

Rumänien

Ergebnis Status-Index (Demokratie: 4,0 / Marktwirtschaft: 3,3)		7,3	Ergebnis Management-Index		5,7
Politisches System	Parlamentarisch-präsidentielle Demokratie		Bevölkerungsgröße	22,4 Mio.	
Wahlbeteiligung	57,5 %		BIP p. c. (\$, PPP)	5.830	
Frauenanteil im Parlament	10,7 % (2003)		Arbeitslosenquote	8,8 %	
Bevölkerungswachstum^a	0,2 %		HDI	0,773	
Größte ethnische Minderheit	6,6 % (2002)		UN-Education Index	0,88	
			Gini-Index	30,3 (2000)	
Angaben, wenn nicht anders angegeben, für das Jahr 2001. ^{a)} jährliches Wachstum zw. 1975 und 2001. Quellen u. a. UNDP: Human Development Report 2003					

1. Einleitung

Obwohl Rumänien das einzige Land in Osteuropa war, das ein gewaltsames Ende des Kommunismus erlebt hat, wird das Ergebnis insgesamt paradoxerweise eher als „Palastrevolte“ innerhalb der Nomenklatura bezeichnet, denn als klarer Bruch mit der Vergangenheit. Als die demokratische Opposition 1996 endlich die Präsidentschafts- und Parlamentswahlen gewann, waren die Erwartungen dementsprechend hoch. Letztendlich entschied die EU 1999, mit Rumänien wegen seiner stabilisierenden Rolle auf dem Balkan Beitrittsverhandlungen aufzunehmen, und weil es, wie berichtet, die Grundsatzkriterien der politischen Demokratisierung erfüllte – wenn auch nicht die Übergangskriterien zur Marktwirtschaft.

Dem neuen Regime von Präsident Constantinescu und dem Demokratischen Konvent Rumäniens gelang es nicht, die wirtschaftliche Transformation voranzutreiben und ihr strategisches Management wurde allgemein als schlecht bewertet. 2000 verloren sie die Präsidentschaft und die parlamentarische Mehrheit an Ion Iliescu und an eine Minderheiten-Regierung der Sozial-Demokratischen Partei, geführt von Adrian Nastase, mit der Unterstützung der Opposition „Demokratische Union der Ungarn in Rumänien“. Damit sind die, die nach Ceausescus Amtsenthebung die Macht übernommen hatten, wieder am Ruder.

Obwohl Rumänien mit erst 16 von 30 erfüllten Beitrittsverpflichtungen der langsamste der Beitrittsstaaten bleibt, ist die neue linke Regierung im Großen und Ganzen erfolgreicher, als die meisten Analysten erwartet hatten.

Der folgende Bericht beurteilt den zwischen 1998 und 2002 erreichten Fortschritt als auch den momentanen Stand der Dinge (April 2003) und das Management der Nastase-Regierung der letzten zweieinhalb Jahre.

2. Transformationsgeschichte und -charakteristika

Historisch betrachtet ist Rumänien durch Modernisierungsdefizite in den südlichen und nordöstlichen Regionen charakterisiert, die bis 1878 unter ottomanischer Herrschaft standen, und der eher modernen, städtischen Wirtschaft in den westlichen und nordwestlichen Teilen, die bis 1918 von den Habsburgern regiert wurden. Die Modernisierung des vereinten rumänischen Staates in der Zeit zwischen den beiden Weltkriegen war typisch für eine politische und ökonomische Modernisierung in einem Abhängigkeitsverhältnis, ein Prozess, der den Trend fortsetzte, der in der Mitte des 19. Jahrhunderts begann. Westliche Modelle von Staatlichkeit, Demokratie und Marktwirtschaft wurden der rumänischen Gesellschaft, die in qualitativ unterschiedlichen Traditionen wurzelt, übergestülpt. Das Ergebnis war eine Quasi-Demokratie, dominiert von einer kleinen politischen und ökonomischen Elite, die weder umfassende gesellschaftliche Interessen repräsentierte noch das Konzept der Volkssouveränität verinnerlicht hatte. Eine nationalistische Bewegung wurde zum Ersatz für Modernisierung und zugleich eine einheitliche Strategie.

Trotz bahnbrechender Pläne nach der Machtübernahme der Kommunisten 1945 bis 1947 wiederholte aus heutiger Sicht das Regime einige Fehler der Vorkriegszeit, insbesondere während der letzten Dekade des Ceausescu-Regimes. Wieder wurde ein externes Modernisierungsmodell der rumänischen Wirklichkeit übergestülpt. Politische Eliten fuhren fort, den Staat und den Verwaltungsapparat eher als Eigentum denn als politisches Instrument zu betrachten, was zu unkontrollierter Vetternwirtschaft, Etatismus und simulierten Reformen selbst in den eher liberalen Jahrzehnten nach 1965 führte. In den frühen 80er Jahren hatte die Kombination von autonomer Außenpolitik, stalinistischem Modernisierungsansatz und inländischer Kontrolle ihr Übriges getan und endete in nationalistischer Mobilmachung und ökonomischem Ruin.

Da es keine klar artikulierte und einflussreiche Opposition gab, zum Teil weil der Ceausescu-Klan die nationalistische Bewegung monopolisierte und jede organisierte abweichende Meinung oder unabhängige Stimmung innerhalb der Partei unterdrückte, war die Revolution 1989 in vielerlei Hinsicht eher eine „Palastre-

volte“, ein Machtkampf zwischen unterschiedlichen Teilen der Nomenklatura und weniger ein viel versprechender Beginn einer politischen Transformation.

Rumänien, ausgesprochen misstrauisch gegenüber der Marktwirtschaft und pluralistischer Demokratie, mit eindeutigen Nachteilen im Vergleich mit den meisten anderen osteuropäischen EU-Beitrittsländern konfrontiert, fiel immer mehr im Reformprozess zurück. Die amateurhafte Politik der Amtszeit von Präsident Constantinescu und dem mitte-rechts stehenden Demokratischen Konvent von 1996 bis 2000 sorgte in der Wählerschaft sowohl für Reformmüdigkeit und politische Ernüchterung als auch für einen – nur teilweise gerechtfertigten – umfassenden Eindruck politischen Versagens.

Während viele Politiker der ersten und zweiten Präsidentschaft Iiescus (1990-1996) nach vier Jahren in der Opposition „trauriger und weiser“ 2000 wieder die Macht übernahmen, zeichnen sich heute die meisten Parteien zum ersten Mal seit der Revolution 1989 durch ein jüngeres Management aus. Die Stabilität des politischen Systems ist jedoch trügerisch und basiert eher auf scharfer Kontrolle und Vetternwirtschaft als auf einer Kultur konstruktiven Politikschaffens. Simulierte Reformen, Etatismus, nationalistische Rhetorik und unscharfe Grenzen zwischen Staat, Partei und Privatem sind in Rumänien noch immer sehr ausgeprägt.

Der rumänische ökonomische Transformationsprozess hat während der letzten 13 Jahre unter nachteiligen Startbedingungen, unbeständigem Management und schwankender Unterstützung in der Bevölkerung gelitten. Die Größe der nationalen Ökonomie mit ihrer Mehrheit von schlecht mechanisierter Landwirtschaft auf der einen Seite und heruntergewirtschafteten überflüssigen Industriekomplexen auf der anderen hat die Transformation besonders schwierig gemacht.

Insbesondere durch das Streben nach Autarkie durch die Abzahlung von Auslandsschulden auf Kosten des einheimischen Konsums und der Anlagen in Investitionsgütern hat Ceausescu seinem Land einen schlechten Dienst erwiesen.

Das Zögern der Regierung, Reformen durchzuführen, die sie wegen vorübergehender Mehrbelastungen, Preisliberalisierung und Abbau von Arbeit unbeliebt machen würden, hat Altlasten von ungedeckten Krediten, Nachholbedarf in umfassender Privatisierung und pseudo-angestellten Arbeitskräften produziert. Die Regierungswechsel und das Fehlen eines kohärenten Konzepts mit ausreichendem öffentlichen und politischen Rückhalt resultierten in einer unbeständigen Transformationspolitik; insbesondere im Privatisierungsprozess wurden sowohl die

rumänische Bevölkerung als auch internationale Investoren durch ständig veränderte Gesetze und institutionellen Aufbau extrem vorsichtig. Alles in allem war die Verzögerung gründlicher Transformation ein Schnitt ins eigene Fleisch: durch den Verlust des einheimischen Anfangsschwungs, die Nichtvergleichbarkeit für westliche Investitionsentscheidungen bezüglich des ehemaligen Ostblocks und damit der Verminderung kritischer Ressourcen für konstruktive Verfahrensweisen. Trotz des Fortschritts der letzten zwei Jahre hat Rumänien noch einen langen Weg vor sich – mit einem Drittel der Wirtschaft in staatlicher Hand und fast der Hälfte der Bevölkerung in Armut lebend.

3. Prüfung der Kriterien zu Demokratie und Marktwirtschaft

3.1. Demokratie

(1) *Staatliche Identität*: Die letzte große Herausforderung des staatlichen Gewaltmonopols ereignete sich 1990-1991 beim Marsch der Bergleute von den Jiu-Hügeln zum „Capitel“. Kleinere Gewaltausbrüche 1997 und 1999 waren ein Zeichen dafür, dass die Jiu-Bergleute immer noch eine potenzielle Widerstandskraft sind. In indirekter Weise sind die Nachfolgeorganisationen der notorischen Securitate anscheinend zurückhaltend gegenüber politischer Kontrolle und öffentlicher Verantwortung. Umgekehrt ist die Armee, trotz Mängel staatsbürgerlicher Militärkontrolle, keine potenzielle Widerstandskraft mehr. Das rumänische Verständnis von Nation ist aufgrund historischer Traditionen stark ethnisch definiert. Ein staatsbürgerliches Verständnis, das die große ungarische und Roma-Minderheit einschließen würde, hat jenseits von formalen Rechtstexten noch keine Akzeptanz gefunden.

Der Umstand, dass sich in den Wahlen 19,5 Prozent der Wähler für die fremdenfeindliche und national-extremistische Partei Groß-Rumänien entschieden haben, und dass 28,3 Prozent deren Führer, Corneliu Vadim Tudor, in der ersten Runde der Präsidentschaftswahlen gewählt haben – auch wenn ein deutlicher Teil dieser Stimmen als „Protestwähler“ verstanden wird –, ist ein Zeichen dafür, dass die öffentliche Wahrnehmung der Staatsangehörigkeit wohl nicht mit den Vereinbarungen der Verfassung übereinstimmt. Die staatliche Verfassung und die offizielle Staatszugehörigkeit sind jedoch nicht direkt in Frage gestellt.

Rumänien hat kein Gesetz bezüglich Religionen, aber neben der „nationalen“ orthodoxen Kirche sind bereits 15 Kirchen als „offizielle“ religiöse Vereinigungen

anerkannt. Seit dem Ende des Kommunismus ist die orthodoxe Kirche wieder unabhängig von der Politik und umgekehrt haben religiöse Dogmen keinen Einfluss auf das politische Vorgehen des Staates. Die Einführung von Religionsunterricht in Grundschulen und weiterführenden Schulen während der vorherigen Mitte-Rechts-Amtszeit war kein besonderer Anlass zu Diskussionen und machte auch realiter keinen großen Unterschied, da die Einhaltung eine Formsache ist.

Rumänien hat die staatlichen Institutionen zum Teil auf der Basis der existierenden kommunistischen administrativen Strukturen reformiert. Die administrativen Strukturen und die Ressourcenverteilung umfassen das gesamte Land.

(2) *Politische Beteiligung*: Die Machtinhaber werden durch freie und gerechte Wahlen bestimmt: Rumänien hat vier Serien von Präsidentschafts- und Parlamentswahlen seit dem Ende des Ceausescu-Regimes erlebt, die im Großen und Ganzen als „frei und gerecht“ bewertet wurden. Es sind keine Gruppen von der Ausübung ihrer passiven oder aktiven Rechte ausgeschlossen. Polizei und Militär ist es verboten, in politischen Organisationen aktiv zu sein und, was eher umstritten ist, Personen mit doppelter Staatsbürgerschaft können kein öffentliches Amt oder eine Position in der öffentlichen Verwaltung bekleiden.

1996 und 2000 ging die Macht zweimal ohne Formfehler auf die jeweilige Opposition über. Kleinere Bedenken könnten sowohl auf dem Umstand beruhen, dass die PSD-Minderheitenregierung zwar mit der Unterstützung, aber ohne die Regierungsbeteiligung der ungarischen UDMR regiert, als auch auf der Tatsache, dass die gewählten Abgeordneten tendenziell zum Machtzentrum streben, zum Beispiel dadurch, dass sie ihre Parteizugehörigkeit zugunsten der dominierenden PSD wechseln.

Die tatsächliche Wahlbeteiligung ist von 86 Prozent im Jahr 1990 auf 57 Prozent und 57 Prozent bis 50 Prozent im Jahr 2000 für die Parlamentswahlen gesunken und dementsprechend für die erste/zweite Runde der Präsidentschaftswahlen. Parteien ethnischer Minderheiten können Abgeordnete ins Parlament entsenden, für die dabei eine geringere Prozhürde besteht als für die anderen: Zur Zeit verfügen 18 solcher Minderheiten (ausgenommen die Ungarn) mit Hilfe dieses Quotensystems über Abgeordnete in der Unteren Kammer.

Die demokratisch gewählten Machtinhaber haben die tatsächliche Regierungsgewalt. Es existieren keine politischen Enklaven als solche, obwohl einige Interessengruppen und Treuhänder unangemessenen politischen Einfluss demonstrieren

haben und daher in gewissem Maße als Vetomächte betrachtet werden können. Sowohl die Manager privater als auch staatlicher Unternehmen auf der einen Seite als auch die Gewerkschaften auf der anderen haben die Macht, Reformprozesse zu blockieren. Damit sind Rumäniens Indikatoren für die so genannte „State Capture“, also die Übernahme der Staatsgeschäfte durch nicht demokratische Gruppen, hoch.

Die rumänische Verfassung von 1991 enthält die üblichen politischen und bürgerlichen Freiheiten, einschließlich der Meinungsfreiheit, Versammlungsfreiheit und der Freiheit, Verbände zu gründen. Die Regierung hat einige Tendenzen gezeigt, diese Freiheiten jenseits der formalen Regelungen durch eine Vielzahl von direkten und indirekten Instrumenten zu beschneiden. Seit Beginn 2002 beginnen verschiedene vom Parlament veranlasste Regierungsmaßnahmen, Dekrete und Gesetzesentwürfe ein durchgehendes Handlungsmuster zu bilden, das auf die Beschneidung der Redefreiheit und der Freiheit, Verbände zu gründen, als auch auf die Einschränkung individueller Rechte und der Privatsphäre abzielt. Darüber hinaus sind den Hardlinern, die durch ihre Akzeptanz durch westliche Regierungen legitimiert worden sind, die globalen Sicherheitsbestrebungen seit dem 11. September entgegengekommen. Als Ergebnis dessen setzten sich ehemalige Securitate-Beamte im Parlament, dem Nachrichtendienst und anderen Regierungsabteilungen stärker durch und blockierten praktisch die Funktion des CNSAS – der unabhängigen Körperschaft, die während der vorhergehenden Amtsperiode gebildet worden war, um die Archive der Geheimpolizei zu überprüfen und das Lustrationsgesetz durchzuführen.

Privatisierung und Liberalisierung der Medienlandschaft begannen in Rumänien früh, aber die Beurteilung Rumäniens durch Freedom House für unabhängige Medien weist auf strukturelle Defizite hin. Die Fülle von Medienerzeugnissen, insbesondere Zeitungen, der frühen vorkommunistischen Jahre hat sich durch die starke Konkurrenz um finanzielle Mittel, Werbeeinnahmen etc. drastisch reduziert. Die Gesamtauflage der großen Zeitungen hat sich wegen der gestiegenen Preise nach dem Boom in den frühen 90er Jahren beachtlich vermindert. Nichtsdestotrotz hat sich eine konkurrenzfähige Zeitungs-, Radio- und Fernsehlandschaft gebildet. Allerdings kontrolliert die Regierung die audiovisuellen Medien strikt, beispielsweise direkt durch TVR im staatlichen Besitz oder durch Medienregulierungskörperschaften, aber auch indirekt durch verdeckte Teilhaberschaften und Steuerschulden der privaten Medien. Konsequenterweise ist politische Vetternwirtschaft ein sehr verbreitetes Phänomen und daher Kritik an der staatlichen Politik leise oder auf kleine Nischenkanäle begrenzt. Jenseits der verfas-

sungsgemäß definierten Freiheit der Rede und der Pressefreiheit ist die Regierung geneigt, die Freiheit der Medien einzuschränken: durch die Drohung, ein Pressegesetz zu erlassen, oder durch großzügige und willkürliche Anwendung der Verleumdungsschutzgesetze für Staatsbeamte und durch die Verbreitung falscher Informationen (Bestimmungen im Strafgesetzbuch). Besonders die Lokalmedien waren in den letzten Jahren durch lokale Parteiführer unter Druck, die formell oder auch informell die lokalen Verwaltungen und Exekutivorgane kontrollieren und die Gerichte beeinflussen.

Umgekehrt ist der Zugang der Presse und auch der Öffentlichkeit selbst zu Informationen, die nicht als Verschlussache gelten, schwierig und wird auch wiederholt in den EU-Progress-Reports als „unzureichend“ bewertet. Dieses Problem zu lösen, würde einen Wandel in der Kultur und eine systematische Anstrengung, das Gesetz zur öffentlichen Information von 2001 zu implementieren, erfordern. Insgesamt liegt die hauptsächliche Bedrohung für die Unabhängigkeit der Medien aber nicht in staatlichen oder parteilichen Interessen, sondern vielmehr in der undurchsichtigen Unternehmensfinanzierung der Medienerzeugnisse ohne die nötige Kultur der Nichteinmischung in professionellen Journalismus. Pauschal gesagt haben weder Partei- noch Wirtschaftsakteure fundamentale Gewissensbisse bezüglich der Pressefreiheit in Fällen gezeigt, wo die Ergebnisse ihren Interessen zuwider gelaufen wären. Trotz unablässigem internationalen Druck und Kritik existieren weiterhin gesetzliche Bestimmungen, die ganz einfach missbraucht werden können, um die Pressefreiheit in der Praxis einzuschränken.

(3) *Rechtsstaatlichkeit*: Die Staatsgewalten sind in Rumänien unabhängig und die gegenseitige Kontrolle der politischen Kräfte ist von der Verfassung vorgesehen. Trotzdem hat die Regierung eine Tendenz gezeigt, die langwierigen und teilweise redundanten Gesetzgebungsprozesse der zwei Kammern des Parlaments als „überflüssig“ zu betrachten. Konsequenterweise ist Rumäniens Ergebnis im Demokratie-Index von Freedom House im Jahr 2002 mager: 3,00 für Demokratisierung (auf einer Skala von 7 bis maximal 1). Somit ist die Tendenz mit (Notfall-) Verordnungen zu regieren, der die Legislative erst im Nachhinein zustimmen muss, beträchtlich: Während der letzten Regierungsperiode durchlief nur die Hälfte aller Gesetzgebungen das normale parlamentarische Verfahren. Bezeichnenderweise hat sich Rumäniens Rating im Freedom House Index für „good governance“ über die letzten fünf Jahre, ohne irgendwelche besonders hohen Noten zu erreichen, verbessert (von 4,25 zu 3,75), wobei sich die Beurteilung der Rechtsstaatlichkeit überhaupt nicht geändert hat.

Ein unabhängiges Gerichtswesen existiert zwar in Rumänien, aber der jährliche EU-Progress-Report weist wiederholt auf strukturelle Schwächen der Judikative hin. Die Öffentlichkeit in Rumänien betrachtet Zollbeamte, die Polizei und Parlamentarier als die Berufsgruppen, die mit höchster Wahrscheinlichkeit in Korruption verwickelt sind. Die öffentliche Reputation der Judikative als politisch unterwandert und korrupt ist teilweise durch eine Anzahl von Strafverfahren gegen Richter und die Auswahlverfahren der Minister untermauert.

Politiker waren bei vielen Gelegenheiten versucht, die Trennung der Judikative von politischer Einflussnahme und Bevormundung zu verletzen, zum Beispiel dadurch, dass sie öffentliche Aussagen über Rechtsfälle noch vor der Gerichtsentscheidung machen. Erst kürzlich hat der Präsident des Obersten Gerichtshofes in einer Reihe von öffentlichen Deklarationen betont, dass der politische Einfluss noch immer stark und in seinen Auswirkungen schädlich ist. Die politische Einflussnahme auf die Judikative wird institutionell gesehen durch die umfangreiche Macht der Justizbehörde ermöglicht: Sie ernennt die führenden Richter, die Körperschaften, die die Aufsicht über die Arbeitsweise der Judikative innehaben, kontrolliert das tägliche Vorgehen der Gerichte und hat die vollständige Kontrolle über das Büro des Staatsanwalts.

Damit ist die institutionelle Trennung der Judikative noch immer nicht vollständig vollzogen – und dort, wo es doch der Fall ist, spiegelt es nur zum Teil die politische Realität wider.

Die Regelungen bezüglich der Unvereinbarkeit von Ämtern und Transparenz für staatliche Beamte sind kürzlich dem westlichen Standard formal mehr angeglichen worden. Es wurden Anstrengungen unternommen, die institutionellen Rahmenbedingungen gegen Korruption zu verbessern, indem ein spezielles Staatsanwaltsbüro zur Korruptionsverfolgung mit Büros in verschiedenen Regionen eingerichtet wurde. Die Gesetze bezüglich Interessenkonflikten, privater Vermögensangabe und Angelegenheiten des Beamtenstatus, die 2003 verabschiedet wurden, könnten zwar als ein Schritt vorwärts betrachtet werden, trotzdem enthalten sie ein paar „strategische Schlupflöcher“, die es Honoratioren und Beamten erlauben, wirkliche Transparenz ihrer persönlichen Finanzen zu vermeiden. Darüber hinaus ist die ordnungsgemäße und konsequente Umsetzung solcher Gesetze immer ein Problem in Rumänien. Skandale, von den Medien aufgedeckt, sind ein Beispiel für Interessenkonflikte, in die Politiker und private Geschäftsleute involviert sind, zum Beispiel in Zusammenhang mit der Vergabe von öffentlichen Mitteln.

Rumäniens Gesetzgebung bezüglich „Interessenkonflikten“ ist ausgesprochen mehrdeutig und lässt viele Schlupflöcher für den Missbrauch öffentlicher Ämter für private Zwecke. Insgesamt liegt Rumäniens Beurteilung bezüglich Korruptionsbekämpfung bei minimalen 4,25 gemäß Freedom House und auf Rang 77 (2,5 auf einer Skala von 0 bis 10) beim Transparency International 2002 Corruption Perception Index.

Bürgerliche Freiheiten sind in der Gesetzgebung verankert worden und ihre Verletzung kann vor Gericht gebracht werden. In den letzten Jahren wurden Anstrengungen unternommen, Anti-Diskriminierungsgesetze einzuführen. Insbesondere Fälle von Kindesvernachlässigung, Brutalität der Polizei und Diskriminierung der Roma-Minderheit sind mehr als bloße Vorkommnisse. Doch selbst in grundsätzlichen Fällen, die Menschenrechte oder Diskriminierungen betreffen, hat sich an einigen Zwischenfällen der politische Unwillen gezeigt, die Entscheidungen der Gerichte auch umzusetzen.

3.1.2. Politische Einstellungs- und Verhaltensmuster

(1) *Institutionelle Stabilität:* Entgegen dem EU-gemäßen Beamtengesetz, verabschiedet 1999 (eine Bedingung dafür, dass Rumänien in den Erweiterungsprozess von Helsinki einbezogen wurde), wird in der Praxis die öffentliche Verwaltung noch immer durch die Einstellung gehorsamer Mitarbeiter und Klienten politisch unterwandert – zum Schaden von politischer Neutralität und administrativer Funktionalität. Im öffentlichen Dienst lautet die Spielregel noch immer persönliche Loyalität und nicht Leistung. Allein die Größe der staatlichen Verwaltung, die komplexe Aufteilung und die Unbeständigkeit öffentlicher Einrichtungen haben in Rumänien zu kontraproduktiven Spannungen geführt. Diese Unstimmigkeiten und der Mangel an funktionierender Zusammenarbeit zwischen zentralen Ministerien und deren Vertretungen halten noch immer an und beziehen sich direkt auf die vorherrschende Haltung der Ausführenden.

Zur Zeit ist die traditionelle Neigung der regierenden Partei oder Koalition, Institutionen und Beschlussfassungen unter Ausschluss der Oppositionsparteien an sich zu reißen, durch die dramatische Schwäche und Zersplitterung der Opposition noch verstärkt: Die zweitgrößte demokratische (i. e. nicht extremistische Partei) der Wahlen von 2000 – die Demokratische Partei – bekam nur 7 Prozent der Stimmen (zum Vergleich: 36,6 Prozent für die regierende Partei). Der nationalis-

tisch-extremistische Flügel der Parteien steht nicht grundlegend hinter den demokratischen Einrichtungen. Externe und inländische Beschränkungen schließen eine fundamentale Aufhebung der demokratischen Ordnung aus, aber politische Haltungen und die öffentliche Meinung weisen auf einen autoritären Regierungsstil hin.

(2) *Politische und soziale Integration:* Als eine Altlast der frühen Übergangsperiode mit niedrigen Prozenzhürden im Wahlsystem und anderen Ermutigungen für eine unkontrollierte Wucherung politischer Parteien erlebt man bei rumänischen nationalen Wahlen bis zu 80 konkurrierende Parteien. Insgesamt jedoch ist die Liste der tragfähigen Parteien relativ stabil geblieben: Die Nationalliberale Partei und die Nationale Bauernpartei (die den Demokratischen Kongress Rumäniens dominieren), der Demokratische Verband der Ungarn in Rumänien und die momentan regierende Demokratisch-Soziale Partei Rumäniens (jetzt: Sozialdemokratische Partei). Zur Zeit haben sich sieben (parteiübergreifende) Fraktionen im Parlament gebildet, von denen fünf politisch relevant sind. Die neuen Regeln (10 000 Gründungsmitglieder gleichmäßig über das Land verteilt und eine Fünf-Prozent-Hürde) werden die Anzahl der Parteien zwangsläufig dramatisch reduzieren und auf rein lokal begrenzte Gruppen entmutigend wirken.

Parteimitgliedschaften sind entsprechend niedrig, die sozialdemokratische PSD ist bei weitem die größte Partei mit geschätzten 700 000 Mitgliedern von 18 Millionen Wahlberechtigten. Insgesamt sind die sozialen Wurzeln der politischen Parteien flach. Die relative Stabilität der Parteienlandschaft hat zwar ein zu „Führerabhängiges“ Parteiensystem verhindert, aber die meisten großen Parteien sind noch immer durch die Bildung von Seilschaften und nicht durch einen Zusammenschluss gesellschaftlicher Interessen gekennzeichnet.

Die Polarisierung innerhalb des politischen Spektrums ist stark ausgeprägt (anders als in Zentraleuropa), weil sich die Dichotomie zwischen „ehemaligen Kommunisten“ und „demokratischer Opposition“ im Großen und Ganzen trotz des Aufstiegs der nationalistischen Rechten wiederholt. Während die SDP insbesondere in ländlichen Gegenden und den ärmeren Gegenden im Nordosten und Süden erfolgreich ist, konzentriert sich die Wählerschaft der demokratischen Opposition in den Städten und den wohlhabenderen Gebieten. Trotz regelmäßiger Aufteilungen und Zusammenschlüsse sind die Hauptparteien stabil – trotz der Sprunghaftigkeit der Wähler.

Die zivilgesellschaftlichen Organisationen sind ebenso fragmentiert und schwach in der Gesamtgesellschaft verwurzelt, da sie häufig als elitär wahrgenommen werden. Im Moment sind Vorschläge, Parlamentarier und andere Repräsentanten direkt zu wählen, sehr umstritten. Rumäniens Beurteilung im Freedom House Index für Zivilgesellschaft liegt bei 3,0, eine Verbesserung von 3,75 1997, aber dennoch vergleichsweise niedrig im Vergleich mit Ost- und Zentraleuropa. Nichtsdestotrotz wächst der Einfluss von NGOs. Die geschätzte Anzahl von über 25 000 hat kaum irgendeine Bedeutung, aber eine Reihe von gut platzierten (i. e. im Verhältnis zur internationalen Gemeinschaft) NGOs war in der Lage, beachtlichen und förderlichen Einfluss auf die politischen Entscheidungen der Regierung in den letzten Jahren auszuüben. Einige davon haben sich mittlerweile als einigermaßen funktionierende Think Tanks oder Menschenrechtsorganisationen etabliert. Einige haben es 2001 geschafft, die Verabschiedung eines restriktiven Informationsgesetzes zu verhindern und die Regierung zu zwingen, ein Gesetz zur Informationsfreiheit einzuführen.

Ein 2001 erlassenes Gesetz bestimmt den Status von NGOs als „von öffentlicher Nützlichkeit“ und sieht steuerliche Erleichterungen und Ausnahmen für sie vor, doch in einem Versuch von verstärkter Regulierung sieht das Gesetz auch die Zustimmung der Regierung vor, damit sie sich registrieren können. Ein entsprechendes Gesetz wurde 2003 verabschiedet und erweiterte das restriktive Verfahren zur Registrierung auf alle zivilen Vereinigungen, ob nun der Öffentlichkeit nützlich oder nicht. Die Regierung war gefügig und gehorsam gegenüber den Wünschen spezieller Interessengruppen, die ihre Wählerschaft bilden, zum Beispiel insbesondere Handelsvereinigungen, Staatsindustrie oder einigen gut vernetzten Geschäftsgruppen. Eine Anzahl von nationalistischen, fremdenfeindlichen und extremistischen Organisationen haben eine große Fangemeinde, die bürgerliche Integrität und Demokratie untergräbt. Im Gegenzug dazu hat die ungarische Minderheit ein hohes Maß an ethnischer Organisation gezeigt und ihre bürgerlichen Einrichtungen sind weitgehend konstruktiv.

Das Vertrauen in die meisten demokratischen Einrichtungen ist gering: Gemäß einer Umfrage im Jahr 2002 misstrauen 80 Prozent den politischen Parteien, 77 Prozent dem Parlament und 70 Prozent der Regierung. Selbst die Präsidentschaft (36 Prozent Vertrauen, 54 Prozent Misstrauen) schafft es nicht, politische Legitimität zu verankern. Entsprechend ist das Misstrauen gegenüber den meisten populären Politikern größer als das Vertrauen zu ihnen: 52 Prozent gegenüber 43 Prozent misstrauen Premierminister Nastase und 54 Prozent gegenüber 41 Prozent misstrauen Präsident Iliescu. Andere Umfragen zeigen, dass die Öff-

fentlichkeit zwar generell Demokratie als abstraktes System unterstützt, aber dazu neigt, demokratische Regelungen zugunsten einer autoritären Regierung, die „die richtigen Strategien“ für die Zukunft des Landes bereithält, einzuschränken. Nur 20 Prozent wollten das Parlament in einer kürzlich durchgeführten Umfrage außer Kraft setzen, 30 Prozent favorisierten einen starken Führer ohne demokratische Kontrolle und fast 60 Prozent stimmten für eine nicht-gewählte Expertenregierung der nationalen Einheit. Dennoch zeigt der Umstand, dass gewählte lokale Regierungen durchgängig besser in Umfragen abschneiden, dass die direkte Erfahrung mit Demokratie und Bürgernähe langfristig gesehen zu einer Verbesserung führen könnte.

Weil es keine starke zivilgesellschaftliche Tradition gibt, sind sowohl NGOs als auch freiwillige Non-Profit-Organisationen immer noch größtenteils ein städtisches Phänomen. 2001 wurde ein spezielles Gesetz erlassen, freiwillige Arbeit und soziale Selbstorganisation zu unterstützen. Trotzdem ist die Dichte der Netzwerke und die Beteiligung immer noch ziemlich schwach. Die letzte große Umfrage hat gezeigt, dass nur 6 Prozent der Erwachsenen zu einer bürgerlichen Vereinigung neben der Gewerkschaft gehören (59 Prozent der Arbeiter sind Gewerkschaftsmitglieder).

3.2. Marktwirtschaft

3.2.1. Niveau der sozioökonomischen Entwicklung

Soziale Ausgrenzung ist in Rumänien keine Randerscheinung, sondern ein weit verbreitetes Phänomen. Da Bildung beinahe die Gesamtbevölkerung abdeckt (Analphabetismus liegt bei 1,9 Prozent vor, und 2002 waren 98,9 Prozent bei Grundschulen angemeldet), sind die Schlüsselfaktoren für Ausgrenzung Armut und Geschlecht. Auf dem geschlechtsbezogenen Entwicklungsindex (GDI) von UNDP liegt Rumänien bei 55 (0,773 in 2002), das Verhältnis von geschätztem Einkommen von Frauen zum Einkommen von Männern liegt bei 0,58 und der Gini-Koeffizient für Einkommensungleichheit ist 30,3 (2000).

Insbesondere ländliche Armut, verbunden mit der Deckung des Eigenbedarfs durch die Landwirtschaft, ist ein negativer Faktor im sozioökonomischen Zusammenhang: Das Ungleichgewicht in der branchenspezifischen Verteilung von Bruttoinlandsprodukt und Arbeitskraft spricht Bände: Die Landwirtschaft macht fast 15 Prozent des Bruttoinlandsprodukts aus und beschäftigt 40 Prozent der Arbeits-

kräfte, Industrie 30 Prozent zu 20 Prozent und Dienstleistung 55 Prozent zu 35 Prozent (2000). Der Anteil der Bevölkerung, der weniger als 4 Dollar am Tag verdient (1990 PPP US-Dollar), erreichte für 1996 bis 1999 23 Prozent und gemäß EBRD leben 44,5 Prozent der Bevölkerung in Armut.

3.2.2. Markt und Wettbewerb

Auf der einen Seite wird eine funktionierende Marktwirtschaft in Rumänien durch eine ausgeprägte Schattenwirtschaft behindert, auf der anderen Seite durch eine noch immer gewichtige Rolle des Staates in der Wirtschaft. Im Großen und Ganzen aber sind die Einrichtungen des Marktes vorhanden: Handelsfreiheit, Währungsaustausch etc.

Es gibt zwar formale Verordnungen gegen Monopolbildung, aber in der Praxis konnte ihre Umsetzung nicht verhindern, dass sich Quasi-Monopole (teilweise durch Firmen in staatlichem Besitz) in den Schlüsselsegmenten der Wirtschaft, zum Beispiel im Energiebereich und den Banken gebildet haben. Darüber hinaus haben sich Früheinsteiger auf dem Markt zu Beginn der Neunziger bevorzugte Behandlungen gesichert und neigen heute dazu, sich gegen die vollständige Liberalisierung, Transparenz des Marktes und staatliche Bewilligung zu stellen.

Das staatliche Handelsmonopol war Mitte 1992 abgeschafft, als die Preisliberalisierung begann. 1995 wurde die WTO-Mitgliedschaft bewilligt und fast alle Preise waren liberalisiert. Trotz des Umstandes, dass zur Zeit keine aktuellen Daten zur Verfügung stehen (1997 lagen die kontrollierten Preise als Teil des CPI bei 7 Prozent und als Anzahl von Gütern gerechnet im EBRD-15 Korb bei 2 Prozent), ist der Index für Devisen und Handelsliberalisierung der EBRD von 3,0 in den frühen 1990ern auf 4,0 in 2001 gestiegen. In der Zwischenzeit sind die EU-15 die wichtigsten Handelspartner Rumäniens geworden: 2001 vereinigten die EU-15 68 Prozent des gesamten rumänischen Exports und 57 Prozent des Imports auf sich, mit steigender Tendenz. Insgesamt machen Nicht-Durchgangsländer 83,2 Prozent des Außenhandels aus und der Anteil der Einnahmen durch Zolltarife für Importe ist auf 2,2 Prozent gesunken.

Zwei Drittel der 33 Banken sind mittlerweile in ausländischem Besitz, aber die staatlichen Banken vergeben immer noch die Hälfte aller Kredite. Anzeichen für den Konsolidierungsprozess des Bankensystems und des Finanzsektors sind die gewundene Privatisierung der staatlichen Banca Commerciala Romana und der

Sturz des FNI Investment Fund 2000. Als positiver Trend wurden die ungedeckten Außenstände in den letzten Jahren radikal abgebaut und der Finanzsektor hat sich konsolidiert, während gleichzeitig der Aktienmarkt und die inländischen Kredite wuchsen. Dennoch sind die EBRD-Indizes für den Banksektor und andere Finanzinstitutionen auf demselben Niveau wie vor fünf Jahren geblieben (2,7 und 2,0). Bezeichnenderweise macht das Bankkapital 29 Prozent des Bruttoinlandeinkommens aus (verglichen mit 68 Prozent in gesamt Zentral- und Osteuropa im Jahre 2001). Striktere Gesetze, verabschiedet 2001, stärken die Kontrolle der Staatsbank über den kommerziellen Banksektor und machen es für Banken schwieriger, durch unsaubere Kreditvergabe dem Bankrott zu entgehen. Typischerweise ist die Unabhängigkeit der Staatsbank von der Politik gelegentlich in Frage gestellt.

3.2.3. Währungs- und Preisstabilität

Obwohl sich ein stetiger Trend zur Senkung der Inflation abzeichnet, steigen die Preise noch immer rapide an. Der jährliche Durchschnitts-Verbraucherpreis stieg um 59,1 Prozent im Jahre 1998 und „nur“ um 34,5 Prozent in 2001. Der entsprechende Prozentsatz für die Produktionskosten lag bei 33,2 Prozent respektive 40,9 Prozent. Die Inflation fiel von niederschmetternden 45 Prozent in 2000 auf 17,8 Prozent in 2002. Trotzdem ist das reale Bruttoinlandprodukt pro Kopf in PPP über die letzten Jahre konstant angewachsen. Der rumänische Leu verlor in der Umtauschrate (notierter Wechselkurs) von etwas mehr als 7 000 Leu pro US-Dollar im Jahr 1997 auf 33 500 US-Dollar im April 2003. Die relative Stabilität der letzten Jahre verdankt sich größtenteils der jährlichen gezahlten Vorbeitragsunterstützung der EU (ansteigend in 2004) und jährlichen privaten Auslandszahlungen von etwa 1 000 Mio. US-Dollar.

Die Regierung verfolgt eine umsichtige Politik der makro-ökonomischen Stabilität in der Fiskal- und Kreditpolitik. Strukturell betrachtet bleiben die Auslandsanleihen und die momentane Auslandsverschuldung relativ hoch: 5,0 Prozent des Bruttoinlandsprodukts.

3.2.4. Privateigentum

1990 begannen in relativ zurückhaltender Weise Privatisierungen im kleinen Umfang. Danach folgten in den nächsten Jahren zwei große Wellen von Massen-

Privatisierung durch Gewährsleute und eine umfangreiche Privatisierung im März 1997, aber in der Praxis ist der Grundstückshandel noch immer begrenzt. Der private Sektor macht mittlerweile 65 Prozent des Bruttoinlandsprodukts aus (2001), 55 Prozent in 1996 und 75 Prozent der Arbeitsplätze (2000, und 52 Prozent in 1996). Dementsprechend sind die EBRD-Beurteilungen für Privatisierungen kleinen und großen Umfangs nicht gerade beeindruckend: 3,7 respektive 3,3. Das Management des Privatisierungsprozesses war hochgradig erratisch. Privatisierungen im kleineren Umfang wurden 1991/92 mit einem Voucher-System begonnen, gefolgt von einem neuen Gesetz, einer zweiten Voucherrunde 1995, Privatisierung im großen Umfang in 1997 und mit noch einem anderen Gesetz zur Privatisierung im Jahre 1999. 2001 erhob die Nastase-Regierung den Staatsbesitzfonds in den Status eines Ministeriums (Ministerium für Privatisierung und Verwaltung von Staatsvermögen, APAPS) mit entsprechenden neuen Privatisierungsgesetzen (April 2002), was ein schlechtes Omen für die schnelle Liquidierung des verbleibenden Vermögensbestands ist. In der Landwirtschaft haben der schwierige Prozess der Besitzschädigung, strukturelle regionale Unterschiede und eine Vielzahl von dezentralisierten Privatisierungssystemen die Konsolidierung der Privatproduktion noch komplizierter gemacht.

Die Privatisierung der großen staatlichen Betriebe in der Energiewirtschaft, dem Bankwesen und der Stahlindustrie (zum Beispiel Banca Commerciala Romana, termoelectrica power company oder Petrom Öl- und Gaswerke) bereiten dem Staat zu Beginn des neuen Jahrzehnts noch immer Probleme. Die herausragende Erfolgsgeschichte – die 2001 erfolgte Privatisierung von Sidex Galati, dem größten Stahlwerk in Rumänien – war eigentlich nur der Abschluss eines Prozesses, den die vorhergehenden Kabinette schon eingeleitet hatten. Investment-Fonds, die zum Teil aus der Voucher-Privatisierung hervorgegangen sind, besitzen ein Viertel der rumänischen Industrie ohne irgendwelche positiven Auswirkungen auf angemessene Unternehmensführung zu haben. Unter dem Strich hatte der Staat 2001 noch weniger als 10 Prozent des ursprünglichen Firmenbestands zu privatisieren. Der Nettowert dieser verbleibenden Firmen ist gering, aber ihre Bedeutung hinsichtlich des Arbeitsmarkts groß, was offensichtlich der Grund dafür zu sein scheint, dass die Politiker sich scheuen, diese zu restrukturieren und/oder zu privatisieren. Insgesamt sind Vermögensrechte durch die Verfassung geschützt, aber nicht garantiert (Änderungen sind 2003 fällig) und gelegentlich hat die Regierung in Privatvermögen eingegriffen, zum Beispiel durch ihre Entschädigungspolitik.

3.2.5. Welfare Regime

Die Sozialversicherung ist staatlich organisiert und deckt grundsätzlich alle relevanten Risiken ab. Wie die bei fast 50 Prozent liegende Armutsrate zeigt, funktioniert die Sozialversicherung im ganzen Land, allerdings nur auf dem Niveau des Existenzminimums. Ähnlich ist Krankenversicherung zwar für alle Bürger des Staatsgebiets zugänglich, aber – insbesondere in ländlichen Gegenden – auf unzureichendem Niveau.

Die rumänische Gesellschaft hat sich Elemente der Ungleichheit und der Zugangsdiskriminierung bewahrt. Bildung und eine Sozial- und Krankenversicherung auf Basisniveau bieten nur eine begrenzte Entschädigung für die sozialen Unterschiede. Eine egalitäre Haltung ist in den vom Staat zur Verfügung gestellten Diensten weit verbreitet, vorrangig ist aber der Mangel an Ressourcen. Langfristig gesehen besteht die größte Gefährdung des Sozialstaates im fortschreitenden Vermögensabbau, dem Mangel an analytischen Fähigkeiten innerhalb der Regierung, mangelnder Rückkopplung mit der Regierung, dem Zögern, auch bittere Pillen dort zu verschreiben, wo es nötig ist, und periodischem Ausbrechen von populistischen Überzeugungen. Zum Beispiel ist die staatliche Pensionskasse chronisch verschuldet, um das zahlenmäßige Verhältnis von Einzahlenden und Empfangsberechtigten auszugleichen (1,1 zu 1 im Jahr 2002). Andere Maßnahmen, wie zum Beispiel der allgemein gültige Mutterschutz von zwei Jahren bei 80 Prozent des Einkommens, sind angesichts der zur Verfügung stehenden Ressourcen trotz sinkender Geburtsrate ganz offensichtlich nicht aufrechtzuerhalten.

3.2.6. Leistungsstärke

Die Schlüsselindikatoren für die Wirtschaftsleistung sind positiv, aber stark abhängig von unkontrollierbaren (externen) Faktoren wie Auslandszahlungen und dem Stand des Euro gegenüber dem Dollar. Handelsbilanz, Haushaltsdefizit und Auslandsverschuldung sind negative Faktoren, die gegenüber den positiven Entwicklungen einer tragfähigen Wirtschaftsleistung überwiegen.

3.2.7. Nachhaltigkeit

In gewissem Umfang hat sich die Gefährdung der Umwelt durch die De-Industrialisierung reduziert, aber die Luftverschmutzung auf Grund der Industrie

ist in einigen Städten und im Nordwesten noch immer beachtlich. Die Feuchtgebiete des Donaudeltas sind von Wasservergiftung bedroht.

Um die Abwanderung von hoch qualifizierten Fachkräften zu reduzieren, wurden in letzter Zeit in Forschung und Entwicklung und in der Universitätsausbildung im IT-Bereich einige Anstrengungen unternommen. Insgesamt liegt die staatliche Unterstützung für höhere Bildung und Forschungsinvestitionen weit unter dem europäischen oder ost- und zentraleuropäischen Durchschnitt. Das umfangreiche Wachstum von privaten Bildungseinrichtungen ohne die notwendigen regulierenden Rahmenbedingungen hat diese Situation noch verschlimmert. Damit machen Forschung und Entwicklung 0,8 Prozent des Bruttoinlandsprodukts aus und Bildung 2,2 Prozent (1995 bis 1997).

4. Zurückgelegte Wegstrecke

Staatlichkeit, politische Beteiligung und Rechtsstaatlichkeit sind im Großen und Ganzen auf demselben Niveau geblieben. Während sich die Rechtsstaatlichkeit durch die Annahme der EU-Beitrittsverpflichtungen verbessert hat, kann man das Ansteigen der rechtsextremistischen Nationalisten durchaus als Rückschritt für die Staatlichkeit betrachten.

Rumänien hat in den letzten fünf Jahren keine grundsätzliche Verfestigung der Demokratie hinsichtlich institutioneller Stabilität und politischer und sozialer Integration erlebt: Armut bleibt ein Schlüsselfaktor für soziale Ausgrenzung, und die Bereicherung der Exekutive auf Kosten anderer staatlicher Einrichtungen hat die gegenseitige Kontrolle der Demokratie geschwächt. Gleichzeitig entwickelt sich subjektive Armut und Verelendung zum stärksten Sprachrohr für antidemokratische Einstellungen und extremistische Wahlen: den Verlierern des Transformationsprozesses (städtische untere Mittelschicht, Menschen mittleren Alters ohne klassifizierte Ausbildung) mag es zwar besser gehen als 1990, aber sie empfinden sich im Vergleich als die Verlierer des Wettbewerbs.

Das minimale Anwachsen des HDI-Index – 0,772 im Jahr 1995 und 0,775 im Jahr 2000 – spiegelt die Rolle Rumäniens als Nachzügler im Entwicklungsprozess des post-kommunistischen Osteuropas wider.

Die institutionellen Rahmenbedingungen für die Marktwirtschaft haben sich über die letzten fünf Jahre verbessert, wenn auch eher in formalen Bestimmungen als in der Praxis.

Insgesamt hat sich nach makro-ökonomischen Indikatoren die wirtschaftliche Leistung beachtlich verbessert (wenn auch an einer ziemlich schlechten Ausgangslage gemessen). Die Tragfähigkeit des Wirtschaftswachstums, die stark abhängig von externen und konjunkturellen Faktoren ist, bleibt ein Anlass zur Sorge. Daher ist das Wirtschaftswachstum von über 5 Prozent in 2001 und 2002 eher quantitativer als qualitativer Natur.

5. Bewertung des Transformationsmanagements

5.1. Schwierigkeitsgrad

Das durchschnittliche Nettoeinkommen pro Kopf lag 2000 bei 1 743 US-Dollar und 6 360 US-Dollar (PPP). Der UN-Bildungsindex erreichte 0,88 im Jahr 2000.

Obwohl die größte ethnische Minderheit, die Ungarn, seit 1996 in jeder Regierung beteiligt war, ist der ethnische Konflikt potenziell stark, zur Zeit aber trotz des Wahlerfolgs der extremistisch-nationalistischen Parteien gedämpft. Die Politik ist nicht durch ethnische Spaltungen festgelegt. Während religiöse Gegensätze eine unbedeutende Rolle spielen, ist das Potenzial für soziale Konflikte auf Grund der hohen Armutsquote größer – trotz auffallender Restrukturierung, Privatisierung und anwachsender Nebenkostenpreise (mit einer momentanen Anhebungsrate von 62 Prozent für Elektrizität). Weitere Einkommensungleichheiten werden die sozialen Spannungen notwendig verschärfen.

Zivilgesellschaftliche Traditionen sind schwach (trotz einer kleinen Anzahl von aktiven und wirksamen NGOs) und zeichnen sich durch eine sehr reduzierte Beteiligung am öffentlichen Leben und freiwilligen Verbänden aus. Trotz der Reformen, die im Rahmen des geplanten EU-Beitritts durchgeführt wurden, leiden die institutionelle Stabilität und die Rechtsstaatlichkeit noch immer unter beachtlichen Defiziten.

5.2. Zielsicherheit

Die momentane Regierung hat in angemessener Weise Zuverlässigkeit und Fähigkeiten in der Durchführung von Reformen gezeigt, fällt aber regelmäßig auf strategische Prioritäten aus Gründen der politischen Zweckmäßigkeiten und auf Grund des Drucks von Interessengruppen zurück. Die Einparteien-Regierung ist besser als das vorherige Mitte-Rechts-Kabinett darin, im Ausland das Image eines kompetenten Teams abzugeben, auch wenn sich die wirklichen Veränderungen verzögern.

Insgesamt ist ein beachtlicher Teil des strategischen Reformwillens bezüglich Stetigkeit und der Festlegung von Prioritäten durch die IFIs und die EU bedingt. Bezeichnenderweise hat die Regierung die kurzfristigen Kosten der Restrukturierung, Privatisierung und Nebenkostenerhöhung aufgeschoben. Daher sind einige Reformen nur teilweise umgesetzt worden und andere Maßnahmen, die notwendig für eine zusammenhängende Verfahrensweise sind, wurden ausgelassen.

Während sich die makro-ökonomischen Bedingungen kürzlich stabilisiert haben, geht das Vertrauen in die Management-Fähigkeiten und die strategische Ausrichtung der Regierung über eine Basissicherheit und ein eingeschränktes Vertrauen nicht weit hinaus. Die Zuversicht für einen wirtschaftlichen Aufschwung steigt im Gegensatz zum Vertrauen in die Fähigkeit der Regierung, die wirtschaftlichen Vorgänge zu steuern.

5.3. Effektive Ressourcennutzung

Die effektive Nutzung von staatlichen Ressourcen für die politische und ökonomische Modernisierung wird durch den undurchsichtigen Einfluss von Interessengruppen und die politische Unterwanderung von staatlichen Stellen behindert. Beides führt sowohl zu einem Missbrauch von menschlichen und finanziellen Ressourcen als auch zu einer Verminderung von strategischer Beständigkeit und Zuverlässigkeit. Zwei bezeichnende Faktoren sind Rumäniens 79. Rang (von 102) im Global Corruption Index von TI im Jahre 2002 und die regelmäßige Gewohnheit, Angestellte in neutralen staatlichen Institutionen parteipolitisch motiviert zu ersetzen. Dies schließt ganze Institutionen ein – mit dem dementsprechenden Verlust der Erfahrung und Effizienz der jeweiligen Behörde.

Staatliche Unterstützung für strategische Ziele, zum Beispiel für eine Entwicklung der Humanressourcen im Hochschulbereich zu sorgen, liegt unter dem Durchschnitt. Das Gesundheitssystem funktioniert nicht richtig wegen des Missbrauchs

in der Budgetzuweisung für die Finanzierung der Basisrankenversicherung für alle Bürger, was wiederum an der Existenz von einflussreichen zinsorientierten Gruppen liegt. Die Defizite im Staatshaushalt und enge IFI-Bedingungen haben die massive Investition in transformationsrelevante Dienste verhindert. Ein überkontrollierender Staat hat durch bürokratische Hürden ausländische Direktinvestitionen entmutigt. Als Beispiel sei nur an die ineffektive und inkonsistente Umsetzung und die schwankende Vorgehensweise bezüglich kleiner und mittlerer Unternehmen erinnert: Erst wurden Steuervergünstigungen gewährt, um kleine und mittlere Unternehmen anzukurbeln, und dann wieder zurückgenommen, um den Staatshaushalt zu entlasten.

Das oben zitierte TI-Ranking von 2,6 auf einer Skala von 0 bis 10 wird durch andere Studien bekräftigt: Die rechtlichen Rahmenbedingungen für den Kampf gegen Korruption und Interessenkonflikte waren bis kürzlich nicht ausreichend und die Umsetzung ist noch immer mangelhaft. „State Capture“, also die Übernahme von Staatsgeschäften durch nicht demokratische Elemente, ist ein negativer Schlüsselfaktor in Rumäniens Übergang zu einer Marktwirtschaft. Wie schon in der Einleitung erwähnt, haben sich einige der miteinander verbundenen Traditionen aus der Zeit zwischen den Weltkriegen und der Zeit des Kommunismus nun durch den post-kommunistischen Wandel verschlimmert: Etatismus und nationalistische Strömungen als Ersatz für Reformstrategien, ökonomische Autarkie als Alternative zu globaler Integration usw. Die Regierung hat einige dieser negativen Traditionen zu ihrem politischen Vorteil instrumentalisiert und sich andere hartnäckige Altlasten nur teilweise vorgenommen. Europäische Identität und positive Traditionen oder Lehren aus der ökonomischen und demokratischen Reform der Zeit zwischen den Kriegen werden eher rhetorisch und unkritisch zur Legitimation von Zwecken verwendet.

5.4. Gestaltungsfähigkeit

Insgesamt hängen der komplexe Lernprozess und die Flexibilität bezüglich politischer Entscheidungsfindung und Umsetzung eher von dem potenziellen Einfluss und Widerstand von Interessengruppen ab als von rationaler Auswertung der Ergebnisse und Vorteile einer speziellen Vorgehensweise. Reines „an der Macht bleiben“ und tief verwurzelte Vorlieben lauern auf jedem Weg zur Reform.

Die Exekutive hat die verfassungsmäßigen Rechte und die politische Macht, die für eine Reformstrategie innerhalb des demokratischen Systems nötig sind. Die

Blockaden des staatlichen Besitzes, die Inkompetenz der politischen Klasse und der Bürokratie als auch die Sprunghaftigkeit der Wähler schränken die politische Autorität jedoch erheblich ein. Die Auswirkungen der Zuteilungspolitik der Regierung weisen auf ein Schlüsseldefizit in Rumäniens Transformationsprozess hin: Verspätete Privatisierung, Restrukturierung und Preisliberalisierung resultierten in einer großen Last aus ungedeckten Anleihen, Zahlungsrückständen und Pseudoarbeitsverhältnissen. Das Verhältnis der arbeitenden Bevölkerung zu Rentnern liegt bei 60 zu 40 Prozent (bis das Pensionsalter von 57 auf 60 für Frauen und von 60 auf 65 für Männer angehoben wurde) und die Zahlungsrückstände in der Wirtschaft haben sich auf ungefähr 40 bis 50 Prozent des BIP angehäuft. Die Traditionen des Etatismus und der tief verwurzelten „Verstaatlichung“ begrenzen noch heute den Spielraum und die Möglichkeiten der Politik. Der Schwung der anfänglichen Transformation ist ersetzt worden durch die Erwartung einer Transformation ohne Schwierigkeiten und eine passive Koalition von Interessengruppen gegen zweckmäßige Reformen. So ist es unter diesen Umständen schwierig zu erörtern, ob deutlichere Anstrengungen der momentanen Führungsspitze für die Reduzierung der staatlichen Rolle in der Wirtschaft oder zur Stärkung der Zivilgesellschaft und die Einbeziehung der demokratischen Opposition überhaupt eine Chance haben würden. Alles in allem ist der Verlauf der Reformen korrekt, aber den Folgen in der Politik mangelt es entweder an Scharfsinnigkeit oder an Schlagkraft.

5.5. Konsensbildung

Auch wenn es noch immer eine gegenteilige Rhetorik gibt, selbst innerhalb der regierenden Partei, so hat das politische Establishment grundsätzlich die marktwirtschaftlichen Zielsetzungen übernommen. Und doch ist eine starke Unterströmung des Etatismus geblieben. Koalitionen mit Interessengruppen in Führungspositionen des Staates und in der Wirtschaft und ein autoritärer Regierungsstil haben die Zielgerichtetheit und die Dynamik des Reformprozesses geschwächt.

Reformer haben nur begrenzte Kontrolle über die Akteure mit Vetomacht, die Reformprozesse verzögern oder gar entgleisen lassen können.

Die Regierung spielt eine positive Rolle in der Einbeziehung der einflussreichen ungarischen Partei in die Regierungsvorgänge. Umgekehrt ist aber der Rest der demokratischen Opposition systematisch von politischer Verantwortung ausge-

schlossen und damit wird der Riss innerhalb der politischen Landschaft aufrechterhalten.

Durch die Aufrechterhaltung der Schlüsselrolle des Staates (wenn auch auf einem einfachen Niveau) auf den meisten strategischen Gebieten fördert die Regierung eher die Abhängigkeit vom Staat als gesellschaftliches Engagement.

Auf Grund des nicht vollständig vollzogenen Bruchs mit der Ceausescu-Vergangenheit und der andauernden Bedeutung der nationalistischen Bewegungen ist Versöhnung sogar noch umstrittener als in der Dekade direkt nach der Revolution von 1989. Die politische Elite hat den Prozess der Aussöhnung nicht abgeschlossen, da die Initiativen in diese Richtung parteipolitisch besetzt worden sind.

5.6. Internationale Zusammenarbeit

Politische Akteure benutzen die Ressourcen und den Rat, die ihnen von den IFIs und internationalen Organisationen, insbesondere der EU angeboten werden, um den Transformationsprozess zu stärken und einige der Blockaden zu überwinden. Auf der anderen Seite sind unwillkommene Vorgehensweisen, die von externer Seite vorgeschlagen worden sind, nicht umgesetzt worden, etwa für den Prozess der Privatisierung, den Kampf gegen das organisierte Verbrechen oder bezüglich der Politik des Staates, wie die öffentliche Verwaltung zu reformieren sei.

Trotz des Umstands, dass die generellen Rahmenbedingungen des EU-Beitrittsprozesses den Handlungsspielraum für eine alternative Politik begrenzt haben, ist Rumänien in einem Vergleich der ECE ein relativ schwieriger Partner für internationale Spender und für NGOs geblieben. Das Zögern, bestimmte Reformen umzusetzen und eine Neigung, die tatsächliche Umsetzung unwillkommener politischer Verfahren zu umgehen, ist ein sich wiederholendes Problem. „State capture“ und ein hohes Niveau von Korruption tragen zu diesen Risiken noch weiter bei.

Im Prozess der Nato- und EU-Integration hat Rumänien steigende Bereitschaft gezeigt, mit Ungarn, Bulgarien, und sogar mit der Ukraine und Moldawien zu kooperieren. In vielerlei Hinsicht, insbesondere in den Fällen von Moldawien, der Ukraine und Bulgarien, ist die regionale Kooperation allerdings eher eine Sache politischer Erklärungen als eine Optimierung regionaler Ressourcen und Syner-

gien. Hauseigener Widerstand stoppt somit schnell kooperative Initiativen auf multi- und bilateraler Basis.

6. Gesamtbewertung

Paradoxerweise schuf gerade das Versagen der Constantinescu/DCR-Regierung in den Jahren 1996 bis 2000 und ihre folgende Niederlage bei den Wahlen (verstärkt dadurch, dass vier Mitte-Rechts-Präsidentenskandidaten ins Rennen geschickt wurden, und ein Dutzend Parteien für das Parlament) für die nachfolgende Regierung Möglichkeiten, endlich das Transformationsmanagement mit mehr Bestimmtheit und Durchsetzungskraft anzugehen.

Ungeachtet der sozialen Belastungen und Frustrationen, erscheint die Wahl zwischen bizarren Nationalisten und einer schwachen und zerstrittenen demokratischen Opposition der Bevölkerung nicht als glaubwürdige politische Alternative. Etatismus und Kontrolltendenzen sind jedoch sowohl im Staatsapparat als auch in der Mentalität der Bevölkerung tief verwurzelt. Obwohl sich die Transformationsstrategien und ihre Umsetzung verbessern, verdankt sich der Prozess maßgeblich externen Faktoren, einschließlich der EU-Perspektive und dem wachsenden Export für die EU-Märkte.

Dass die Mehrheit der Exportartikel Produkte mit geringem Mehrwert sind, behindert die Politik der Regierung ebenso wie die Last der Zahlungsrückstände und das Staatsdefizit. Auch wenn Rumänien mit einigen besonders nachteiligen Anfangsschwierigkeiten und Bedingungen zu kämpfen hatte, so ist im Großen und Ganzen der Rückstand im Transformationsprozess und die Defizite in seinem Management im Vergleich mit anderen ost- und zentraleuropäischen Staaten durch den Mangel an Konsens bezüglich Transformationsstrategien und einer politischen Neigung bedingt, eine Transformation ohne soziale Kosten und Schwierigkeiten vorzuschlagen.

7. Ausblick

Die selbst definierte Zielsetzung eines EU-Beitritts im Jahr 2007 mag die politische Agenda in Rumänien bestimmen, aber auch eine Dekade nach der Revolution 1989 gibt es noch immer Herausforderungen für innenpolitische Strukturreformen.

Nach Jahren andauernder Rezession und einem statistischen Fall von 40 Prozent des Lebensstandards hat Rumänien seit dem Jahr 2000 ein beeindruckendes Wirtschaftswachstum gezeigt – allerdings von einer sehr niedrigen Startposition aus und anti-zyklisch zum weltweiten ökonomischen Trend. Das Wachstum scheint größtenteils von Exporten in die EU abhängig zu sein (begünstigt von externen Faktoren wie dem Wechselkurs von US-Dollar zu Euro) und von einem Export von Arbeitskraft, was wiederum zu großen privaten Auslandszahlungen führt. Strukturelle Probleme wie die hohe Inflation, öffentliche Defizite und Arbeitslosigkeit als auch unvollständige Reformen der Marktregulation, Firmenumstrukturierung und Privatisierung, wirken als Bremse für nachhaltiges Wachstum. Der eigentliche Grund für die ambivalenten wirtschaftlichen Aussichten ist jedoch das politische Zögern, mit den sozialen und politischen Kosten einer bestimmteren Restrukturierung und Privatisierung umzugehen.

Politisch sind die Aussichten weniger viel versprechend: Die Kluft zwischen „ehemaligen Kommunisten“ und „demokratischer Opposition“ hat sich in der politischen Praxis auch nach einer Dekade noch immer nicht geschlossen – trotz des Aufkommens einer fremdenfeindlichen, nationalistischen Alternative auf dem rechten Flügel. Auf Grund der öffentlichen Unzufriedenheit und der Sprunghaftigkeit der Wähler kann nach dieser Wahlperiode das Pendel in beide Richtungen ausschlagen. Da die Tendenz zu Etatismus und Autoritarismus von einem erheblichen Teil sowohl der politischen Elite als auch der Wählerschaft geteilt wird, ist es unwahrscheinlich, dass sich das Ergebnis von 2000 mit der in Ungnade gefallenen SDP wiederholt. Nur nachhaltiges Wirtschaftswachstum und öffentlicher Optimismus im Vorfeld des nahenden EU-Beitritts könnten die Bedingungen für ein zielstrebiges Aufholen im Vergleich mit Ost- und Zentraleuropa schaffen.