. Die Beziehungen zwischen den Ländern des westlichen Balkans sind weiterhin unbeständig. Die Beziehungen Serbiens zum Kosovo haben sich in den letzten Jahren etwas verbessert. Der neue kosovarische Ministerpräsident Kurti ist jedoch deutlich nationalistischer als seine Vorgänger und hat sich sogar öffentlich für einen Zusammenschluss mit Albanien ausgesprochen - obwohl dies nach der Verfassung des Kosovo verboten ist und Albanien wenig Lust hat, die Feindseligkeit Serbiens zu schüren. Fragen der Staatlichkeit sind im Kosovo sowie in Bosnien und Herzegowina endemisch, und es ist unwahrscheinlich, dass die Länder von energischen Initiativen der EU profitieren werden, wenn man bedenkt, dass die EU mit einer Vielzahl anderer Themen beschäftigt ist, wie z. B. Covid-19, Klimawandel, Energiesicherheit, Schwierigkeiten mit Polen und Ungarn, Beziehungen zu ihren östlichen Nachbarn und den potenziell noch drohenden Auswirkungen des Brexits.

Schließlich besteht noch große Unsicherheit über die endgültigen Auswirkungen von Covid-19. Wie bereits erwähnt, werden die Haushaltsdefizite wahrscheinlich zu einer heißen Kartoffel werden, die in den Händen der künftigen Regierungen die Runde macht. Aber auch die Pandemie selbst könnte noch unangenehme Überraschungen bereithalten. Zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Berichts ist das SARS-CoV-2-Virus noch weit davon entfernt, ausgerottet zu sein - künftige Wellen sind immer noch möglich und sogar wahrscheinlich, da das Virus die Fähigkeit gezeigt hat, (teilweise) impfstoffresistente Varianten zu entwickeln. In einigen Ländern verlief die Impfkampagne selbst langsamer als erwartet oder verlangsamte sich aufgrund einer Kombination aus unzureichendem Angebot an (allgemein vertrauenswürdigen) Impfstoffen und endemischer Impfbückhaltung. So hatten in Albanien, Bulgarien und im Kosovo bis Mitte 2021 weniger als 15 Prozent der Bevölkerung eine erste Impfdosis erhalten.

Welche wirtschaftlichen Auswirkungen weitere verheerende Covid-Wellen haben könnten, bleibt weiterhin schwer vorauszusehen. Diese könnten nicht nur die Gesundheitssysteme und die (ohnehin schon angespannten) öffentlichen Haushalte weiter unter Druck setzen, sondern auch das nationale, europäische und weltweite Vertrauen der Verbraucher und Investoren beeinträchtigen. Darüber hinaus können

die Auswirkungen von Covid-19 auf Langzeiterkrankungen, die aus der Pandemie resultieren oder während der Pandemie übersehen werden, die Gesundheitssysteme in Zukunft weiter belasten; ebenso können sich Bildungslücken bei Kindern langfristig auf die wirtschaftliche Entwicklung und die Muster der Ungleichheit in der gesamten Region auswirken.

Über den BTI

Governance im internationalen Vergleich

Seit 2004 analysiert und bewertet der Transformationsindex der Bertelsmann Stiftung (BTI) regelmäßig die Qualität von Demokratie, Marktwirtschaft und Regierungsführung in 137 Entwicklungs- und Transformationsländern. Grundlage für die Bewertung sind über 5.000 Seiten an detaillierten Länderberichten, die in Zusammenarbeit mit über 280 Experten führender Universitäten und Think Tanks in über 120 Ländern erstellt werden.

Der aktuelle Untersuchungszeitraum erstreckt sich vom 1. Februar 2019 bis zum 31. Januar 2021.

Der BTI ist der einzige international vergleichende Index, der die Qualität von Regierungshandeln mit selbst erhobenen Daten misst und eine umfassende Analyse von politischen Gestaltungsleistungen in Transformationsprozessen bietet.

Transformation Index BTI 2022

ISBN
978-3-86793-938-6
AUFLAGE
1. Auflage
UMFANG/FORMAT
80 Seiten, Broschur

PREIS **18,00 €**
ZZGL. VERSANDKOSTEN



Kontakt

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh
Telefon +49 5241 81-0

Sabine Donner
Senior Expert
Telefon +5241 8181501
sabine.donner@bertelsmann-stiftung.de

Claudia Härterich
Project Manager
Telefon +5241 8181263
claudia.haerterich@bertelsmann-stiftung.de

Dr. Hauke Hartmann
Senior Expert
Telefon +5241 8181389
hauke.hartmann@bertelsmann-stiftung.de

www.bti-project.org