

Litauen

Ergebnis Status-Index (Demokratie: 5,0 / Marktwirtschaft: 4,6)		9,6	Ergebnis Management-Index		7,7
Politisches System	Parlamentarische Demokratie		Bevölkerungsgröße	3,5 Mio.	
Wahlbeteiligung	58,6 %		BIP p. c. (\$, PPP)	8.470	
Frauenanteil im Parlament	10,6 %		Arbeitslosenquote	16,5 %	
Bevölkerungswachstum^a	0,2 %		HDI	0,824	
Größte ethnische Minderheit	-		UN-Education Index	0,94	
			Gini-Index	36,3 (2000)	
<small>Angaben, wenn nicht anders angegeben, für das Jahr 2001. ^{a)} jährliches Wachstum zw. 1975 und 2001. Quellen: Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Regelmäßiger Bericht über die Fortschritte Litauens zum Beitritt. Brüssel 2002, S. 35. UNDP: United Nations Lithuanian Human Development Report 2001. UNDP: Human Development Report 2003</small>					

1. Einleitung

Zwischen 1997 und 2002 stand die Entwicklung Litauens vor allem im Zeichen des angestrebten EU-Beitritts, am Ende des Jahres 2002 befindet sich der baltische Staat an der Schwelle zur Europäischen Union, zweifellos ein großer Erfolg für das Land, mit dem die EU noch im Frühjahr 1998 nicht zu einer Aufnahme von Beitrittsgesprächen bereit gewesen war. Die Rasanz der Entwicklung im außenpolitischen Bereich (der NATO-Beitritt Litauens dürfte sich mindestens ebenso rasch, wenn nicht schneller vollziehen als der für 2004 zu erwartende Beitritt zur EU) hatte seine Rückwirkungen auf die innere Situation: Die Beitrittsverhandlungen führten zu einer Welle von legislativen und wirtschaftspolitischen Maßnahmen, um das Land den EU-Staaten und den von ihnen vertretenen Grundwerten weiter anzunähern. Die Übernahme der aus dem bevorstehenden EU-Beitritt resultierenden Verpflichtungen bestimmte in hohem Maße die Reformpolitik und prägte die weitere Transformation des Landes – mit intendierten und nicht-intendierten Effekten.

Für die in diesem Gutachten vorzunehmende Bewertung ergibt sich daraus (wie bei allen anderen EU-Beitrittskandidaten) die analytische Schwierigkeit, bei der Bewertung der Transformationsleistung die „äußeren“ Einflüsse angemessen zu beurteilen. Zweifellos war die weitere Richtung der Transformation in gewissem Sinne prädeterniert, das heißt, der Ermessensspielraum der Akteure beschränkte sich eher auf das Tempo als auf die Art des Wandels.

2. Transformationsgeschichte und -charakteristika

Ausgangspunkt der litauischen Transformation war nicht nur der Systemwechsel innerhalb eines Staates, sondern zunächst die Wiedergründung des Staates selbst. Seit 1940 war Litauen eine Sowjetrepublik, 50 Jahre Sowjetherrschaft prägten das Land, seine Ressourcen, seine Wirtschaftsordnung und seine Menschen in einer umfassenden Weise. Die litauische Transformation begann daher praktisch vom Nullpunkt, wobei die Wiedererlangung der Staatlichkeit nicht nur den Ausgangspunkt darstellte, sondern zugleich das Ziel vorgab, denn der wiedergegründete Staat wurde als demokratisches Gemeinwesen konstituiert.

Der *politische Systemwechsel* war innerhalb der politischen Elite als auch der Bevölkerung unumstritten, denn für Litauen bedeutete die Schaffung eines demokratischen Systems zugleich das Ende der Okkupation durch ein fremdes Land. Die Legitimation der litauischen Republik aus dem Kampf um die Unabhängigkeit heraus zählt daher bis heute zu einem der wichtigsten Faktoren für die innere Stabilität des Landes und die Akzeptanz des Systems.

Der Systemwechsel im politischen Bereich verlief relativ geradlinig und rasch. Mit der Verabschiedung der Verfassung 1992, die dem Strukturtyp rechtsstaatlich-pluralistischer Demokratien mit einem starken Akzent auf direkt-demokratischen und sozialstaatlichen Elementen entspricht, und der Ausbildung eines Mehrparteiensystems bis etwa 1993 war die erste Phase des Systemwechsels abgeschlossen. Das politische System hat seine Trag- und Funktionsfähigkeit inzwischen vielfach unter Beweis gestellt: Machtwechsel vollzogen sich in demokratischer Art und Weise, extremistische Parteien fanden keinerlei Resonanz bei den litauischen Wählern (auch wenn die Bevölkerung, wie die letzten Präsidentschaftswahlen zeigen, teilweise anfällig für populistische Slogans ist).

Der Wille des Souveräns unterliegt allerdings starken Schwankungen, was bislang alle politischen Parteien erfahren mussten. Die Parlamentswahlen führten regelmäßig zum Verlust der Macht der regierenden Gruppierungen. Tragfähig erscheint die litauische Situation vor allem deshalb, weil der Polarisierungsgrad moderat ist und die Wähler innerhalb der politischen Mitte ihre Präferenzen wechselten und nicht für extremistische Parteien stimmten.

Die *marktwirtschaftliche Transformation* führte zu schwersten sozialen Belastungen für die Bevölkerung, die bis heute nachwirken. Das sowjetische Erbe erwies

sich dabei als besonders schwere Last, wobei nicht nur die planwirtschaftliche Ordnung, sondern vor allem die Ausrichtung der Wirtschaft auf die Sowjetunion das eigentliche Problem darstellte. Die industrielle Struktur Litauens war in manchen Branchen völlig überdimensioniert, während andere Bereiche faktisch nicht existent waren. Hinzu kamen veraltete Technik und personalintensive Produktionsweisen, sodass im wirtschaftlichen Bereich von einem völligen Neuaufbau gesprochen werden kann.

Anfang der 90er Jahre versuchte man den unumgänglichen Systemwechsel sozial verträglich zu gestalten, was zusammen mit den Wissensdefiziten und der Zurückhaltung einiger Politiker die wirtschaftliche Transformation und die Privatisierung zunächst verlangsamte. Diese Politik brachte nicht die erhofften Resultate: Wie eigentlich alle Transformationsländer Ostmitteleuropas durchlief Litauen eine ökonomische und soziale Talsohle, die durch einen massiven Rückgang des BIP und rasant steigende Arbeitslosenzahlen gekennzeichnet war. Seit etwa 1994/95 befindet sich das Land auch ökonomisch auf einem guten Weg, sieht man einmal von der „Wachstumsdelle“ 1999 ab, die durch die russische Wirtschaftskrise vom August 1998 verursacht wurde und zur Restrukturierung der litauischen Wirtschaft beitrug.

3. Prüfung der Kriterien zu Demokratie und Marktwirtschaft

3.1. Demokratie

Seit 1990 hat sich in Litauen ein funktionierendes demokratisches System entwickelt, dessen grundsätzliche Akzeptanz nicht in Frage steht. Der bevorstehende Beitritt des Landes zur EU und der NATO ist das Symbol für diese Entwicklung.

3.1.1. Politische Ordnung

(1) Staatlichkeit: Staatlichkeitsprobleme existieren in Litauen nicht. Das staatliche Gewaltmonopol ist ohne Einschränkungen gegeben. Die Zugehörigkeit zum Staatsvolk ist unumstritten. Alle Bürger besitzen das gleiche Staatsbürgerrecht. Religion und Staat sind getrennt. Der politische Prozess ist säkularisiert. Es existiert eine differenzierte Verwaltungsstruktur in allen Landesteilen, die eine gefächerte Extraktion und Allokation staatlicher Ressourcen ermöglicht. Das Militär unterliegt ziviler Kontrolle.

(2) *Politische Partizipation*: Das universelle, aktive und passive Wahlrecht und die korrekte Durchführung von Wahlen sind ohne Einschränkung gegeben. Die gewählten Herrschaftsvertreter respektieren die Prinzipien eines offenen und kompetitiven Wahlprozesses; sie besitzen die effektive Regierungsgewalt. Die *freedom of choice* für politische und zivilgesellschaftliche Organisationen ist uneingeschränkt gewährleistet und schließt auch ethnische *cleavages* ein, die von der Verfassung zudem besonders geschützt werden. In Litauen herrscht eine uneingeschränkte Assoziations- und Versammlungsfreiheit. Im Rahmen der demokratischen Grundordnung sind Meinungs- und Pressefreiheit voll ausgebildet.

(3) *Rechtsstaatlichkeit*: Die staatlichen Gewalten entsprechen einer demokratischen Grundordnung und kontrollieren sich gegenseitig. Die Justiz ist frei von verfassungswidrigen Einrichtungen, die *judicial review* wird vor allem durch ein Verfassungsgericht wahrgenommen, das sich bereits viel Ansehen erworben hat. Amtsmissbrauch von Mandatsträgern wird in aller Regel nach feststehenden Gesetzen verfolgt, die Parlamentsabgeordneten haben zudem ihre Einkünfte offen zu legen, ihre Steuererklärung ist öffentlich zugänglich („gläserner Abgeordneter“). Einschränkungen der bürgerlichen Freiheitsrechte gibt es nicht, sie können eingeklagt werden.

3.1.2. Politische Einstellungs- und Verhaltensmuster

(1) *Institutionelle Stabilität*: Die institutionelle Stabilität hat vor allem im Bereich Justiz und Verwaltung in den letzten Jahren nochmals große Fortschritte gemacht. Die demokratischen Institutionen arbeiten in der Regel effektiv und effizient. Politische Entscheidungen werden in der Regel von den zuständigen Institutionen in ordnungsgemäßen Verfahren vorbereitet, getroffen, umgesetzt und kontrolliert. Alle relevanten politischen und gesellschaftlichen Akteure akzeptieren die demokratischen Institutionen als legitim.

(2) *Politische und gesellschaftliche Integration*: In Litauen existiert ein im Kern gefestigtes, aber noch einigen Schwankungen unterworfenen Mehrparteiensystem, dessen Fragmentierungsgrad als noch moderat zu bezeichnen ist (effektiv fünf Parteien). Der Polarisierungsgrad ist vor allem in außenpolitischen Fragen gering. Die Wählervolatilität ist relativ hoch, spielt sich aber innerhalb der politischen Mitte ab. Die gesellschaftliche Verankerung des Parteiensystems ist gegeben, wobei sich nach der Euphorie der ersten Jahre nach 1990 eine auch in Westeuropa

bekannte „Politikverdrossenheit“ in Teilen der Gesellschaft zeigt. Es existiert ein zunehmend dichter werdendes Netz von Interessengruppen, doch sind einige Bereiche aufgrund der sowjetischen Erfahrung unterrepräsentiert (z. B. Gewerkschaften). Gefährdungspotenziale durch anti-demokratische oder nationalistische Gruppierungen gibt es nicht. Die Zustimmung der Bevölkerung zur Demokratie als Regierungsform an sich ist hoch, die praktische Arbeit der Institutionen wird jedoch weniger positiv beurteilt und einige Meinungsumfragen belegen ein geringes Maß an Vertrauen in das Parlament und die politischen Parteien. Von einer Infragestellung des konstitutionellen Rahmens und der demokratischen Grundordnung kann jedoch nicht die Rede sein. Es existiert ein sich immer mehr entwickelndes Geflecht von autonomen, selbst organisierten Gruppen, Vereinen und Organisationen, die ein solides Maß an Vertrauen innerhalb der Gesellschaft genießen.

3.2. Marktwirtschaft

Nach der russischen Wirtschaftskrise Ende der 90er Jahre konnte Litauen die hohen Wachstumsraten zwischen 1994 und 1998 wieder erreichen und teilweise übertreffen. In den letzten Jahren waren Litauen und die beiden anderen baltischen Staaten die am schnellsten wachsenden Volkswirtschaften in Europa und laut Prognosen sollen sie diese Position auch in den Jahren 2003 bis 2005 halten. Schwächen im Bankenwesen und der Gesetzgebung konnten in den letzten Jahren überwunden werden.

3.2.1. Sozioökonomisches Entwicklungsniveau

Die zentralen Indikatoren zeigen ein hohes Entwicklungsniveau an. Der Entwicklungsstand des Landes, gemessen am HDI, ermöglicht allen Bürgern eine hinreichende *freedom of choice*. Grundlegende soziale Exklusion durch Armut, Bildung oder geschlechterspezifische Diskriminierungen ist nicht zu verzeichnen, doch ist die Lage für Teile der Bevölkerung (z. B. Rentner, Landbewohner, kinderreiche junge Familien) angespannt, da die staatlichen Subventionen der Sowjetzeit für Nahrungsmittel, Wohnraum und Energie mit dem Übergang zur Marktwirtschaft abgebaut wurden und damit die Lebenshaltungskosten in allen Bereichen massiv anstiegen. Gegenüber der Landbevölkerung besitzen die in den Städten lebenden Litauer mehr Bildungsmöglichkeiten und -chancen. Die Gleichberechtigung der Frauen ist in den letzten Jahren deutlich vorangekommen und inzwischen nicht nur eine in Verfassung und Gesetzen kodifizierte Absichtserklärung. Unterhalb

der statistischen Armutsgrenze (weniger als 50 Prozent der Ausgaben eines Durchschnittshaushaltes) lebten im Jahr 2000 16 Prozent der Bevölkerung, wobei deutliche regionale (ländliche Gegenden) und berufsspezifische (Landwirtschaft) Schwerpunkte feststellbar sind.

3.2.2. Markt und Wettbewerb

Die Grundlagen marktwirtschaftlichen Wettbewerbs sind gewährleistet. Die makroökonomischen und mikroökonomischen Spielregeln sind klar ausgebildet und werden vom Staat garantiert, alle Marktteilnehmer haben weitgehend gleiche Chancen. Es existiert eine kohärente und wirksame Antimonopol-Politik, die in Litauen durch den so genannten Wettbewerbsrat gewährleistet und überwacht wird. Der Außenhandel ist vergleichsweise liberalisiert, und die durchschnittlichen Importzölle liegen unter denen in der EU, insbesondere im Agrarhandel. Banken und Kapitalmarkt sind ausdifferenziert und international wettbewerbsfähig; prinzipiell orientieren sie sich an internationalen Standards, die Kapitalmärkte sind offen für in- und ausländisches Kapital. Defizite existieren bei der noch ausstehenden Übernahme des Interbanken-Zahlungs- und Abrechnungssystems sowie trotz massiver legislativer Maßnahmen im Bereich der Geldwäsche.

3.2.3. Währungs- und Preisstabilität

Während des Untersuchungszeitraums wurde die litauische Währung an einen Korb ausländischer Währungen gebunden und dadurch eine konsistente Inflations- und Wechselkurspolitik betrieben. Die litauische Zentralbank ist weitgehend unabhängig. Die sehr niedrige und stabile Inflationsrate ist einer der wichtigsten Erfolge der letzten Jahre. Im Rahmen des EU-Beitritts wurde das bislang auf dem US-Dollar basierende Currency Board zum 2. Februar 2002 auf den Euro umgestellt, eine Grundsatzentscheidung, der zum einen eine hohe politische Symbolik zukommt, die zum anderen jedoch die endgültige Einführung des Euros problemlos ermöglicht. Der Wechsel der Ankerwährung vollzog sich aufgrund einer vorausschauenden Politik reibungslos und ohne Druck auf die Finanzmärkte. Die staatlichen Instanzen unterstützen die ökonomische Entwicklung durch eine disziplinierte Haushaltsführung und eine solide Steuerpolitik, sodass von einer kontinuierlichen Stabilitätspolitik gesprochen werden kann. Zur Übernahme von EU-Steuerbestimmungen wurden einige wichtige Veränderungen in der Steuerpolitik vorgenommen.

3.2.4. Privateigentum

Property Rights und Eigentumserwerb sind hinreichend definiert. Die Eigentumsrechte und die Modalitäten von Eigentumserwerb sind gut geregelt, die Privatisierung des Agrarlandes ist fast abgeschlossen. 2001 wurde zudem ein System von Eigentumsrechten im Gesellschaftsrecht eingeführt, das dem der entwickelten Volkswirtschaften gleicht. Privatwirtschaftliche Unternehmer sind die Hauptträger der volkswirtschaftlichen Produktion (mehr als 70 Prozent des BIP im Untersuchungszeitraum), ihre rechtliche Absicherung ist gewährleistet. Verbesserungen sind vor allem beim Konkursrecht wünschenswert, wobei das Problem großteils in der raschen Umsetzung der gesetzlichen Vorschriften (Verwaltungskapazität) zu suchen ist. Die Privatisierung staatlicher Unternehmen ist so gut wie abgeschlossen (Energieversorgungs- und Verkehrsunternehmen sind noch nicht privatisiert) und als Erfolg zu betrachten, zumal in den letzten Jahren vermehrt Wert auf Kriterien mittelfristiger ökonomischer Rentabilität gelegt wurde.

3.2.5. Welfare Regime

Ein soziales Netz zur Kompensation von Armut und sozialen Risiken ist vorhanden. In den letzten Jahren wurden erhebliche Anstrengungen zu seiner Ausweitung und Effizienzsteigerung unternommen. Eine flächendeckende Gesundheitsversorgung ist gegeben. Die litauische Gesellschaft trägt eher homogene Züge mit egalitären Einstellungen, es existieren Einrichtungen zum Ausgleich krasser sozialer Unterschiede. Da sich Armut vor allem auf dem Lande bemerkbar macht, greifen zudem teilweise Hilfsmechanismen der traditionellen dörflichen Strukturen. Frauen haben in etwa gleichen und gesetzlich gesicherten Zugang zu höherer Bildung und öffentlichen Ämtern, ein Stadt-Land-Gefälle im Bildungsbereich ist vorhanden.

3.2.6. Leistungsstärke

Die Indikatoren der letzten Jahre weisen auf ein solides Wachstum der litauischen Volkswirtschaft hin. Die rasche Erholung von der russischen Wirtschaftskrise zeigte sich ab 2000 in hohen Wachstumsraten des BIP. Preisstabilität, Haushalts-

gleichgewicht und eine angemessene Verschuldung begünstigten die Entwicklung in besonderem Maße.

3.2.7. Nachhaltigkeit

Das volkswirtschaftliche Wachstum ist stark und dynamisch, die litauische Wirtschaft vermochte den schwierigen äußeren Umständen standzuhalten und zukunftsorientierte Perspektiven aufzubauen. Das Umweltbewusstsein ist relativ gering entwickelt und steht im Schatten des Wachstumsstrebens. Litauen verfügt über ein positiv zu bewertendes Humankapital, insgesamt ist die Erwerbsbevölkerung gut ausgebildet. Das Bildungs- und Ausbildungswesen ist flächendeckend, im Jahr 2000 gingen 6,64 Prozent des BIP in den Bildungssektor. Seit 1997 stieg die Zahl der Studierenden um 54 Prozent, ein klares Signal für die Attraktivität akademischer Ausbildung. Relativ gering sind mit 0,56 Prozent des BIP die Investitionen in Forschung und Technologie.

4. Wegstrecke des Prozesses in den vergangenen fünf Jahren

(1) Demokratie: Die politische Ordnung erfüllt die Voraussetzungen einer rechtsstaatlich verfassten Demokratie. In den vergangenen fünf Jahren ist ein weiterer Fortschritt bei der Vertiefung der politischen Partizipation und der Rechtsstaatlichkeit festzustellen. Dies gilt vor allem im Bereich der Verwaltung, in dem Litauen massive Anstrengungen sowohl bei der Qualifikation des Personals als auch bei der administrativen Effizienz und Infrastruktur unternommen hat, deren Erfolge sich nun immer deutlicher auszahlen. Die strukturelle Justizreform der 90er Jahre findet ihre Ergänzung in einem besser qualifizierten Personal, was vor allem der Rechtspflege zugute kommt. Aber auch Reibungsverluste im Instanzenweg (durchschnittliche Verfahrenslänge) konnten abgebaut werden. Der Konsolidierungsgrad der Demokratie hat dadurch weiter zugenommen.

Der Entwicklungsstand des Landes hat sich in den Jahren zwischen 1995 und 2000 stark verbessert (HDI 1995: 0,750; 2000: 0,803) und zur Abminderung sozialer Exklusionen geführt. Dennoch ist das soziale Gefälle weiterhin beträchtlich; viele Menschen sind auf staatliche Hilfe angewiesen und spüren bislang noch wenig von der positiven wirtschaftlichen Entwicklung der letzten Jahre. Im Bildungswesen wurden durch legislative Maßnahmen und Verbesserungen bei Personal und Ausstattung weitere Fortschritte erzielt. Die schwächere Repräsentation

von Frauen während der derzeitigen Legislaturperiode ist dagegen eher als Momentaufnahme denn als Trend zu werten, was der starke Anstieg des GDI-Index belegt.

Entwicklung sozioökonomischer Modernisierungsindikatoren

	HDI	GDI	GDP- Index	Gini- Index	UN-Education Index	Politische Rep- räsentation von Frauen ^a	BIP p.c. (\$, PPP)
1997	0,761	0,759	0,62	-	0,91	15,6	2,013
2000	0,803	0,806	0,71	36,3	0,93	10,6	7,106

^a Anteil weiblicher Abgeordneter im Parlament in % nach den Parlamentswahlen 1996 und 2000. Quellen: UNDP: Human Development Report, 1999, 2002, 2003

(2) *Marktwirtschaft*: Die grundlegenden Entwicklungsindikatoren zeigen für die Untersuchungsperiode eine klare Verbesserung des bereits hohen Entwicklungsstandes. Litauen verfügt über eine funktionierende Marktwirtschaft, die institutionellen Rahmenbedingungen haben sich seit 1997 in mehreren Teilbereichen der Wirtschaft vor dem Hintergrund des EU-Beitritts nochmals klar verbessert. Die gesamtwirtschaftliche Entwicklung hat quantitativ und qualitativ große Fortschritte gemacht, der EU-Bericht zum Fortschritt Litauens von 2002 geht davon aus, dass das Land dem Wettbewerbsdruck und dem europäischen Binnenmarkt gewachsen ist.

Nach der Überwindung der russischen Wirtschaftskrise kam es zu einer makroökonomischen Stabilisierung, die vor allem durch die hohen Exportleistungen getragen wurde und auch zu einem deutlichen Rückgang des Leistungsbilanzdefizits führte. Verbunden mit einer rigiden Haushaltspolitik und einer niedrigen Inflationsrate ist die wirtschaftliche Entwicklung als stark positiv zu bezeichnen, die seit 1997 zurückgelegte Wegstrecke ist im wirtschaftlichen Bereich so groß wie in keinem anderen untersuchten Sektor. Trotzdem bleibt noch Raum für Verbesserungen, und vor allem das Problem der Arbeitslosigkeit, die im Untersuchungszeitraum noch angestiegen ist, harrt weiter einer Lösung (auch wenn die Arbeitslosigkeit 2002 abnahm). Dabei ist besonders der hohe Anteil arbeitsloser Jugendlicher und unqualifizierter Arbeitskräfte in ländlichen Regionen als bedenklich anzusehen, die agrarische Struktur leidet noch immer unter hohem Personalaufwand bei vergleichbar geringem gesamtwirtschaftlichen Output.

Entwicklung der makroökonomischen Grunddaten

	1998	1999	2000	2001	2002 (1/4)
Wachstum des BIP in %	5,1	-3,9	3,8	5,9	4,5
Außenhandel					
Export in Mio. US-\$	3.962	3.147	4.050	4.415	5,1
Import in Mio. US-\$	5.480	4.551	5.154	5.618	7,8
Inflation in % (CPI)	5,0	0,7	0,9	1,3	1,8 (Juli)
Arbeitslosigkeit in %	12,5	10,2	15,6	16,5	-
Haushaltsdefizit in % des BIP	-3,1	-5,6	-2,7	-1,9	-
Leistungsbilanz in % des BIP	-12,1	-11,2	-6,0	-4,8	-

Quellen: Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Regelmäßiger Bericht über die Fortschritte Litauens zum Beitritt. Brüssel 2002, S. 35. Freedom House: Lithuania. Online unter www.freedomhouse.org/ratings/lithuania.htm

An der Stabilität und Unumkehrbarkeit der eingeschlagenen Richtung besteht kein Zweifel, die Kohärenz wurde im Beobachtungszeitraum vertieft, wobei die Synergieeffekte durch die EU-Beitrittsverhandlungen offensichtlich sind: Litauen ist eine marktwirtschaftliche Demokratie.

5. Bewertung des Transformationsmanagements

5.1. Schwierigkeitsgrad

Im Jahr 2001 lag das BIP p. c. (PPP) bei 8 470 US-Dollar, also im oberen Bereich mittlerer Einkommen. Der Bildungsstand der Bevölkerung ist sehr hoch (UN-Education Index: 0,94). Obwohl Litauens Bevölkerung keine ethnisch homogene Gesellschaft bildet (Anteil ethnischer Minderheiten bei ca. 20 Prozent), handelt es sich um eine säkular geprägte Gesellschaft, in der keine unversöhnlichen ethnischen, religiösen oder sozialen Konflikte existieren. Hintergrund für die entspannte Minderheitenfrage ist die Liberalität, mit der bereits 1989 entschieden wurde, das Staatsbürgerrecht allen Einwohnern anzubieten, die ihren ersten Wohnsitz in Litauen nachweisen konnten. Aufgrund der ab 1926 nichtdemokratischen Geschichte des unabhängigen Litauen in der Zwischenkriegszeit und der Sowjetphase bis 1989/91 verfügte das Land zu Beginn des vergangenen Jahrzehnts nur über schwache zivilgesellschaftliche Traditionen. Seitdem ist die Anteilnahme am öffentlichen Leben ebenso kontinuierlich gestiegen wie die Zahl der NGOs. Rechts-

staatlichkeit und institutionelle Stabilität haben in den letzten Jahren merklich zugenommen, nicht zuletzt deswegen, weil inzwischen die Aus- und Weiterbildung von Verwaltungspersonal und Juristen positiv zu Buche schlägt. Bereits zu Beginn der Beobachtungsperiode waren damit wichtige strukturelle und politische Voraussetzungen, teilweise bereits auf hohem Niveau gegeben. Der Schwierigkeitsgrad der Transformation ab 1997 ist damit als eher gering zu bezeichnen.

5.2. Zielsicherheit

Die Regierung verfolgt und vermittelt strategisch konsistente Reformziele. Trotz der häufigen Regierungswechsel stand die strategische Priorität Litauens seit 1990 fest: Integration in die westliche Wertegemeinschaft. Diesem Ziel wurde der absolute Vorrang eingeräumt, und alle Regierungen und Regierenden identifizierten sich mit dieser Zielsetzung, die an allen innenpolitischen Reformentscheidungen maßgeblichen Anteil hatte. Insbesondere der Wunsch nach einem raschen EU-Beitritt bedingte eine konsistente und kohärente Reformpolitik, die ihrerseits die Verlässlichkeit und Berechenbarkeit der litauischen Politik positiv beeinflusste und stärkte. Die Reformpolitik hat damit gegenüber früheren Jahren an Konsistenz und Kohärenz gewonnen, die Erfolgserwartungen und Zeithorizonte stehen inzwischen mit denen der EU weitgehend in Einklang.

Die Politik der Regierung ist verlässlich und berechenbar: Rechtssicherheit, makroökonomische Rahmenbedingungen und physische Sicherheit vor Krieg sind gewährleistet. Wichtig ist, dass die Erwartungssicherheit im ökonomischen Bereich, die während der russischen Wirtschaftskrise zeitweilig ins Wanken gekommen war, durch das effiziente Krisenmanagement der Regierung und das nachfolgende Wachstum nicht nur wiederhergestellt, sondern ausgebaut werden konnte.

5.3 Effektive Ressourcennutzung

Die Nutzung der vorhandenen Ressourcen hat sich in den letzten Jahren massiv verbessert, sodass von einer weitgehend hohen Effizienz gesprochen werden kann. Im Verwaltungsbereich, der nach 1990 ein Sorgenkind der Transformation darstellte, greifen zum einen inzwischen die Weiterbildungsprogramme, zum anderen wird die Leistung des Verwaltungsapparats bis Ende 2002 einer Evaluation unterzogen. Auch wenn diese in einigen Fällen formalen Charakter hatte,

wird sie zu einer leistungsbezogenen Verwendung und Vergütung des Personals ab 2003 und damit zu einer weiteren Steigerung der Effizienz führen. Strukturell ist die Reform der Verwaltungsorganisation seit langem vollzogen und erstmals in der litauischen Geschichte existieren lokale Selbstverwaltungsorgane.

Die Dezentralisierung hat im Beobachtungszeitraum an Tiefe gewonnen, die rechtliche und finanzielle Autonomie der Kommunen und Bezirke hat völlig neue politische Spielregeln geschaffen und regionale Identitäten gestärkt. Zugleich entwickelte sich eine durchaus kontroverse, aber problemorientierte und politikzielbezogene Koordinierung mit den Zentralstellen im Bereich der Mittelzuwendungen. Gewisse Reibungsverluste innerhalb des Verwaltungsapparates sind weiterhin vorhanden, doch hat sich die Situation in den letzten Jahren klar gebessert. Die Nutzung der Haushaltsmittel steht, wie bereits geschildert, unter dem strikten Diktum größter Disziplin. Insgesamt gesehen nutzt die Regierung die verfügbaren Personal-, Finanz- und Organisationsressourcen weitgehend auf effiziente Weise.

Die Umsetzung der Reformpolitik ist in den letzten Jahren weitgehend gelungen. Die öffentlichen Dienstleistungen fördern die Entwicklung, wobei gewisse Diskrepanzen im Gesundheits- und Bildungswesen vor allem im Stadt-Land-Vergleich festzustellen sind. Im Kampf gegen die Korruption verfügt Litauen über alle strukturellen und legislativen Voraussetzungen und hat in den letzten Jahren beträchtliche Fortschritte gemacht, doch stellt die Bestechlichkeit vor allem bei Polizei, Zoll und im Gesundheitswesen weiterhin ein Problem dar. Inzwischen hat die Regierung auch berufsethische Regeln und einen Verhaltenskodex für Beamte erlassen. Der für Korruption zuständige Sonderermittlungsdienst wurde 2001 noch einmal personell und institutionell ausgebaut, seine Befugnisse erweitert. Das litauische Selbstverständnis als Teil (West)Europas (versinnbildlicht vor allem im mittelalterlichen Großfürstentum Litauen und der, dem Indogermanischen von allen europäischen Sprachen am nächsten stehenden, litauischen Sprache) legitimiert den politischen Weg „zurück nach Europa“ sowohl für die Regierung als auch für die Gesellschaft.

5.4. Gestaltungsfähigkeit

Je näher Litauen an die EU rückte, desto flexibler agierten die politischen Führer und bewiesen ihre Lernfähigkeit. Der Streit um das Kernkraftwerk Ignalina endete nach zunächst zähen Auseinandersetzungen in einem für beide Seiten akzeptablen Kompromiss, und während der russischen Wirtschaftskrise war die politische

Klasse in der Lage, die zum Scheitern verurteilte protektionistische Wirtschaftspolitik innerhalb kurzer Zeit aufzugeben, was nicht zuletzt zu einer raschen Umorientierung der litauischen Märkte nach Westen beitrug und damit zentral für die Überwindung der Krise war. Die Regierung setzte sich dabei auch gegen Forderungen der nach Russland orientierten Exportindustrie durch. Dieses Beispiel zeigt zudem, dass die Regierungen über die politische Autorität verfügen, ihre Ziele durchzusetzen, und inzwischen gelernt haben, ökonomische Fehlallokationen zu vermeiden. Der Lerneffekt der letzten Jahre wird auch bei den Reformschritten und den verwendeten Instrumenten deutlich, deren Management sich deutlich verbessert hat.

5.5. Konsensbildung

Der politische und gesellschaftliche Konsens über die primären Ziele der litauischen Politik ist überaus hoch: Die marktwirtschaftliche Demokratie gibt ein Modell ab, zu dem es keine Alternative gibt. Veto-Mächte existieren daher praktisch nicht oder fristen ein Schattendasein am äußersten Rand des politischen Spektrums. Aufgrund des hohen Konsensgrades haben sich tief gehende *cleavages* bislang erfolgreich vermeiden lassen. Die Solidaritätsbereitschaft der Gesellschaft ist einerseits hoch, wie die Massendemonstrationen während des Kampfes um die Unabhängigkeit und die Geduld während des katastrophalen wirtschaftlichen Einbruchs zu Beginn der 90er Jahre demonstrierten. Doch hält sich andererseits das bürgerschaftliche Engagement im Alltag noch in Grenzen, was aber weniger mit der Politik der jeweiligen Regierungen zusammenhängt, sondern eine der problematischsten Hinterlassenschaften des paternalistischen Sowjetsystems darstellt.

Gesellschaftliches Engagement wird daher in Teilen der Bevölkerung mit großer Skepsis betrachtet, da der Unterschied zu „veranstalteten“ und „erzwungenen“ gesellschaftlichen Aktivitäten (z. B. Maidemonstrationen) vielfach noch nicht verinnerlicht wurde. Dem Staat und seinen Vertretern stehen viele Litauer immer noch skeptisch gegenüber und verhalten sich reserviert. Der Umgang mit den Vertretern des alten Sowjetregimes zeichnet sich durch einen großen Pragmatismus aus: nur gegen diejenigen Personen, die für das Blutbad am 13. Januar 1991 am Fernsehturm in Vilnius verantwortlich zeichneten, wurde Anklage erhoben, daneben ging es vor allem um die Mitarbeit von Litauern im KGB. Aus heutiger Sicht spielt die Vergangenheitsbewältigung *in politicis* keine Rolle mehr, die Sowjetperiode steht inzwischen im Mittelpunkt der historischen Forschung, und

dementsprechende Veröffentlichungen stoßen auf großes Interesse der Bevölkerung.

5.6. Internationale Zusammenarbeit

Die inländischen politischen Akteure sind bereit, mit externen Unterstützern und Ratgebern zu kooperieren. Die bevorstehenden Beitritte Litauens zur EU und der NATO zeigen die große Bereitschaft des Landes zur internationalen Zusammenarbeit. Trotz mancher Klagen über politische Forderungen der EU bzw. den Umgangston mancher Brüsseler Funktionäre mit den „Bittstellern“ aus Osteuropa hat die Zusammenarbeit Litauen bis an die Schwelle des westlichen Bündnisses und der EU geführt, zweifellos eine Erfolgsgeschichte auch für die litauische Politik. Außenpolitisch hat Litauen mit allen seinen Nachbarstaaten (auch mit Russland) gute Beziehungen und territoriale Aspirationen bestehen nicht.

Die Verlässlichkeit, die Litauen international genießt, kommt auch darin zum Ausdruck, dass das Land zusammen mit Polen bald die EU-Außengrenze gegenüber der russischen Exklave Kaliningrad zu sichern haben wird: Dieses Problem beeinflusste die Beitrittsverhandlungen keineswegs negativ, sondern bot aus Sicht der EU sogar eine gewisse Entspannung bei der Frage nach der Zukunft des Kaliningrader Gebietes, da Litauen nicht nur als verlässlicher Vertreter der EU-Interessen eingeschätzt, sondern auch aus russischer Sicht als fairer Verhandlungspartner akzeptiert wurde. Hervorzuheben ist die strategische Partnerschaft mit Polen, die vor dem Hintergrund der historischen Belastung der Beziehungen (Vilniusfrage 1918-1939) als besonderer politischer Erfolg anzusehen ist.

6. Gesamtbewertung

(1) Ausgangsbedingungen: 1997 hatte Litauen bereits wichtige Ziele der Systemtransformation erreicht bzw. befand sich auf einem guten Weg. Die Ausgangsbedingungen im Jahre 1997 sind daher als günstig zu bewerten, sodass die Jahre bis 2002 eher als Fortführung, „Nachjustierung“ und partielle Verbesserung im Ablauf des Reformprozesses mit einem klaren Schwerpunkt im wirtschaftlichen und Verwaltungsbereich zu charakterisieren sind.

(2) *Stand und Wegstrecke*: Die zurückgelegte Wegstrecke der *demokratischen Transformation* ist relativ gering, da 1997 bereits ein auf hohem Niveau stehendes demokratisches System in Litauen existierte. Im Detail sind allerdings eine klare weitere Konsolidierung und eine qualitative Verbesserung der politischen Ordnung zu erkennen. Die Leistungsfähigkeit der demokratischen Institutionen hat sich somit in den letzten fünf Jahren klar erhöht.

Weniger deutlich sind die Fortschritte bei der Akzeptanz durch die Bevölkerung. Wie bereits ausgeführt liegen die Ursachen vor allem im sowjetischen Erbe und der damit verbundenen tiefen Skepsis gegenüber dem Staat an sich und seinen Vertretern begründet. Das Parteiensystem ist innerhalb der Gesellschaft verankert, doch noch immer relativ offen; zudem zeigt sich das aus den entwickelten Demokratien bekannte Phänomen der Parteiverdrossenheit auch in Litauen. Der Fragmentierungsgrad der Parteienlandschaft hat sich zwischen 1997 und 2002 nicht verändert, obwohl im behandelten Zeitraum eine starke Wählerwanderung zwischen den Parteien stattfand und eine neu gegründete liberale Gruppierung quasi aus dem Stand heraus zu einer der stärksten Parteien im Seimas werden konnte. Eine Entwicklung zu einem Vielparteiensystem ist nicht auszuschließen.

Die Erfolge oder Niederlagen der Parteien verbinden sich – auch hier folgt Litauen der westeuropäischen „Amerikanisierung“ – immer deutlicher mit einzelnen Führungspersonlichkeiten und liegen weniger in den Programmen und Grundüberzeugungen der Parteien begründet. Die hohe Fluktuation der Wähler und der relativ starke Fragmentierungsgrad der Parteienlandschaft sind jedoch vor dem Hintergrund zu sehen, dass der Polarisierungsgrad als sehr gering zu bezeichnen ist, der Konsens in grundsätzlichen außenpolitischen Fragen ist ebenso parteienübergreifend wie das Bekenntnis zur demokratischen Grundordnung; vielleicht liegt hierin auch ein Grund, weswegen die litauische Politik stark personenbezogen ausgerichtet ist und die Parteien Schwierigkeiten haben, an Profil zu gewinnen.

Die zurückgelegte Wegstrecke der *marktwirtschaftlichen Transformation* war weitaus länger. Es ist den politischen Entscheidungsträgern gelungen, die makroökonomische Entwicklung zu stabilisieren und effizientes Krisenmanagement zu demonstrieren. In fast allen Bereichen hat Litauen seit 1997 große Fortschritte gemacht, wobei die Dynamik des EU-Beitritts als wichtigster Katalysator anzusehen ist. In ihrer ersten Stellungnahme im Jahre 1997 sprach die EU noch von „ernsten Schwierigkeiten“ Litauens, „dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union mittelfristig standzuhalten“. Eine Prognose, wann das

Justizwesen Litauens „beitrittsbereit“ sei, wagte die Kommission damals überhaupt nicht zu geben. Hieran lässt sich – bei allen politischen Motiven für die EU-Erweiterung – erkennen, wie tief gehend die vergangenen fünf Jahre Litauen wirtschaftlich verändert haben.

(3) *Management*: Das Management der politischen Akteure hat seit 1997 große Fortschritte gemacht. Kostspielige „Umwege“ wie zu Beginn der 90er Jahre, legislative Vorgaben, die nur schwer oder mit überhöhtem Verwaltungsaufwand umzusetzen waren, gehören inzwischen der Vergangenheit an. Lernfähigkeit und Adaptionfähigkeit haben den Transformationsprozess in den letzten Jahren geprägt. Das Management wurde zweifellos „erleichtert“ durch die EU, deren strikte Kriterien umgesetzt werden mussten, doch haben die litauischen Akteure relativ früh erkannt, welche Chance sich ihnen bot, und recht bald einen offenen und konstruktiven Dialog begonnen, dessen Früchte sich 2004 auszahlen werden.

Insgesamt hat Litauen, 1997 bereits auf hohem Niveau stehend, weitere große Fortschritte vor allem im ökonomischen Bereich und im Management gemacht und seinen „Weg nach Westen“ fast vollendet.

7. Ausblick

Die Zukunft Litauens ist untrennbar mit dem Eintritt des Landes in EU und NATO verbunden. Die endgültige Zustimmung zum Beitritt hatte dabei nicht die politische Elite allein zu fällen, sondern das litauische Volk, denn die litauische Verfassung sieht eine Volksabstimmung für die „wichtigsten Angelegenheiten, die das Leben des Staates oder des Volkes betreffen“, vor (§ 9). Zwar lagen die Zustimmungsraten für die Beitritte immer knapp über 50 Prozent (der Kurzbesuch des US-Präsidenten Bush im Dezember 2002, der den Litauern versicherte, sie würden niemals mehr in ihrer Geschichte einem Aggressor allein gegenüberstehen, ließ die Zustimmungsraten auf 70 Prozent klettern), doch gab es durchaus auch Euroskeptiker, sodass zwar von einer Zustimmung ausgegangen werden konnte, Überraschungen jedoch nicht gänzlich auszuschließen waren. Im Mai 2003 entschieden sich die Litauer mit einer überwältigenden Mehrheit von 91,04 Prozent für die Mitgliedschaft in der Europäischen Union.

Die Zäsur, die der Beitritt zur EU bedeutet, sollte nicht unterschätzt werden, denn für Litauen, eben erst einer anderen „Union“ entronnen, bedeutet die Mitgliedschaft in einer übernationalen Gemeinschaft den Verzicht auf Teile der erst

1990/91 wieder erworbenen Souveränitätsrechte und eine partielle Fremdbestimmung. Diese mentale Ausgangslage könnte zu einer deutlichen Anti-EU-Stimmung werden, falls die erhoffte wirtschaftliche Besserstellung, die man sich neben der Bestätigung der politischen und kulturellen Zugehörigkeit zu Europa erhofft, subjektiv oder objektiv nicht in Erfüllung gehen sollte. Da sich die ökonomischen Hoffnungen insbesondere im primären Sektor vor allem auf den Zufluss von EU-Subventionen stützen, wird eine gewisse Enttäuschung nicht ausbleiben, die die in den letzten Jahren bewiesene Management- und Vermittlungsfähigkeit der politischen Führung auf die Probe stellen dürfte. Demgegenüber ist der NATO-Beitritt relativ unumstritten, denn nur das transatlantische Bündnis kann in den Augen vieler Litauer die äußere Sicherheit des Landes wirklich garantieren.

Da die Integration in das westliche System seit der Unabhängigkeit das große politische Ziel aller Akteure war und damit einen exzeptionellen Zielhorizont abgab, wird es Aufgabe der politischen Klasse sein, eine neue Vision und einen neuen integrierenden Politikentwurf zu entwickeln. Das Land muss seine Position und Rolle innerhalb der EU definieren und finden. Viele die Bevölkerung belastenden Maßnahmen des vergangenen Jahrzehnts ließen sich nur vor dem Hintergrund der „Rückkehr nach Europa“ umsetzen, in Zukunft werden unpopuläre Einschnitte sicherlich auf weniger Toleranz in einer Bevölkerung treffen, die sich langsam aber stetig zu einer selbstbewussten Zivilgesellschaft entwickelt.

Die großen innenpolitischen Herausforderungen werden in den nächsten Jahren zweifellos im sozialen und arbeitspolitischen Bereich liegen. Bislang hat das Wirtschaftswachstum noch keine positive Rückwirkung auf die hohe Arbeitslosigkeit gezeigt, doch gehen Prognosen von einer weiteren deutlichen Steigerung des BIP (2003: 4,0 Prozent) aus, was dann auch Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt haben dürfte. Im Beobachtungszeitraum begann sich die Einkommensschere zwischen dem öffentlichen Bereich und dem privaten Sektor zu schließen, ein hoffentlich weiter anhaltender Trend. Die Diskrepanz, die zwischen Stadt (insbesondere den drei Metropolen Vilnius, Kaunas und Klaipėda) und Land immer noch besteht, sollte abgebaut werden. Die anzustrebende Nivellierung ist verbunden mit der Agrarfrage, denn bei einem prozentualen Anteil von 7 Prozent am BIP sind immer noch 16 Prozent der litauischen Erwerbstätigen im primären Sektor beschäftigt. Schließlich ist aufgrund der niedrigen Inflationsrate die Gefahr einer Deflation nicht vollständig auszuschließen.

Litauen steht vor einer neuen Zeitenwende, die diesmal den gesamten Kontinent betreffen wird, denn die EU-Osterweiterung ist eine der großen Zäsuren der europäischen Geschichte. Das erfolgreiche Ende der Transformation zur marktwirtschaftlichen Demokratie ist damit nicht nur für Litauen zugleich ein neuer Beginn.