

# Serbien und Montenegro

<b>Ergebnis Status-Index</b> (Demokratie: 3,6 / Marktwirtschaft: 2,9):		<b>6,5</b>	<b>Ergebnis Management-Index</b>		<b>6,6</b>
<b>Politisches System</b>	Parlamentarisch-präsidentielle Demokratie		<b>Bevölkerungsgröße</b>	8,6 Mio. <sup>b</sup>	
<b>Wahlbeteiligung</b>	70,5 % (2002)		<b>BIP p. c. (\$, PPP)</b>	n.a.	
<b>Frauenanteil im Parlament</b>	12,8 % (Serbien) 10,6 % (Montenegro)		<b>Arbeitslosenquote</b>	27,9 % <sup>b</sup>	
<b>Bevölkerungswachstum<sup>a</sup></b>	0,6 %		<b>HDI</b>	0,728 (1996)	
<b>Größte ethnische Minderheit</b>	16,4 % (1991)		<b>UN-Education Index</b>	n.a.	
			<b>Gini-Index</b>	33,5	
<small>Angaben, wenn nicht anders angegeben, für das Jahr 2001. <sup>a</sup> jährliches Wachstum zw. 1995 und 2001 <sup>b</sup> ohne den Kosovo. Quellen: Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche, Juli 2002. Transition Report update Mai 2003. Economic Survey of Europe, 2002. UNDP: Yugoslavia 1997. UNDP: Human Development Report 2003. The Economist Intelligence Unit</small>					

## 1. Einleitung

Der Schlüssel zum Verständnis der politischen, gesellschaftlichen und ökonomischen Prozesse in der Bundesrepublik Jugoslawien (BRJ) beziehungsweise in Serbien und Montenegro liefert der Zerfall des jugoslawischen Staates (Sozialistische Föderative Republik Jugoslawien, SFRJ) im Juni 1991. Die grundlegende Ursache des Zusammenbruchs war mehr innerer als äußerer Natur und eng mit der Politik der kommunistischen Machteliten aller jugoslawischen Republiken und autonomen Provinzen verknüpft, die darauf gerichtet war, ihre Macht um jeden Preis, einschließlich den des Krieges zu erhalten. Die Modernisierungskrise der SFRJ trat Ende der 80er Jahre offen zu Tage. Da die politischen Oligarchien der Teilrepubliken eine Demokratisierung vermieden und sie durch Nationalismus ersetzt, brach der Staat Jugoslawien nach der Souveränitätserklärung Sloweniens und Kroatiens und deren Anerkennung durch die Europäische Gemeinschaft auseinander. Im April 1992 wurde die BRJ ausgerufen, bestehend aus Serbien und Montenegro.

Am 5. Oktober 2000 erklärte Slobodan Milosevic in der Folge von Wahlen seinen Rücktritt vom Amt des Präsidenten der BRJ. Einem Volksaufstand gleichkommende Demonstrationen, gegen die die Sicherheitskräfte nicht einschritten, hatten ihm keine andere Wahl gelassen, als sich den demokratischen Regeln zu fügen. An seine Stelle und der ihn unterstützenden Parteien traten neue Kräfte, die sich

in der Demokratischen Opposition Serbiens (DOS) zusammengeschlossen hatten. Deren beide herausragende Führer waren Vojislav Kostunica, der damals neu gewählte Präsident der BRJ, und Zoran Djindjic, der serbischer Ministerpräsident wurde. Die serbische Regierung wurde aufgrund von Parlamentswahlen am 23. Dezember 2000 von DOS neu gebildet.

Der Untersuchungszeitraum dieses Gutachtens deckt sich weitgehend mit der Regierungsperiode des serbischen Ministerpräsidenten, die durch dessen Ermordung am 12. März 2003 vorzeitig beendet wurde, und der Amtszeit des jugoslawischen Bundespräsidenten, der nach der offiziellen Gründung der „Staatengemeinschaft Serbien und Montenegro“ am 4. Februar 2003 sein Amt am 3. März 2003 niederlegte.

## **2. Transformationsgeschichte und -charakteristika**

Im ehemaligen jugoslawischen Staat, der SFRJ, wurden seit 1984 ständig politische Reformen angekündigt, die aber niemals verwirklicht wurden. So scheiterte auch die letzte Regierung (1989-1991) daran, dass es nur wenige politische Führer auf allen Ebenen gab, die daran Interesse gehabt hätten und von ihren Überzeugungen her dazu bereit gewesen wären. In diesem Kontext ist auch die Einführung des Mehrparteiensystems im Jahre 1990 zu sehen. Dies geschah in jeder Teilrepublik Jugoslawiens unabhängig vom und eigentlich gegen den Bundesstaat. 1990 wurden auf Bundesebene keine Wahlen durchgeführt und der Staat zerfiel nicht zuletzt auch deswegen, weil die Bürger keine Gelegenheit hatten, ihren politischen Willen als Mitglieder der jugoslawischen politischen Gemeinschaft auszudrücken.

Der Prozess der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Transformation der BRJ wurde durch die Tatsache bestimmt, dass der Zerfall der SFRJ das Problem der serbischen nationalen Frage aufwarf, ohne zugleich Voraussetzungen für die Lösung der albanischen nationalen Frage zu bieten. Ungefähr ein Drittel bis ein Viertel des serbischen Volkes blieb – gegen seinen politischen Willen – in Kroatien und Bosnien und Herzegowina; gleichzeitig wurde die seit 1918 bestehende staatliche Bindung zu Serbien gelöst. Die Bevölkerung Serbiens spiegelte wiederum in ihrer nationalen Zusammensetzung die Struktur und einen Großteil der Probleme der ehemaligen SFRJ wider. Tatsächlich gehörte bis zum Juni 1999 mehr als ein Drittel der Einwohner Serbiens Minderheiten an. Die wichtigste ist die albanische, die konzentriert auf dem Territorium Kosovos lebt.

Jene Fraktion der serbischen kommunistischen Oligarchie, die im Jahre 1987 unter der Führung Slobodan Milosevics an die Macht gekommen war, nutzte die aus dieser komplexen Situation erwachsenen Möglichkeiten zur Manipulation der serbischen nationalen Frage, um ihre Ziele zu verwirklichen. Anstatt die Umwandlung der staatlich gesteuerten in eine marktwirtschaftliche Ordnung und des autoritären in ein demokratisch-pluralistisches politisches System anzustreben, beschränkte sich die gesamte post-kommunistische Entwicklung der BRJ im Kern auf die nationale Frage. Politik und Gesellschaft wurden durch Slobodan Milosevic und seine Spielregeln geprägt, obwohl sich immer wieder politischer Protest organisierte (z. B. im Winter 1996/1997). So bestand und besteht das eigentliche Problem der serbischen und der jugoslawischen Politik darin, dass die BRJ im Unterschied zu den anderen ehemals kommunistischen Staaten Mittel- und Osteuropas den Prozess der Transformation des autoritären politischen Systems und der Planwirtschaft strukturell bis zum Sturz des Milosevic-Regimes im Herbst 2000 nicht eingeleitet hatte.

Von ausschlaggebender Bedeutung war auch die Tatsache, dass in den beiden Teilrepubliken Serbien und Montenegro weder hinsichtlich des Staates noch über die Wertordnung, auf die die Gesellschaft und die politische Gemeinschaft gründen sollten, ein grundlegender Konsens bestand. Darüber hinaus enthielt die verfassungsmäßige und rechtliche Regelung des Verhältnisses zwischen den Republiken und dem Bundesstaat sehr viele Lücken. Die tatsächliche Macht lag nicht bei den verfassungsmäßigen Institutionen, sondern in den Händen informeller Machtgruppen. Die sehr relative Bedeutung verfassungsmäßiger Kompetenzen zeigt sich darin, dass bis Oktober 2000 die Macht dort war, wo Milosevic war. Bis 1997 lag sie – auf der gesamtjugoslawischen Ebene – beim Amt des Präsidenten Serbiens, weil Milosevic Präsident Serbiens war. Später lag sie, ohne dass die Verfassung geändert worden wäre, faktisch beim Bundespräsidenten, weil Milosevic dieses Amt innehatte.

Was die Wirtschaftsreformen und die wirtschaftlich-soziale Entwicklung angeht, setzte eine Veränderung der Eigentumsverhältnisse in den späten 80er Jahren ein, die zu Beginn des Jahres 1990 ihre abschließende gesetzliche Form erhielt. Während des Zerfallsprozesses der SFRJ beschloss nachträglich jede Republik ihr eigenes Gesetz zur Privatisierung, so auch Serbien und Montenegro im August 1991 beziehungsweise Januar 1992. Zu Beginn verlief die Entwicklung zweigleisig in Richtung auf Privatisierung staatlicher Unternehmen und Gründung privater Firmen. Die politischen Prozesse veränderten jedoch zu Beginn der 90er

Jahre auf dramatische Weise die Transformations- und Privatisierungsprozesse. Der Zerfall des Staates, Bürgerkrieg und UNO-Sanktionen führten zu einer drastischen Verschlechterung der ökonomischen Voraussetzungen. Währenddessen hielten die alten Eliten an ihrer Macht fest, erließen entsprechende gesetzliche Regelungen und blockierten damit den gesamten Transformationsprozess. Die Zahl der privaten Firmen nahm zwar stark zu, aber zur gleichen Zeit vollzog sich auch eine gegenläufige Entwicklung. Die politische Führung vollendete die Verstaatlichung der wichtigsten ökonomischen Bereiche, brachte große Teile der verbliebenen Großunternehmen und Banken unter ihre Kontrolle und sicherte sich auf diese Weise die politische Kontrolle über Wirtschaft und Gesellschaft und nicht zuletzt auch den Fortbestand der wichtigsten Merkmale des sozialistischen Systems.

In der BRJ durchgeführte Untersuchungen zeigen, dass sich die Hinwendung zu demokratischen Werten zwischen 1993 und 1998 verdoppelt hatte. 1998 war das von serbischen und montenegrinischen Bürgern geäußerte Misstrauen gegenüber dem Präsidenten, der Regierung und dem politischen System durchschnittlich doppelt so hoch wie in den anderen ehemals kommunistischen Ländern. Trotzdem stand das Land im Herbst 2000 erst am Beginn des Transformationsprozesses eines autoritären Systems und einer Planwirtschaft. Die Ausgangslage war hierbei denkbar ungünstig. Die Wirtschaft war zerrüttet, die Bevölkerung verarmt, für die Einführung demokratisch-rechtsstaatlicher Verhältnisse gab es kaum reale Anknüpfungspunkte.

### **3. Prüfung der Kriterien zu Demokratie und Marktwirtschaft**

#### **3.1. Demokratie**

Die BRJ sowie Serbien und Montenegro haben bei der Transformation der politischen Ordnung zwar in einigen Bewertungsbereichen Fortschritte gemacht. Doch handelt es sich noch um ein defekt-demokratisches System mit Transformationsdefiziten in den Bereichen der Staatlichkeit, der politischen Partizipation und der Rechtsstaatlichkeit.

##### **3.1.1. Politische Ordnung**

(1) *Staatlichkeit*: Es besteht noch keine Klarheit über die nationale Staatlichkeit und die Machtstrukturen sind noch nicht hinreichend etabliert und differenziert. Die verfassungsmäßige und rechtliche Regelung des Verhältnisses zwischen den Republiken und dem Bundesstaat ist lückenhaft. In zentralen Landesteilen ist das staatliche Gewaltmonopol zwar durchgesetzt, aber zumindest die serbische Provinz Kosovo steht gemäß der Resolution 1244 der Vereinten Nationen unter internationaler Verwaltung und gemäß des Vertrages von Kumanovo unter dem Schutz der KFOR, die glaubhaft das Monopol legitimer physischer Gewalt für sich in Anspruch nehmen kann.

Es besteht keine grundlegende Einigkeit über die Zugehörigkeit zum Staatsvolk. Die „politische Staatsbürgerschaft“ der BRJ ist umstritten oder sogar inexistent mit Hinblick auf das Kosovo, aber auch was die Republiken Serbien und Montenegro anbelangt. Innerhalb der beiden Teilstaaten besteht jedoch Einigkeit über die Zugehörigkeit zum Staatsvolk der Republik. Mit Ausnahme des Kosovo, dessen Bewohner einen eigenen Status genießen, besitzen alle Bürger das gleiche Staatsbürgerrecht, ethnische, religiöse oder andere Minderheiten eingeschlossen. Als Folge der Kriegshandlungen in Kroatien, Bosnien und Herzegowina und schließlich 1999 im Kosovo sah sich Serbien (und teilweise auch Montenegro) gezwungen rund 900 000 Flüchtlinge aufzunehmen. Deren Status ist teilweise noch nicht geklärt.

Staat und Kirche/Religion sind weitgehend getrennt. Religiöse Dogmen besitzen keinen nennenswerten Einfluss auf Politik und Recht.

Der Staat ist auf dem gesamten Staatsgebiet mit grundlegender Infrastruktur (mit Ausnahme des Kosovo) präsent, doch sie funktioniert teilweise nur mangelhaft.

(2) *Politische Partizipation*: Das universelle, aktive und passive Wahlrecht und die korrekte Durchführung von Wahlen sind wirksam. Die Bevölkerung bestimmt somit die Herrschaftsträger und verfügt über weitere politische Freiheiten. Die Präsidentschaftswahlen in den Republiken – das französische Präsidialsystem stand hierbei Modell – waren bis vor kurzem gekennzeichnet durch die Quorumsregelung, nach der eine vorgeschriebene Mindestbeteiligung von 50 Prozent der wahlberechtigten Bürger verlangt wurde. Nach drei misslungenen Anläufen zur Wahl eines Präsidenten von Oktober bis Dezember 2002 vertiefte sich die institutionelle Krise durch den vakanten Präsidentenposten in Serbien. Das serbische Wahlgesetz wurde im November 2002 zwar geändert, künftig wird eine Stichwahl

um das serbische Präsidentenamt auch dann gültig sein, wenn weniger als die Hälfte der Wahlberechtigten daran teilnimmt.

Angesichts zersplitterter politischer Kräfteverhältnisse und erstarkender Politikmüdigkeit kann dies zur politischen Klärung beitragen, obwohl das Quorum für die erste Runde fortbestehen wird. Die gewählte Regierung verfügt über die Regierungsgewalt, jedoch nicht ohne Einschränkung. Um den Sturz von Milosevic herbeizuführen und die politische Wende durchzusetzen, musste Djindjic sich zunächst mit gewissen organisierten kriminellen Gruppen arrangieren. Diese von Milosevic aufgebauten alternativen Machtgruppen, welche während seiner Amtszeit praktisch als illegaler Parallelstaat fungierten, haben sich in den ersten zwei Jahren während Djindjics Amtszeit auf ein relatives „low profile“ beschränkt, um dann aber wieder in Gesellschaft und Politik stärker aufzutreten und sich in Einzelpolitiken gegen die gewählten Herrschaftsträger durchzusetzen (Blockierung von Reformen). Nach der Ermordung des amtierenden serbischen Ministerpräsidenten hat die Regierung begonnen die Symbiose zwischen den staatlichen Sicherheitsdiensten und der organisierten Kriminalität zu zerstören.

Einer der ersten Schritte der neuen serbischen Regierung Ende 2000 war die Annullierung des repressiven Pressegesetzes und die Schließung des Informationsministeriums, welche die Medien kontrollierten. Öffentlichkeit und Meinungsbildung sind so vorhanden. Die neuen Pressegesetze in Serbien und Montenegro legen das Fundament für unabhängige private und öffentliche Medienarbeit und verhindern die Entstehung von Monopolen. Trotzdem unterliegen manche Medien der punktuellen Einflussnahme von politischen und wirtschaftlichen Lobbies und von Regierungskreisen, sodass „alte“ und „neue“ Medienkultur in beiden Republiken nebeneinander existieren.

Politische und zivilgesellschaftliche Organisationen können sich frei bilden.

Nach dem Sturz von Milosevic hat sich die Situation der Minderheiten in Serbien insgesamt verbessert. Die politischen Parteien der Ungarn und der Muslime sind Teil von DOS und in der Regierung vertreten. Die Minderheiten selbst vertreten ihre Forderungen offener und in der öffentlichen Diskussion sind sie wesentlich präsenter. An neuen Maßnahmen wurde von der Bundesregierung ein Gesetz über den Schutz und die Freiheiten der nationalen Minderheiten vorgelegt, das im März 2002 in Kraft trat. Es enthält alle Rechte, die durch das Rahmenabkommen des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten garantiert sind. Bei

den serbischen Präsidentschaftswahlen 2002 verweigerten allerdings die Presevo-Albaner die Teilnahme weitgehend.

(3) *Rechtsstaatlichkeit*: Die wechselseitige Kontrolle der staatlichen Gewalten zwischen Exekutive, Legislative und Judikative weist Transformationsdefizite auf. Als Parteiführer verfügten Djindjic und Kostunica über unmittelbaren Einfluss auf jeweils 45 serbische Parlamentsabgeordnete ihrer Parteien und ließen sich auf einen unproduktiven gegenseitigen Verdrängungswettbewerb ein, dem persönliche Feindschaft, Machtstreben, aber auch sehr unterschiedliche Visionen der Vergangenheit und der Zukunft des Landes zugrunde lagen. Der serbische Ministerpräsident setzte Ende 2002 seinen Ruf als rechtsstaatlichen Grundsätzen verpflichteter Politiker aufs Spiel, als er den Ausschluss der Abgeordneten von Kostunicas Partei aus dem serbischen Parlament betrieb, nachdem diese bei einigen Gesetzesvorhaben nicht mitzogen und Sitzungen des Parlaments fern blieben.

Nach der Zeit des Kommunismus und dem Regime Milosevics wurden die Trennung von Justiz und Polizei von der politischen Macht und die demokratische Kontrolle der Armee zwar als zentrale Reformaufgaben im Sinne des Ausbaus rechtsstaatlicher Verhältnisse definiert, aber die Symbiose zwischen den staatlichen Sicherheitsdiensten und der organisierten Kriminalität sowie zwischen vielen korrupten Politikern fast aller Parteien und den von Kriegsprofiteuren zur neuen wirtschaftlichen Elite aufgestiegenen Geschäftsmännern wurde nicht zerstört. Zunächst wurden einige wenige leitende Positionen im Justizbereich mit qualifizierten Juristen besetzt, die in der Milosevic-Ära entlassen worden waren. Allerdings fanden Versuche, im Rahmen eines Lustrationsgesetzes exponierte Funktionsträger oder Parteigänger des Milosevic-Regimes von öffentlichen Ämtern und damit auch der Justiz großflächig auszuschließen, im Parlament keine Mehrheit.

Dagegen brachte die Regierung fünf Gesetze im Bereich der Gerichtsverfassung zur Verabschiedung. Als wichtigster legislativer Fortschritt gilt dabei die Einrichtung eines Hohen Justizrats, dem nach französischem Vorbild nunmehr an Stelle des Justizministers die entscheidende Rolle bei der Ernennung von Richtern und Staatsanwälten zukommt. Im Rat haben Vertreter der Richterschaft und der Anwaltschaft gegenüber Politikern die Mehrheit. Im Interesse der Unabhängigkeit der Justiz liegt auch die in dem neuen Richtergesetz vorgesehene Angleichung der Richtergehälter an die Ministerbesoldung.

Korrumpierte Mandatsträger werden nicht hinreichend strafrechtlich verfolgt, finden aber in der Öffentlichkeit kritische Aufmerksamkeit. Die Aufklärung der politischen Morde der vergangenen Jahre war bis zum Tode von Zoran Djindjic noch überfällig. Der Personalbestand der Polizei blieb bis auf die Spitzenränge mehr oder weniger unverändert. Bezüglich der Ordnungspolizei erschien das weniger problematisch als beim serbischen Staatssicherheitsdienst, der als geheime Polizei eine der wichtigsten Stützen und Instrumente des Milosevic-Regimes war. Durch Gesetz vom Juli 2002 wurde der Staatssicherheitsdienst aus dem Innenministerium ausgegliedert, direkt der serbischen Regierung unterstellt und dem Parlament gegenüber zum Bericht verpflichtet. Die Aufgaben des Dienstes werden als klassische Verfassungsschutzaufgaben definiert, und das Gesetz zieht Grenzen für Eingriffe in Grundrechte. Die bürgerlichen Freiheiten sind geschützt und einklagbar. Sie werden aber durch mangelnde Bindung staatlichen Handelns an gesetzliche Normen und trotz des hervorragenden Einsatzes einiger NGOs (z. B. das Humanitarian Law Center) immer noch eingeschränkt. Am 3. April 2003 trat die Staatengemeinschaft Serbien und Montenegro dem Europarat bei.

### 3.1.2. Politische Einstellungs- und Verhaltensmuster

(1) *Institutionelle Stabilität:* Die demokratischen Institutionen arbeiten im Kern ihrer Funktionsbestimmung gemäß, doch kommt es zu starken Reibungsverlusten im Zusammenspiel der Institutionen. Bei den politischen Strukturreformen standen Fragen des Verfassungsföderalismus im Vordergrund, darunter an erster Stelle die Regelung des Verhältnisses zwischen den beiden Mitgliedern des bisherigen Bundesstaates Jugoslawien. Die politische und wirtschaftliche Entwicklung Serbiens wurde bisher durch die Ungeklärtheit des staatlichen Verhältnisses zu Montenegro behindert. Der Fortschritt von Reformen bedurfte dringend der definitiven Klärung der Kompetenzen von „Bund“ und „Ländern“.

Im März 2002 wurde im so genannten Belgrader Abkommen ein neudefinierter „Bundesstaat“ geschaffen, dessen Strukturen und Institutionen seit Ende Januar 2003 in einer Verfassungs-Charta niedergelegt wurden. Die Staatengemeinschaft Serbien und Montenegro, welche im Februar 2003 formal entstanden ist, ist keine Föderation, was auch durch das Einkammer-Parlament illustriert wird. Es gibt keine zweite Kammer zur Vertretung der staatlichen Konstituenten, sondern nur das aus den Parlamenten der Republiken beschickte Parlament mit insgesamt 126 Abgeordneten (91 aus Serbien, 35 aus Montenegro) mit vierjährigem Mandat. Die Staatengemeinschaft weist kaum eine Binnenkohäsion auf und ihre gemeinsamen

Organe sind nicht so beschaffen, dass sie diesen fehlenden Zusammenhalt ausgleichen können. Die Arbeitsfähigkeit der Staatengemeinschaft kann noch nicht bewertet werden. Sie erlaubt jedoch jetzt die anstehenden Verfassungsreformen in den beiden Republiken in Angriff zu nehmen.

Während des Untersuchungszeitraumes wurde die institutionelle Stabilität stark von der Rivalität zwischen den beiden herausragenden Führungspersönlichkeiten des DOS-Bündnisses, Kostunica und Djindjic bestimmt. Grundsätzlich werden die demokratischen Institutionen von den relevanten politischen und gesellschaftlichen Akteuren, mit Ausnahme der SRS von Vojislav Seselj, akzeptiert und als legitim angesehen.

*(2) Politische und gesellschaftliche Integration.* Während des Untersuchungszeitraumes existierte kein stabiles Repräsentationsmuster zur Vermittlung zwischen Staat und Gesellschaft. Das Parteiensystem ist fragil, mit einem hohen Fragmentierungsgrad und geringer gesellschaftlicher Verankerung. Träger des Umsturzes war das ursprünglich aus 18 Parteien und einer Gewerkschaft bestehende Wahlbündnis DOS, welches bis heute sehr heterogen ist. Es umfasst landesweit agierende Parteien, regionale und solche, die einzelne Minderheiten vertreten, Parteien mit Bezügen zum aktuellen europäischen Parteiwesen und Parteien mit stärkerer oder schwächerer nationaler Grundierung.

Das Parteiensystem zeichnet sich aus durch einen niedrigen Grad organisatorischer Stabilität, geringe programmatische Kapazitäten, kaum vorhandene soziale Verankerung und stark personalistische Tendenzen. DOS zeigt seit Oktober 2000 starke Erosionserscheinungen, die auch zu einem Sturz der serbischen Regierung führen könnten. Die politischen Kräfteverhältnisse sind extrem zersplittert. Das Parteiensystem ist somit stabilitätshemmend und genießt nicht die breite Zustimmung der Bevölkerung. Serbien und Montenegro verfügen nicht über eine ausdifferenzierte Interessengruppenlandschaft. Unter den Gefährdungspunkten ist zu beachten, dass die „dunkle Seite“ der Zivilgesellschaft zum Tragen kommt, das heißt die Organisation sozialer, kommunikativer und politischer Macht in antidemokratischer Absicht.

Die Zustimmung zur Demokratie ist mittel bis hoch. Doch ist das Vertrauen der Bürger in die politischen Institutionen sehr gering. Dies gilt auch für die zivilgesellschaftlichen Organisationen. Doch es existiert ein heterogenes Geflecht autonomer, selbst organisierter Gruppen, Vereine, Organisationen, obwohl die Organisationsdynamik nicht mehr progressiv verläuft.

Die Wahlbeteiligung bei den serbischen Präsidentschaftswahlen Ende 2002 war niedrig. Die Politikmüdigkeit verstärkt sich.

### **3.2. Marktwirtschaft**

Seit dem Sturz von Milosevic wurde in Serbien insbesondere im wirtschaftspolitischen Bereich eine Wende eingeleitet. Unter der Regierung Zoran Djindjics hat eine Bewegung hin zu freier Marktwirtschaft eingesetzt. Sie wurde auf der föderalen Ebene von einem Reformpaket begleitet, welches Maßnahmen zur Liberalisierung des Außenhandels, Verhandlungen und den Wiederbeitritt zum Internationalen Währungsfonds, der Weltbank und der Welthandelsorganisation umfasste.

Doch in allen Bereichen bestehen Transformationsdefizite, weniger was den Stand der Reformen, aber deren Implementierung anbelangt. Hier muss noch einmal darauf hingewiesen werden, dass Serbien und Montenegro verschiedene Wirtschaftssysteme besitzen. Die beiden Republiken haben unterschiedliche Währungs-, Zoll- und Steuersysteme.

#### **3.2.1. Sozioökonomisches Entwicklungsniveau**

Der statistische Apparat weist große Mängel auf und die zentralen Indikatoren fehlen zum Teil. Es gibt weder Werte zum GDI noch zum HDI. Gemessen an anderen ost- und zentraleuropäischen Transformationsländern weist der Gini-Index Jugoslawiens (Serbien) die höchste Unbeständigkeit auf. Die makroökonomischen Daten weisen auf ein niedriges Entwicklungsniveau hin. Soziale Exklusionen sind quantitativ und qualitativ deutlich ausgeprägt und teilweise strukturell verfestigt. Im Untersuchungszeitraum haben sich die sozialen Disparitäten vergrößert und die Armut verfestigt. Die Umstrukturierung der Betriebe hat hohe soziale Kosten zur Folge.

Der Entwicklungsstand ermöglicht nicht allen Bürgern eine hinreichende freedom of choice. In Serbien war das BIP im Jahre 2000 im Vergleich zu 1990 um 55 Prozent gefallen und das Pro-Kopf-Einkommen um fast 60 Prozent. Ein Drittel

der serbischen Bevölkerung lebt in relativer Armut (weniger als 60 Dollar pro Monat und Person), und fast ein Fünftel in absoluter Armut (weniger als 20 Dollar). Eine große Gruppe hält sich gerade oberhalb der Armutsgrenze. Somit ist in Serbien die Armut zwischen den Jahren 1990 und 2000 dramatisch gestiegen. In Montenegro, wo die Schrumpfung des BIP etwas geringer war, leben 27 Prozent der Bevölkerung unter der relativen Armutsgrenze (45 Euro pro Monat und Person), 31 Prozent der Haushalte haben weniger als 75 Euro im Monat.

Das Durchschnittseinkommen der Bevölkerung von Serbien und Montenegro fiel von 125 US-Dollar (1996) auf 48 US-Dollar (1999) und liegt jetzt bei rund 135 US-Dollar (2002). Im Gegensatz zu früher werden vom Staat geschuldete Gehälter und Renten jetzt pünktlich bezahlt.

### **3.2.2. Markt und Wettbewerb**

Marktwirtschaftlicher Wettbewerb ist nur segmentär vorhanden. Es gibt ein Anti-Monopol-Gesetz aus dem Jahre 1997, welches den Wettbewerb institutionell regelt. Es wurde jedoch nicht implementiert. Vor kurzem ist das Gesetz überarbeitet worden. Eine Antimonopol-Behörde existiert. Ungenügende corporate governance konnte noch nicht einmal im Ansatz behoben werden. Strukturelle Reformmaßnahmen bezweckten unter anderem die Einführung einer echten Einkommensbesteuerung, die effizientere Privatisierung gesellschaftlichen Eigentums, die Neuordnung des Bankwesens und eine gewisse Liberalisierung des Arbeitsmarktes. Von diesen Maßnahmen galt die Bankreform als die bisher erfolgreichste. Eine größere Zahl insolventer Banken wurde liquidiert, darunter vier Belgrader Großbanken. Im Zusammenhang damit wurde die Rückzahlung der alten Devisenguthaben und Spareinlagen, auch der Guthaben aus Pyramiden-Geschäften, in zeitlicher Straffung bis 2016 verbindlich geregelt. Gleichzeitig wurden Regelungen erlassen, die die Geldwäsche erschweren. Die Aufsicht über die Banken wurde verbessert.

Der Außenhandel wurde liberalisiert. Eine unvermeidliche Begleiterscheinung der Übergangsperiode sind eine Verminderung der Industrieproduktion und ein stärkeres Anwachsen der Importe gegenüber den Exporten.

### **3.2.3. Währungs- und Preisstabilität**

Die Überwindung der Inflation war eines der Hauptziele der Reformen; zum anderen die erneute Öffnung des Landes für die internationalen Finanz- und Wirtschaftsinstitutionen. Zur internationalen Öffnung der Wirtschaft wurden Handel und Preise liberalisiert. Stabiler Geldwert und kontinuierlicher Zufluss internationaler Finanzmittel sollen Raum für die Restrukturierung der Wirtschaft schaffen. Die Inflationsrate konnte von 120 Prozent (Ende 2000) über 40 Prozent (Ende 2001) auf unter 15 Prozent (Ende 2002) gesenkt werden. Seit dem 13. Mai 2002 ist der Dinar in Serbien konvertierbar. Die Devisenreserven stiegen um mehr als das Fünffache. Der Internationale Währungsfonds gewährte in drei Abkommen Finanzhilfen in Höhe von zusammen 1,235 Mrd. Dollar. Der Pariser Club beschloss einen Schuldenerlass von 66 Prozent. Inflations- und Wechselkurspolitik sind anerkannte wirtschaftspolitische Ziele, die von der Zentralbank rigoros durchgesetzt werden, auch wenn es dabei zu Reibungen zwischen dem Gouverneur der Zentralbank, Mladjan Dinkic, und dem serbischen Ministerpräsidenten Zoran Djindjic kam. Es bestehen somit politische und institutionelle Elemente einer staatlichen Stabilitätspolitik.

Eine Steuerreform im Frühjahr 2001 erweiterte die Besteuerungsgrundlagen, senkte die Nominalraten und schloss bisherige Schlupflöcher, die in der Milosevic-Zeit zu „Extra-Profiten“ in Milliarden-Höhe geführt hatten. Die Steuereinnahmen stiegen daraufhin, wenn auch nicht in der erhofften Höhe.

### **3.2.4. Privateigentum**

Substanzielle Fortschritte sind bei der Privatisierung kleinerer Unternehmen zu verzeichnen, welche schon vor der politischen Wende durch verschiedene Gesetze in Gang kam. Ein vom serbischen Parlament im Juni 2001 verabschiedetes Privatisierungsgesetz soll den Verkauf der ca. 7 000 bisher im „gesellschaftlichen Eigentum“ stehenden Unternehmen erleichtern. Das neue Gesetz definiert property rights und Eigentumserwerb hinreichend und stellt einen Bruch mit den Privatisierungsregelungen der Vergangenheit dar. Diese versuchten zum einen ein anderes Eigentumsmodell umzusetzen, zum anderen wurden sie oft auch durch dubiose Machenschaften missbraucht.

Die Regierung hat insgesamt 250 Unternehmen in so genannten „Schnellverfahren“ privatisiert („accelerated auction“). Für 2003 plant sie ungefähr 1 000 Firmen auf diese Weise zu verkaufen. Diese Privatisierungsmethode ist jedoch auch anfällig für kriminelle Manipulationen (so wurde z. B. der Vorwurf der Geldwäsche

erhoben) und andere unlautere Aktionen, wie etwa hohe Ersteigerungsangebote, die dann im letzten Moment zurückgezogen werden, um bei einer zweiten Auktionsrunde etwaigen Partnern den Kauf weit billiger zu ermöglichen. Eine Gesetzesänderung (Februar 2003) soll dies nun unterbinden. Ein anstehendes Problem sind die ehemaligen Eigentümer so verkaufter Firmen, welche Rückerstattung oder Entschädigung fordern.

Zwischen dem serbischen Minister für Privatisierung und der Kosovo-Behörde ist es zu einem Einverständnis gekommen alle Privatisierungen hinauszuschieben, bis alle potenziellen Gläubiger aus Serbien bei der eigens dafür gegründeten Behörde registriert worden sind.

### **3.2.5. Welfare Regime**

Die sozialen Netze zur Kompensation von Armut, Alter, Krankheit, Arbeitslosigkeit und Invalidität, die in der SFRJ die sehr weitgehende Inklusion in das Wirtschaftsgeschehen gewährleisteten, sind nur mehr rudimentär vorhanden. Ein Interims-Strategiepapier zur Reduzierung der Armut ist von beiden Republiken ausgearbeitet worden, und bis Mitte 2003 soll das endgültige Papier vorgelegt werden. Einige Schritte sind in Richtung des sozialen Ausgleichs unternommen worden. Als die montenegrinische Regierung 2001 die Milch- und Brotpreise liberalisierte, gab es finanzielle Kompensationen für die Familien und auch Erhöhungen des Kindergeldes.

Die Gesundheitsversorgung ist traditionell den Kompetenzen der Republiken zugeordnet. Es gibt drei Versicherungen, zwei auf Republikebene und eine, für die Armee, auf föderaler Ebene. Die Gesundheitsversorgung ist für weite Teile der Bevölkerung mangelhaft. In beiden Republiken ist das Gesundheitssystem in sehr schlechtem Zustand, im Hinblick auf die Ausrüstung, die Gebäude und die tägliche Versorgung (Mangel an Medikamenten). In Serbien fielen die finanziellen Mittel in den letzten zehn Jahren von rund 200 Dollar pro Kopf 1990 auf rund 30 Dollar im Jahre 2001. Anfang 2002 wurde von der serbischen Regierung ein Gesundheitsprogramm verabschiedet. Hinsichtlich der ständig steigenden Arbeitslosigkeit hat das serbische Ministerium für Arbeit und Beschäftigung ein Sozialprogramm mit einer passiven und einer aktiven Komponente verabschiedet (Abfindung und Arbeitslosengeld oder Weiterbildungsmaßnahmen auch zur eigenen Firmengründung). Diese Maßnahmen werden im Privatisierungsprozess der Unternehmen und bei den Bankenliquidierungen umgesetzt.

Im Jahre 2001 wurden zum ersten Mal seit zehn Jahren alle regulären sozialen Leistungen voll ausbezahlt. Ende 2001 wurde die Rentenversicherung reformiert. Der neue Index basiert auf einer Kombination von Lebenshaltungskosten und Gehalt. Ein neues Familiengesetz, welches demographische und soziale Maßnahmen trennt, wurde 2002 verabschiedet. Die Regierung hat ebenfalls im Jahr 2002 eine nationale Strategie zugunsten der registrierten Flüchtlinge verabschiedet. Trotz der aktiven Rolle von Frauen-NGOs und politischen Netzwerken von Frauen, um die demokratische Wende herbeizuführen, sind Frauen nur in geringem Maße an den politischen Entscheidungsabläufen beteiligt. Es gibt keine Institution zur Überprüfung der Gesetzgebung auf Frauendiskriminierung.

### **3.2.6. Leistungsstärke**

Das Wachstum des BIP per capita stagniert. Nach einem negativen Wachstum fast aller gängiger makroökonomischer Indikatoren im Jahre 1999 ist ein langsamer Aufwärtstrend zu verzeichnen. Die industrielle Produktion ist und wird aufgrund der extrem schwachen industriellen Basis sehr niedrig bleiben. Sie kann sich auf mittlere Frist nur durch hohe ausländische Direktinvestitionen erholen. Die Landwirtschaft erzielt nur geringe Resultate, und auch andere Wirtschaftssektoren spielen als Wachstumsmotor keine Rolle. Die gesamte wirtschaftliche Entwicklung hängt seit dem politischen Wechsel von der Hilfe aus dem Ausland ab, welche zwar finanzielle Mittel, aber keinen Technologietransfer bereitstellt, den das Land am dringendsten braucht. In Montenegro hängen viele der wirtschaftlichen Hauptprobleme mit der fiskalischen Anpassung zusammen, die schon begonnen wurde, die aber fortgeführt werden muss, und das auf dem Hintergrund immer geringer werdender ausländischer Hilfe.

### **3.2.7. Nachhaltigkeit**

Das Land muss mit drei Herausforderungen auf einmal fertig werden: wirtschaftlicher Transformation, Rekonstruktion und Entwicklung, und das obwohl die soziale Kategorie der „Mittelklasse“ in den letzten zehn Jahren praktisch verschwunden ist. Erste Anstrengungen zur Kompensation von Armut und sozialen Risiken sind in Grundzügen vorhanden. Systematische Armutsbekämpfung ist aus eigener Kraft aber nicht möglich. Einrichtungen für Bildung, Ausbildung und Forschung und Entwicklung sind vorhanden, aber die

Forschung und Entwicklung sind vorhanden, aber die Investitionen sind quantitativ und qualitativ sehr niedrig.

Die Einrichtungen für Bildung sind in beiden Republiken schlecht und neues Schulmaterial gibt es seit vielen Jahren nicht mehr. Die öffentlichen Ausgaben für die Bildung gingen in Serbien dramatisch zurück. Gleichzeitig verzeichnete die Zahl der Kinder mit einem Schulabschluss einen Rückgang. Geschlechtsspezifische Benachteiligungen von Frauen im Rechtssystem sind nicht vorhanden. Während der Zeit der internationalen wirtschaftlichen und politischen Sanktionen in den 90er Jahren war der Abbau der natürlichen Ressourcen intensiver, wodurch die Ökosysteme besonders beeinträchtigt wurden. Die Bombardierung der BRJ 1999 hat direkte und indirekte, kurzfristige und langfristige ökologische Konsequenzen. Neun Jahre nach der Unterzeichnung der Agenda 21 in Rio de Janeiro 1992 durch die SFRJ, führte die serbische Regierung in einem Bericht aus dem Jahre 2001 aus, dass das System des Umweltschutzes zehn Jahre verschlafen hätte und somit die Nachhaltigkeit noch weit entfernt sei. Nationale Prioritäten im Umweltschutz wurden im Jahre 2001 definiert.

#### **4. Zurückgelegte Wegstrecke**

(1) *Demokratie*: Vor der Untersuchungsperiode waren die Kriterien staatliches Gewaltmonopol, leistungsfähiges Verwaltungssystem, Arbeitsfähigkeit der Gerichte, öffentliche Sicherheit und Ordnung und der Leistungsindikator „Wahlen“ nicht gewährleistet. Nach dem Sturz des früheren Alleinherrschers Milosevic im Herbst 2000 gab es eine allgemeine Aufbruchsstimmung, in der sich die politische Partizipation und der Rechtsstaat in Einzelbereichen verbessert haben. Der Konsolidierungsgrad der Demokratie hat sich somit in Einzelaspekten deutlich verbessert (Medienfreiheit, freie Entwicklung der zivilgesellschaftlichen Interessengruppen- und Organisationslandschaft, progressive Entwicklung der Geltungskraft der bürgerlichen Freiheitsrechte). Doch vor allem im Bereich der Judikative (das Gleiche gilt für Montenegro) stagnierte die demokratische Entwicklung deutlich. Nach der Ermordung des serbischen Ministerpräsidenten wurden Schritte zur Verbesserung in diesem Bereich unternommen, deren Nachhaltigkeit sich aber erst noch erweisen muss. Die Streitkräfte, die Polizei, die Geheimdienste, der gesamte Sicherheitsapparat unterstanden keiner wirksamen zivilen Kontrolle. Das organisierte Verbrechen hat auch die staatlichen Strukturen durchsetzt.

In den ersten anderthalb Jahren gelangen der neuen serbischen Regierung mit der parlamentarischen Unterstützung von DOS wichtige Reformschritte. Seit Sommer 2002 stagnieren die Reformen jedoch. Das Jahr 2002 war ein verlorenes Jahr für Serbien. Eine neue Verfassung ist das wichtigste Element der Entwicklung hin zu einer rechtsstaatlich verfassten Demokratie. Aber um die bestehende, noch aus der Milosevic-Zeit stammende Verfassung zu ändern, muss der Regierungsvorschlag mit einer Zweidrittelmehrheit im Parlament verabschiedet und dann bei einer Volksbefragung mit 50 Prozent der Stimmen aller Wahlberechtigten angenommen werden. Politische Teilnahmslosigkeit in der Bevölkerung war jedoch weit verbreitet. Die Positionen zwischen den politischen Lagern waren festgefahren. Die politische und gesellschaftliche Integrationsleistung der Parteien war unvermindert gering. Die konventionelle Partizipationsbereitschaft der Bürger ging zurück. Das Misstrauen in die „neue Klasse“ der demokratischen Politiker stieg, vor allem wegen der ungezügelter Auseinandersetzungen zwischen dem jugoslawischen Bundespräsidenten Kostunica und dem Ministerpräsidenten Serbiens, Zoran Djindjic. Korruption und Günstlingswirtschaft haben das Vertrauen der Bürger in die staatlichen Institutionen untergraben. Der Lebensstandard hat sich für viele Bürger nicht verbessert, und der Kampf um das materielle Überleben nahm alle Energie in Anspruch. Die Zahl jener, die auswandern wollen, nahm zu.

(2) *Marktwirtschaft*: Die institutionellen Rahmenbedingungen haben sich in mehreren Teilbereichen der Wirtschaftsordnung verbessert. Die Reformdynamik hat sich allerdings im Jahre 2002 des Untersuchungszeitraumes verlangsamt. Gemessen an den makroökonomischen Daten haben sich die Reformen noch nicht in einer gesamtwirtschaftlichen Erholung niedergeschlagen. Aber die Stabilisationspolitik konnte deutliche Erfolge verzeichnen, die wirtschaftliche internationale Integration ist gelungen, der Verbrauch der Haushalte hat 2001 deutlich zugenommen.

Die wirtschaftlichen Konsequenzen der politischen Krise der gescheiterten Präsidentschaftswahlen in Serbien im Herbst 2002 sind zweierlei Art. Erstens ist der Transformationsprozess mit Blick auf diese Wahlen langsamer geworden. Falls sich die Krise länger hinzieht, wächst das Risiko, dass einige der Reformprogramme nicht mehr wie ursprünglich geplant durchgeführt werden; dies betrifft vor allem die Privatisierung, die zunehmend umstritten ist. Zweitens könnte die makroökonomische Stabilität gefährdet sein, da eine lang anhaltende politische Krise die öffentlichen Ausgaben stärker belastet. Auch die Unsicherheit hinsichtlich des ausländischen Geldzuflusses (Investitionen, Kredite, Hilfe) kann sich negativ auf den Wechselkurs und die Geldpolitik auswirken.

**Entwicklung der makroökonomischen Grunddaten (1998-2002)**

	1998	1999	2000	2001	2002
Wachstum des BIP in %	1,9	-18	5	5,5(1)	3,0(1)
Exportwachstum in %	10%	-44,6	14,7	4,16(1)	12,3(1)
Importwachstum in %	0,4	-32,0	12,6	30,2(1)	15,5(1)
Inflation in %	30,4	44,1	77,5	90,4	19,3
Arbeitslosigkeit in % (3)	27,2	27,4	26,6	27,9	-
Haushaltsdefizit in % des BIP (4)	-		-0,2	-1,7	-5,9
Leistungsbilanz in % des BIP	-7,4	-8,7	-4,9	-6,0	-14,0(2)

(1) Schätzwert (2) Januar-September (3) Ab 1999 ohne das Kosovo (4) ohne Montenegro

## 5. Bewertung des Transformationsmanagements

### 5.1. Schwierigkeitsgrad

Das niedrige wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklungsniveau, die nicht vorhandenen marktwirtschaftlichen Grundstrukturen, der zurückgehende gesellschaftliche Bildungsstand, die Verarmung der Gesellschaft, die Kriegsvergangenheit, die ineffiziente Staatsadministration, die Spannungen zwischen den beiden

Teilrepubliken Serbien und Montenegro und der nicht geklärte Status der serbischen Provinz Kosovo boten zu Beginn der Bewertungsperiode sehr schlechte Bedingungen für den Start der Transformation, obwohl zivilgesellschaftliche Traditionen durchaus bestanden. Es darf auch nicht vergessen werden, dass die BRJ 1999 von der NATO bombardiert wurde und von 1992 bis 2000 bis auf kurze Unterbrechungen unter wirtschaftlichen Sanktionen stand (die „äußere Mauer“, die ihr den Zugang zu den internationalen Finanzorganisationen versperrte, wurde erst im Jahre 2001 aufgehoben).

Hinsichtlich struktureller, den politischen Prozess langfristig prägender sozioökonomischer Bedingungen ist der Schwierigkeitsgrad der Transformation auch auf dem Hintergrund des Zerfalls der SFRJ als besonders hoch anzusehen. Es bestand kein Basiskonsens über Demokratie und die zentralen demokratischen Spielregeln vor dem Bewertungszeitraum. Beginn und Stabilisierung der demokratischen Transformation wurden erschwert durch die geringen demokratischen und rechtsstaatlichen Vorerfahrungen, aber vor allem wegen der langjährigen semi-autoritären Praxis des Milosevic-Regimes. Erschwerend kommt auch die Tatsache hinzu, dass die BRJ den Prozess der Transformation bis zum Sturz des Milosevic-Regimes im Herbst 2000 nicht einmal im Ansatz eingeleitet hatte.

## **5.2. Zielsicherheit**

Gemeinsam hatten sich die Oppositionsparteien im Sommer 2000 auf allgemeine Programmaussagen für Demokratie, Rechtsstaat, Marktwirtschaft und den Anschluss an die europäischen Integrationsprozesse geeinigt. Als Ziel stand eindeutig der Sturz Milosevics im Vordergrund. Die serbische Regierung hat insbesondere im wirtschaftlichen Bereich eine Wende eingeleitet, indem sie langfristige Ziele mit voller Öffnung gegenüber dem Westen und eine Bewegung hin zu freier Marktwirtschaft verfolgte, aber auch versuchte die staatlichen Strukturen neu zu ordnen. Generell wurde die Verpflichtung auf das Transformationsziel der konsolidierten marktwirtschaftlichen Demokratie von den entscheidungsrelevanten Akteuren beibehalten. Grundsätzlich war die serbische Regierung um Erwartungssicherheit der ausländischen Wirtschaftsakteure bemüht.

Im Bereich der demokratischen Transformation war die Strategiewahl weniger überzeugend. Es mangelte innerhalb der Regierung an der Bereitschaft zu kooperativem Handeln. Aufgrund des labilen Charakters der DOS-Koalition und der

näher rückenden serbischen Präsidentschaftswahlen (Oktober 2002) war die Transformationsstrategie der Regierung zunehmend verhaltener.

Unterschiede gab es sowohl bei der wirtschaftlichen als auch der demokratischen Transformation, was die strategischen Ansätze anbelangte, und zwar vor allem zwischen dem serbischen Premierminister Zoran Djindjic und dem jugoslawischen Präsidenten. Während Djindjics ausdrückliches Ziel die Integration Serbiens in die euro-atlantischen Strukturen war, rief Kostunica zu einer qualitativ anderen Transformation auf, besonders hinsichtlich einer kollektiven Verantwortlichkeit für die jüngere Vergangenheit auf dem Territorium der ehemaligen SFRJ, eine Verantwortung, die alle regionalen Akteure forderten und auch die Realpolitik der internationalen Gemeinschaft mit einschließen sollte. So lieferte etwa die serbische Regierung unter Zoran Djindjic gegen den ausdrücklichen Willen des jugoslawischen Bundespräsidenten Kostunica am 27. Juni 2001 Milosevic an das Internationale Strafgericht für das ehemalige Jugoslawien in Den Haag aus und gab damit dem Druck der Vereinigten Staaten nach, die davon ihre Teilnahme an der ersten internationalen Geberkonferenz am 29. Juni 2001 abhängig machten.

### **5.3. Effektive Ressourcennutzung**

Die Umsetzung der wirtschaftlichen Transformationsziele der serbischen Regierung hängen von der Gewährung der internationalen finanziellen Hilfe und teils auch von den Einnahmen aus der Privatisierung ab. Die Regierung nutzt einige der verfügbaren Personal-, Finanz- und Organisationsressourcen auf effiziente Weise. Der Internationale Währungsfonds gewährte in drei Abkommen Finanzhilfen und bestätigte die effiziente und zielsichere Nutzung öffentlicher Mittel im Hinblick auf die strukturellen Reformen (verstärkte Privatisierung der Unternehmen, eine Strategie für die Privatisierung der Banken, eine Verbesserung des Steuersystems etc.). Die Regierung hat die Haushaltsdefizite reduziert und eine Politik der Kredit- und Einkommensbegrenzung umgesetzt.

Die Verwaltung ist in vielen Bereichen überbesetzt, während in Schlüsselsektoren qualifiziertes Personal fehlt und die Dienstleistungen der Verwaltung von unzureichender Qualität sind. Kurzfristig ist die Haushaltsbilanz in Serbien zufriedenstellend. Öffentliche Ausgaben wurden reduziert, indem die Kontrolle der lokalen Ausgaben von der Zentralverwaltung an die Autonome Provinz Voivodina übertragen wurde. Die Steuerreform wurde 2002 konsequent weitergeführt. Für 2003 wurde das Haushaltsdefizit auf 3,8 Prozent festgelegt, was ein realisierbares Ziel

ist. Die öffentlichen Ausgaben sollen 47,6 Prozent des BIP nicht überschreiten. Diese hohen Ausgaben sind unvermeidlich, weil die sozialen Kosten der Transformation finanziert werden müssen. So wich die serbische Regierung auch Anfang 2003 von dem eingeschlagenen Weg der fiskalen Disziplin (trotz streikender Arbeiter) nicht ab.

Die Regierung ist noch nicht fähig, die Korruption erfolgreich einzuschränken. Die vorhandenen Regeln werden nicht immer entschlossen und unparteiisch angewendet. Die Regierung nutzte verfügbare Personalressourcen vor allem der früheren Dissidenten und Oppositionellen (G17 Plus etc.). Eine gewisse regressive Entwicklung der demokratischen Stabilität und die geringe Konsolidierung auf der intermediären Ebene sind von allen politischen Akteuren zu verantworten. Die öffentlichen Dienstleistungen sind im Großen und Ganzen geeignet für weitere Entwicklungsfortschritte in ökonomischer Hinsicht. Defizite bestehen im Bereich der sozialen Dienstleistungen.

#### **5.4. Gestaltungsfähigkeit**

Eines der größten Probleme der Transformation im Untersuchungszeitraum ist die Tatsache, dass Serbien noch keine neue Verfassung hat. Trotzdem ist festzustellen, dass ein dynamischer Reformprozess in fast allen Bereichen des sozialen und wirtschaftlichen Lebens in Jugoslawien und in Serbien in Gang gekommen ist. Die serbische Regierung stand vor vielen und äußerst schwierig zu lösenden Problemen, da die veraltete Gesetzgebung so schnell wie möglich verändert werden sollte, die Schnelligkeit aber auch die Qualität der auszuarbeitenden Gesetzesvorlagen beeinträchtigen kann.

Eine andere Frage stand auch immer wieder im Vordergrund: Inwieweit sollte und musste die Verabschiedung der neuen Gesetze im Einklang mit der Verabschiedung der neuen Verfassungscharta für Serbien und Montenegro stehen, welche die Kompetenzen der beiden Staaten und des neuen Staatengebildes erst festsetzen sollte? Die wirtschaftliche Reformpolitik war umsichtig und klug und eine Reihe von strategisch wichtigen Gesetzen sind vor allem im Bereich der Fiskalpolitik und im Hinblick auf ausländische Direktinvestitionen verabschiedet worden. Die Reform der Unternehmensgesetzgebung verlief langsamer. Im Bereich der Sozial- und Familienpolitik wurden auch eine Reihe wichtiger Gesetze verabschiedet (Arbeitsrechtssprechung, Rentenversicherung, Kinder- und Jugendschutz, Schulgesetz, Universitätsgesetz). Die Gestaltung der demokratischen Transformation ist

weniger positiv zu bewerten. Die neue Strafgesetzgebung gilt für die gesamte BRJ und stellt einen wichtigen Schritt hin zum Schutz der Menschenrechte im Hinblick auf die Straf- und Ermittlungsverfahren dar. Die Todesstrafe wurde abgeschafft.

Bei der Reformpolitik stand die Harmonisierung der Gesetzgebung mit den EU-Normen im Vordergrund der Transformationsgestaltung. Im Großen und Ganzen ist in der Wirtschaftspolitik bisher eine Fehlsteuerung ökonomischer Ressourcen vermieden worden. Im Gegensatz dazu war die Gestaltungsfähigkeit für innenpolitische Reformen jedoch eingeschränkt, und zwar durch die Auseinandersetzungen zwischen Djindjic und Kostunica, die Erosion des DOS und die serbischen Präsidentschaftswahlen im Herbst 2002. Auch Kompromisse, die kurz vor und nach der Wende im Herbst 2000 mit bestimmten Kräften innerhalb des Sicherheitsapparates eingegangen wurden, haben negativ auf den politischen Entscheidungsprozess eingewirkt und die politische Autorität der Regierung untergraben. Auf der föderalen Ebene wurde die Entscheidungsfähigkeit durch das Nebeneinander in der Regierung von reformfreudigem DOS und konservativen sozialistischen Politikern aus Montenegro stark eingeschränkt. Dadurch bestand hier ein verharrendes Moment im Hinblick auf die politische Autorität zur Einleitung und Fortsetzung der Reformen.

Was die Lernfähigkeit der politischen Akteure anbelangt, kann sich die Ermordung des serbischen Ministerpräsidenten als ein Katalysator für die notwendigen politischen Reformen erweisen. So wurden in sehr kurzer Zeit viele positive Schritte unternommen (z. B. auch die Aufklärung politischer Morde), doch inwieweit dieser Kurs fortgesetzt wird und die Reformer ihren Handlungsspielraum weiter ausbauen können, kann noch nicht beurteilt werden. Es gibt erste Anzeichen, dass die Maßnahmen, die nach der Ermordung getroffen wurden, auch eine gegensätzliche Dynamik hervorrufen könnten, was die Menschenrechte, die Pressefreiheit etc. betrifft.

### **5.5. Konsensbildung**

Alle wesentlichen politischen und gesellschaftlichen Akteure stimmten über das Reformziel (marktwirtschaftliche Demokratie) überein. Die Vorstellungen hinsichtlich der Zielerreichung variierten aber beträchtlich. Die Auseinandersetzungen zwischen dem serbischen Ministerpräsidenten und dem jugoslawischen Präsi-

dentem, die sich innerhalb des DOS fortsetzten, haben den Reformprozess verlangsamt. Die Konfliktlinien hatten sich vertieft. Allerdings bewegte sich dies meist in einem für Demokratien zulässigen Rahmen. Der serbische Ministerpräsident hat es zwar verstanden sowohl die demokratisch-konservativen wie auch die pro-europäischen Kräfte in der serbischen Gesellschaft an sich zu binden. Er hat aber auch eine bedenkliche Machtfülle, oft auf Kosten demokratischer Prozeduren und Institutionen, vor allem des Parlaments angehäuft.

Die Regierung hat die Solidaritätsbereitschaft zwischen gesellschaftlichen Gruppen und Bürgern nicht genügend gefördert. Die Notwendigkeit einer Aufarbeitung historischer Unrechtstaten kam nicht in Gang. Von der „Bewältigung der Vergangenheit“, nicht zuletzt auch einer Auseinandersetzung mit der serbischen Verantwortung während der jugoslawischen Nachfolgekriege, hängt die Fähigkeit auch zur inneren Versöhnung ab. Auf Seiten der politischen Führung ist keine klare Linie erkennbar und die Thematik ist in den Medien und bei Intellektuellen, mit einigen Ausnahmen, noch eine Tabu-Zone. Kostunica setzte eine Wahrheits- und Versöhnungskommission ein, die sich allerdings bisher mit der Aufarbeitung der serbischen Geschichte des Zweiten Weltkrieges zu befassen scheint. In prononcierter Weise verfolgen zwei Belgrader Nicht-Regierungsorganisationen eine Aufklärung der Fragen serbischer Verantwortung: das Helsinki-Komitee für Menschenrechte in Serbien und das Humanitarian Law Center. Die serbische Gesellschaft scheint nicht mehr in der Mythologie der eigenen Geschichte befangen, sondern zutiefst verunsichert und orientierungslos.

Die Verabschiedung von Gesetzen bezüglich der Armee und des gesamten Sicherheitsapparates, der unter zivile Kontrolle gestellt werden muss, verlief besonders langsam. In diesem Bereich gab es eine Reihe von Vorschlägen der verschiedenen NGOs, die von der Regierung aber nicht berücksichtigt wurden. Die Konsensbildung wurde erschwert, da das Verhältnis und die Kompetenzverteilung zwischen den beiden Teilstaaten Serbien und Montenegro nicht hinreichend geklärt war. Ein Teil der montenegrinischen politischen Eliten strebte im Untersuchungszeitraum die staatliche Unabhängigkeit der Republik an. Auch der Status der Provinz Kosovo ist nicht klar.

## **5.6. Internationale Zusammenarbeit**

Seit der Wende wurden die Beziehungen zwischen Belgrad und den anderen Nachfolgestaaten der SFRJ in jeweils unterschiedlichem Maße, aber insgesamt

spürbar verbessert. Mit allen früheren Partnern bestehen inzwischen geregelte zwischenstaatliche Beziehungen. Die langwierige Auseinandersetzung über den Nachlass des sozialistischen Jugoslawien konnte im Juni 2001 abgeschlossen werden. Der wirtschaftliche und kulturelle Austausch gewinnt wieder an Fahrt. Serbien/Jugoslawien nimmt aktiv an der multilateralen Zusammenarbeit teil, die – im Zeichen des Stabilitätspaktes für Südosteuropa – auch andere Staaten der Region einschließt. Am weitesten entwickelt sind die Beziehungen zu Mazedonien, welches erster Handelspartner Serbiens/Jugoslawiens ist. Beide Staaten sind füreinander unersetzliche Transitländer.

Den vergleichsweise stärksten Aufschwung haben nach dem Sturz Milosevics die Beziehungen zu Slowenien genommen. Mehrere Abkommen wurden unterzeichnet (Investitionsschutz, Zusammenarbeit in Bereichen der Post und Telekommunikation, des Tourismus etc.). Slowenische Firmen stehen an erster Stelle ausländischer Investitionen in Serbien. Es besteht aber immer noch Visumpflicht, da Slowenien um Beitritt zum westeuropäischen Schengen-Regime bemüht ist. Auch die Zusammenarbeit mit Kroatien wurde verbessert, doch bestehen vor allem auf kroatischer Seite noch Vorbehalte. Treffen von Politikern, die Fortschritte in der Flüchtlingsfrage und im Grenzverkehr versprochen, führten noch nicht zu entsprechenden Resultaten. Wesentlicher Fortschritt wurde erzielt in den Verhandlungen über den vorläufigen Status der Halbinsel Prevlaka, die nach Abzug der VN-Mission zunächst von Kroatien in Besitz genommen wird.

Die kroatisch-serbischen Beziehungen sind nach wie vor von der jüngeren Geschichte und den Folgen des Krieges vor zwölf Jahren stark belastet. Das Verhältnis zu Bosnien und Herzegowina verbesserte sich nach der Wende bis zu einem gewissen Grad. Diplomatische Beziehungen wurden hergestellt. Bilaterale Abkommen wurden unter anderem über freien Handel, Sozialversicherungsleistungen und die Ermöglichung doppelter Staatsbürgerschaft geschlossen. Es bestehen tiefer gehende Probleme, die zum einen vom jüngsten Krieg herrühren, zum anderen in mangelnder Eindeutigkeit des Verhältnisses zwischen Serbien und der serbisch-bosnischen Entität, letztlich in der Instabilität des bosnischen Gesamtstaates begründet sind. Außerhalb des Gebiets der früheren SFRJ hat Serbien/Jugoslawien traditionell geordnete Beziehungen zu seinen Nachbarn Ungarn, Rumänien und Bulgarien.

Im Hinblick auf das Kosovo-Problem sind positive neue Akzente im Verhältnis zu Albanien von Bedeutung. Drei Abkommen über Visumpflicht, gegenseitigen Investitionsschutz und Zusammenarbeit im medizinischen Bereich sind abge-

geschlossen worden. Seit Ende 2000 ist Serbien/Jugoslawien in die multilaterale Zusammenarbeit der Balkanstaaten voll einbezogen. Konkrete Projekte multilateraler Zusammenarbeit stehen aber an Zahl und Bedeutung gegenüber Projekten bilateraler Zusammenarbeit bisher weit zurück.

Seit der Wende hat Serbien/Jugoslawien die volle Normalisierung seiner internationalen Beziehungen erreicht. Slobodan Milosevic wurde durch Zoran Djindjic an den Internationalen Strafgerichtshof für das frühere Jugoslawien (ICTY) ausgeliefert. Ein Gesetz über die Zusammenarbeit mit dem ICTY wurde verabschiedet. Die internationalen Organisationen, denen das frühere Jugoslawien angehörte, insbesondere die Vereinten Nationen und die OSZE, nahmen die BRJ umgehend als Mitglied auf, nachdem die neue Führung entsprechende Anträge gestellt und die These der automatischen Rechtsnachfolge aufgegeben hatte. Diplomatische Beziehungen mit anderen Staaten wurden, soweit sie ausgesetzt waren, in vollem Umfang wiederhergestellt. Die EU und die USA, die die neue Führung schon in der Oppositionszeit unterstützt hatten, setzten diese Unterstützung verstärkt fort. Sie werden von der neuen Führung als die wichtigsten internationalen Partner gesehen. Die Beziehungen zu Russland folgen in zweiter Reihe. Die Aufdeckung von Rüstungsgeschäften serbischer Firmen mit dem Irak, mit dem zu Zeiten Milosevics enge Beziehungen bestanden, hat in westlichen Ländern Irritationen verursacht.

Unter den außenpolitischen Zielen hat der Anschluss an die europäischen Zusammenschlüsse, d. h. in erster Linie an die EU sowohl in Serbien wie auch in Montenegro absoluten Vorrang. Bevor eine längere Partnerschaft eingegangen werden kann, bestand die EU auf Klärung der Identität des Partners, d. h. auf dem Abschluss der Verhandlungen über die künftigen Beziehungen zwischen Serbien und Montenegro. Das Gleiche gilt auch für die Frage des Beitritts Serbiens/Jugoslawiens zum Atlantischen Partnerschaftsrat der NATO.

## **6. Gesamtbewertung**

Dieses Gutachten kommt hinsichtlich der Ausgangsbedingungen, dem Stand und der Wegstrecke sowie der politischen Gestaltungsleistung der Akteure (Management) zu folgenden abschließenden Bewertungen:

### **6.1. Ausgangsbedingungen**

Die Ausgangsbedingungen der Transformation waren insgesamt als negativ zu bewerten. Vor der Beobachtungsperiode existierten keine marktwirtschaftlichen Strukturen, der Prozess der Transformation des autoritären politischen Systems und der Planwirtschaft wurde bis zum Sturz des Milosevic-Regimes im Herbst 2000 nicht eingeleitet. Von ausschlaggebender Bedeutung war auch die Tatsache, dass in den beiden Teilrepubliken Serbien und Montenegro weder hinsichtlich des Staates noch über die Wertordnung, auf der die Gesellschaft und die politische Gemeinschaft gründen sollten, ein grundlegender Konsens bestand. Sowohl die pro-westliche Orientierung Milo Djukanovics nach 1997 als auch die Isolation, in die Slobodan Milosevic von westlicher Seite gedrängt wurde, bildeten eine der Grundlagen für die Bewahrung der politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Macht in den Händen informeller Machtgruppen.

Die Politik der Isolierung des verarmten und 1999 vom Krieg zerstörten Landes bot für sich allein genommen keine Voraussetzung für die Absetzung des autoritären Regimes und des Prozesses der grundlegenden politischen und ökonomischen Transformation. Die Ausgangslage war demnach denkbar ungünstig. Die Wirtschaft war zerrüttet, die Bevölkerung verarmt, für die Einführung demokratisch-rechtsstaatlicher Verhältnisse gab es kaum reale Anknüpfungspunkte.

## **6.2. Stand und Wegstrecke**

Die BRJ sowie Serbien und Montenegro haben bei der Transformation der politischen Ordnung zwar in einigen Bewertungsbereichen Fortschritte gemacht. Doch handelt es sich noch um ein defekt-demokratisches System mit Transformationsdefiziten in den Bereichen der Staatlichkeit, der politischen Partizipation und der Rechtsstaatlichkeit. Serbien hat zwar im Bereich der Gesetzgebung einen wesentlichen Teil des Weges zum demokratischen Rechtsstaat zurückgelegt, aber in einer Gesellschaft, in der partikulare Interessen und Machtverhältnisse lange mehr Gewicht hatten als Gesetze, kann drei Jahre nach Beginn des Transformationsprozesses von gesichertem Fortschritt noch nicht gesprochen werden.

Die zurückgelegte Wegstrecke der wirtschaftlichen Transformation war länger. Die institutionellen Rahmenbedingungen haben sich in mehreren Teilbereichen der Wirtschaftsordnung verbessert. Die Reformdynamik hat sich allerdings im Jahre 2002 des Untersuchungszeitraumes verlangsamt. Gemessen an den makroökonomischen Daten haben sich die Reformen noch nicht in einer gesamtwirt-

schaftlichen Erholung niedergeschlagen. Aber die Stabilisierungspolitik der politischen Entscheidungsträger konnte deutliche Erfolge verzeichnen, die internationale Wirtschaftsintegration ist gelungen.

### **6.3. Management**

Das Fazit zur relativen Gestaltungsleistung der Akteure fällt ambivalent aus. In den ersten anderthalb Jahren gelangen der neuen serbischen Regierung mit der parlamentarischen Unterstützung von DOS wichtige Reformschritte. Seit Sommer 2002 stagnieren die Reformen jedoch. Das Jahr 2002 war ein verlorenes Jahr für Serbien.

Gemeinsam hatten sich die Oppositionsparteien im Sommer 2000 auf allgemeine Programmaussagen für Demokratie, Rechtsstaat, Marktwirtschaft und den Anschluss an die europäischen Integrationsprozesse geeinigt. Als politisches Ziel im Vordergrund stand eindeutig der Sturz Milosevics. Die serbische/jugoslawische Regierung hat jedoch insbesondere im wirtschaftlichen Bereich eine Wende eingeleitet, indem sie langfristige Ziele mit voller Öffnung gegenüber dem Westen und eine Bewegung hin zu freier Marktwirtschaft verfolgte, aber auch versuchte die staatlichen Strukturen neu zu ordnen.

Eines der größten Probleme der Transformation im Untersuchungszeitraum ist die Tatsache, dass Serbien noch keine neue Verfassung hat. Trotzdem ist festzustellen, dass ein dynamischer Reformprozess in fast allen Bereichen des sozialen und wirtschaftlichen Lebens in Jugoslawien und in Serbien in Gang gekommen ist.

### **7. Ausblick**

Zum Nachfolger des ermordeten serbischen Ministerpräsidenten Zoran Djindjic ist am 18. März 2003 der bisherige Bundesinnenminister Zoran Zivkovic gewählt worden, ein enger Mitstreiter Djindjics. Er hat in seinen ersten Äußerungen vorgezogene Neuwahlen ausgeschlossen und die Absicht bekundet, bis zum nächsten regulären Wahltermin Ende 2004 die Regierung anzuführen. Es erscheint fraglich, ob die Regierungskoalition DOS ihren Zusammenhalt wahren und ob Zivkovic die Durchsetzungskraft aufbringen kann, die nötig ist, um das Land aus der aktuellen Krise zu führen. Will der Westen einer weiteren Destabilisierung Serbiens und der Region vorbeugen, muss er Belgrad vor allem finanziell unter die Arme

greifen. Gleichzeitig sollte er darauf drängen, dass die labilen demokratischen politischen Institutionen zügig gefestigt werden.

Das Erbe ist äußerst schwierig. Der Tod Zoran Djindjics hinterlässt ein Machtvakuum. Wenn die begonnenen Reformen gelingen sollen, müssen die demokratisch-konservative und die pro-europäisch liberal-demokratische politische Strömung zusammenarbeiten.

Wichtige politische Institutionen sind beschädigt, Positionen unbesetzt. So hat das Land seit Dezember 2002 keinen gewählten Präsidenten mehr. Die antiquierte Verfassung stammt noch aus der Zeit von Slobodan Milosevic. Anfang 2003 ist das Staatenbündnis mit Montenegro entstanden, das wichtige neue Institutionen hervorgebracht hat. So wird die Regierung der Staatengemeinschaft durch einen fünfköpfigen Ministerrat gebildet. Die beiden Teilrepubliken sind jedoch mit den notwendigen begleitenden gesetzlichen Anpassungen in Verzug. Zudem ist nicht absehbar, ob und wie die neue Entität, ein weltweit einzigartiges Experiment, funktioniert.

Trotz der Zersplitterung der demokratischen Kräfte ist die Gefahr einer Wiederkehr konservativ-nationalistischer Politik eher gering. Zweifel an der Fähigkeit der vielen kleinen und untereinander verfeindeten Oppositionsparteien, eine überzeugende Alternative zum alten Regime zu präsentieren, waren es, die 1999 eine Gruppe von zunächst 17 Universitätsprofessoren und anderen angesehenen Experten insbesondere aus der Wirtschafts- und Finanzwelt bewog, politisch einzugreifen. Als neue Partei zog „G17Plus“, die für eine pro-europäische und liberale Politik steht, Anfang 2003 auf Anhieb mit der DS von Zoran Djindjic gleich.

Zoran Djindjic hat die größte Fehlleistung der Regierung Serbiens seit dem Sturz Slobodan Milosevics mit dem Leben bezahlt: Sie hatte es unterlassen, die Symbiose zwischen den staatlichen Sicherheitsdiensten und der organisierten Kriminalität sowie zwischen vielen korrupten Politikern in fast allen Parteien und den von Kriegsprofiteuren zur neuen wirtschaftlichen Elite aufgestiegenen Geschäftsmännern zu zerstören.