

# Kroatien

<b>Ergebnis Status-Index</b> (Demokratie: 4,2 / Marktwirtschaft: 4,0)		<b>8,2</b>	<b>Ergebnis Management-Index</b>		<b>6,6</b>
<b>Politisches System</b>	Parlamentarische Demokratie		<b>Bevölkerungsgröße</b>	4,4 Mio.	
<b>Wahlbeteiligung</b>	75%		<b>BIP p. c. (\$, PPP)</b>	9170	
<b>Frauenanteil im Parlament</b>	21,8%		<b>Arbeitslosenquote</b>	20,4%	
<b>Bevölkerungswachstum<sup>a</sup></b>	0,2		<b>HDI</b>	0,818	
<b>Größte ethnische Minderheit</b>	12%		<b>UN-Education Index</b>	0,88	
			<b>Gini-Index</b>	29,0	
Angaben, wenn nicht anders angegeben, für das Jahr 2001. <sup>a)</sup> jährliches Wachstum zw. 1975 und 2001. Quellen u. a.: UNDP: Human Development Report 2003.					

## 1. Einleitung

Nach Ausrufung der staatlichen Unabhängigkeit im Sommer 1991 durchlitt Kroatien eine tiefe Transformationskrise, die durch die kriegerischen Auseinandersetzungen in der gesamten Region noch verstärkt wurde. Versäumnisse auf der politischen Ebene, der autoritäre Führungsstil des ersten Präsidenten Franjo Tudjman und die mangelnde Bereitschaft zur Kooperation mit internationalen Organisationen haben das Land in der zweiten Hälfte der 90er Jahre zunehmend politisch und wirtschaftlich isoliert und dazu geführt, dass Kroatien Ende 1999 einer der wenigen Transformationsstaaten außerhalb der NATO-Partnerschaft für den Frieden war und kein Assoziierungsabkommen mit der EU abschließen konnte.

Erst die Parlaments- und Präsidentschaftswahlen im Januar 2000, die zu einem Regierungswechsel und damit zur Ablösung der seit der Unabhängigkeit herrschenden HDZ führten, brachten eine Neuausrichtung der kroatischen Transformationspolitik mit sich. Seitdem befindet sich das Land in einem bemerkenswerten Aufholprozess. Das Gutachten zum Stand der demokratischen und marktwirtschaftlichen Transformation während der letzten fünf Jahre kommt zu dem Ergebnis, dass angesichts der schwierigen Ausgangslage insbesondere seit 2000 auf dem Gebiet der demokratischen Transformation enorme Fortschritte erzielt werden konnten. Kroatiens Beitrag für Stabilität und friedliche Entwicklung des westlichen Balkans und die Bereitschaft der Regierung Račan zu regionaler Kooperation eröffneten Kroatien zudem die EU-Perspektive. Die Fortschritte bei der marktwirtschaftlichen Transformation fallen bescheidener aus, insbesondere in

den Bereichen Restrukturierung des Unternehmenssektors und Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit.

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

Die Republik Kroatien war bis zur Ausrufung ihrer Selbstständigkeit Teilrepublik der Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien (SFRJ). Der Weg Richtung Demokratie und Marktwirtschaft wurde für die Teilrepublik bereits am 13. Dezember 1989 geebnet. Auf dem Sonderparteitag des Bundes der Kommunisten Kroatiens SKH (Savez Komunista Hrvatske) wurde beschlossen, zu den anstehenden Wahlen erstmals auch nicht-sozialistische Parteien zuzulassen. Bei diesen Wahlen im Mai 1990 konnte die Kroatische Demokratische Gemeinschaft HDZ (Hrvatska Demokratska Zajednica) – eine Art Sammelbecken nationaler Kräfte – die Mehrheit der Stimmen auf sich vereinen. Franjo Tudjman, ehemaliger General unter Tito, wurde als Vorsitzender der Partei zum ersten Präsidenten Kroatiens ernannt. Neben der erklärten Absicht, die Teilrepublik Kroatien in die Unabhängigkeit zu führen, hat sich die neu zusammengesetzte Regierung für Demokratie und Marktwirtschaft ausgesprochen. Somit kam neben der Transformation der politischen und ökonomischen Ebene gleichzeitig die Aufgabe der Staatsbildung hinzu.

Während der Ära Tudjman kam es zwar formal zur Verabschiedung einer neuen demokratischen Verfassung (22.12.1990), die Demokratisierung des Landes wurde jedoch nur verhalten vorangetrieben. Das politische System der 90er Jahre war zu großen Teilen auf die Person Tudjmans zugeschnitten und von geringer Transparenz, ausgeprägtem Klientelismus und eingeschränkter Presse- und Meinungsfreiheit geprägt. Die Konsolidierung der demokratischen Strukturen wurde nicht zuletzt durch die kriegerischen Auseinandersetzungen und die Notwendigkeit der Verteidigung nach außen verhindert, da dadurch eine Grundsäule der neuen Staatlichkeit ständiger Bedrohung ausgesetzt war. Zwischenzeitlich waren bis zu 30 Prozent des Territoriums von aufständischen Serben und Einheiten der jugoslawischen Armee okkupiert, mit der Folge, dass wichtige Verkehrsverbindungen zwischen der Hauptstadt Zagreb und Slawonien und Teilen der Dalmatinischen Küste empfindlich gestört oder gar unterbrochen waren.

Im Bereich der marktwirtschaftlichen Transformation konnte die Reformpolitik der 90er Jahre trotz schwieriger Rahmenbedingungen, wie einem Rückgang der Industrieproduktion um 50 Prozent im Zeitraum 1991 bis 1993 und einem rasan-

ten Anstieg der Arbeitslosigkeit, einige Erfolge verzeichnen. Die Verabschiedung der neuen Wirtschaftsverfassung, die Etablierung einer privaten Eigentumsordnung und das makroökonomische Stabilisierungsprogramm vom Herbst 1993 bildeten die Grundlagen für eine marktwirtschaftliche Wirtschaftsordnung. Mithilfe einer restriktiven Kredit-, Finanz- und Einkommenspolitik konnte die jahrelang vorherrschende Inflationsmentalität erfolgreich gebrochen werden. Die 1994 eingeführte kroatische Währung *Kuna* konnte seitdem den stabilen Kurs mit Inflationsraten zwischen 4 und 6 Prozent bestätigen. Auf der mikroökonomischen Ebene, vor allem bei der Entwicklung und Stärkung des Privatsektors, war die Reformpolitik weniger erfolgreich. Die Privatisierung wurde durch eine inkonsequente *stop-and-go*-Politik vor dem Hintergrund politischer Machtkämpfe durchgeführt. Die geringe Transparenz der Eigentumssumwandlung und die Bevorzugung der Insider führte zu geringem Zufluss an Auslandskapital und unzureichenden Impulsen für Restrukturierung und Modernisierung des Unternehmenssektors. Die Folge waren eine geringe Wettbewerbsfähigkeit der kroatischen Exportwirtschaft und steigende Handelsbilanzdefizite.

Die militärische Rückeroberung der besetzten Gebiete im Frühsommer 1995 (Westslawonien und Krajina), die Vertreibung eines Großteils der serbischen Minderheit, die unklare Politik gegenüber Bosnien-Herzegowina und die Weigerung Tudjmans in der Folgezeit zur Zusammenarbeit mit dem Haager Tribunal bei der Aufklärung der Kriegsverbrechen haben dazu geführt, dass Kroatien im Gegensatz zu den MOEL den demokratischen und marktwirtschaftlichen Transformationsprozess ohne Unterstützungsprogramme seitens der EU (z. B. PHARE und finanzielle und technische Unterstützung im Rahmen der Heranführungsstrategie) bewältigen musste. Zudem hat die nicht-kooperative Haltung der kroatischen Regierung dazu geführt, dass der Zugang zu internationalen Finanzmärkten erschwert und bereits bewilligte Kredite zum Aufbau der Infrastruktur seitens des IWF eingefroren wurden.

Nach dem Tode Tudjmans erlitt die seit 1990 regierende Partei HDZ eine vernichtende Niederlage bei den Parlamentswahlen im Januar 2000. Sieger wurde eine breite Mitte-Links-Koalition von sechs Parteien unter der Führung der Sozialdemokraten (SDP), die ebenso den Ministerpräsidenten Ivica Račan stellten. Mit der politischen Wende ging auch eine Neuausrichtung der kroatischen Transformation einher, die sich in mehr Demokratie, Öffnung zum Westen und Aufnahme internationaler Beziehungen nach jahrelanger Isolation manifestierte.

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

#### 3.1. Demokratie

Kroatien hat im Untersuchungszeitraum, insbesondere in den letzten drei Jahren, bei der Transformation der politischen Ordnung in Richtung Demokratie große Fortschritte gemacht. Bestätigt wurde diese Leistung seitens der EU durch die Wiederaufnahme der zuvor eingefrorenen Beziehungen, der Unterzeichnung des Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens (SAA) und der Eröffnung der EU-Beitrittsperspektive. Defizite bestehen weiterhin in den Bereichen Verwaltungsstruktur und Justizverwaltung (Arbeitsfähigkeit der Gerichte).

##### 3.1.1. Politische Ordnung

(1) *Staatlichkeit*: Seit der friedlichen Reintegration der besetzten Gebiete in Ostslawonien im Jahre 1998 ist in Kroatien das staatliche Gewaltmonopol auf das gesamte Staatsgebiet ausgedehnt. Alle Bürger besitzen das gleiche Staatsbürgerrecht, die Mehrheit erkennt grundsätzlich die Staatsverfassung an. Die katholische Kirche hat in Kroatien zwar einen hohen Stellenwert und gesellschaftliches Gewicht, Staat und Religion sind jedoch weitestgehend getrennt, der politische Prozess säkularisiert. Die öffentliche Sicherheit und Ordnung sind gewährleistet. Der Staat ist mit grundlegender Verwaltungsstruktur präsent, die Aus- und Durchführung politischer Entscheidungen ist teilweise verbesserungswürdig.

(2) *Politische Partizipation*: Die Bevölkerung bestimmt die Herrschaftsträger durch freie und faire Wahlen, es gibt keine Einschränkung seitens staatlicher Strukturen. Der reibungslose Machtwechsel bei den letzten Parlaments- und Präsidentschaftswahlen Anfang 2000 verdeutlicht dies. Die gewählte Regierung verfügt über die Regierungsgewalt, Vetomächte oder politische Enklaven in den Händen des Militärs existieren nicht. Es besteht Assoziations- und Versammlungsfreiheit im Rahmen der demokratischen Grundordnung. Bestehende Einschränkungen, die während der 90er Jahre zeitweise existierten, wurden abgeschafft. Die Arbeit freier Gewerkschaften wird nicht behindert. Trotz weitreichender Verbesserungen auf dem Gebiet der Meinungs- und Pressefreiheit – insbesondere bei den Printmedien – gibt es weiterhin die Möglichkeit zur punktuellen politischen Einflussnahme auf staatliche Medien. Ein Gesetz, das die Auto-

nomie der kroatischen Radio- und Fernsehanstalt HRT sichern soll, ist derzeit in Vorbereitung.

(3) *Rechtsstaatlichkeit*: Grundsätzlich gibt es in Kroatien keine Einschränkung der Gewaltenteilung in ihren Grundfunktionen. Die Justiz operiert relativ unabhängig, der Raum für verfassungswidrige Einmischungen wird aufgrund der Verfassungsänderungen vom November 2000 und März 2001 enger. Wegen der unzureichenden funktionalen Durchdringung und Ausstattung ist die Funktionsweise der Justiz aber teilweise eingeschränkt. Hier macht sich auch die Tatsache negativ bemerkbar, dass in den 90er Jahren ein Großteil der Richter zum Teil aus politischen Gründen vorzeitig in den Ruhestand versetzt wurde und die vorhandenen Kapazitäten an ihre Grenzen stoßen. Verbesserungen insbesondere auf dem Gebiet Verfahrensrationalität und Justizverwaltung sind notwendig. Die Regierung Račan hat der Korruption den Kampf angesagt, Amtsmissbrauch wird zunehmend rechtlich und politisch geahndet. Dennoch finden korrupte Mandatsträger teilweise weiterhin verfahrensmäßige Schlupflöcher, sodass noch Raum für Verbesserungen verbleibt.

Die Bevölkerung ist für korruptes Vorgehen bei Amtsträgern in hohem Maße sensibilisiert, insbesondere für jene Fälle, die im Zusammenhang mit der Privatisierung gesellschaftlicher und staatlicher Unternehmen stehen. Aus diesem Grunde wurde von der Regierung Račan bereits kurz nach dem Machtantritt eine spezielle Kommission zur Untersuchung und Revision der bisherigen Eigentumsübergänge eingesetzt. Die eingeleiteten Maßnahmen konnten allerdings die Erwartungen nicht erfüllen, sodass die Wahlversprechen in diesem Zusammenhang bislang nicht eingelöst wurden. Bürgerliche Freiheiten sind im Allgemeinen gegeben, dort wo sie partiell verletzt werden, können sie eingeklagt werden. Insbesondere können Menschenrechtsverletzungen, die unter dem Vorgängerregime begangen wurden, vor Gericht angegangen werden. Aufgrund der Überlastung der Gerichte können sich die Verfahren allerdings über mehrere Jahre hinweg ziehen.

### **3.1.2. Politische Einstellungs- und Verhaltensmuster**

(1) *Institutionelle Stabilität*: Die demokratischen Institutionen sind stabil. Sie arbeiten gemäß ihrer Funktionsbestimmung, doch kommt es mitunter zu Reibungsverlusten im Zusammenspiel der Institutionen. Dies war zu Beginn der Legislaturperiode aufgrund unterschiedlicher Auffassungen über die Kompetenzverteilung zwischen der neuen Regierung und dem Präsidenten Stipe Mesic zu beo-

bachten. Insgesamt ist es im Betrachtungszeitraum im Vergleich zur Vorperiode zu einer Verschiebung der Macht in Richtung Regierung und Parlament gekommen. Die Verfassungsänderungen (November 2000) beendeten das System der dualen Exekutive und der überragenden politischen Stellung des Präsidenten und führten das parlamentarische Regierungssystem ein. Politische Entscheidungen werden seitdem von den zuständigen Instanzen vorbereitet, getroffen und umgesetzt. Die demokratischen Institutionen werden von den relevanten politischen und gesellschaftlichen Akteuren akzeptiert und als legitim angesehen.

(2) *Politische und gesellschaftliche Integration:* In Kroatien besteht im Kern ein gefestigtes, jedoch Schwankungen unterworfenen Parteiensystem. Es ist durch einen hohen bis moderaten Fragmentierungsgrad, mittlere Wählervolatilität sowie einen hohen Polarisierungsgrad gekennzeichnet. Während in den 90er Jahren die politische Landschaft von der allein regierenden HDZ dominiert wurde, kam es insbesondere im Betrachtungszeitraum zur Gründung neuer Parteien, zum Teil durch Zersplitterung bestehender Parteien. Seit 2000 ist ein polarisiertes pluralistisches Parteiensystem im Entstehen. Weiterhin sind personalistische Tendenzen festzustellen. Nur wenige Parteien wie etwa die HSS (Hrvatska seljacka stranka – Kroatische Bauernpartei) haben eine lange Tradition und gesellschaftliche Verankerung. Vielfach ist eine geringe programmatische Kapazität und schwache soziale Integration zu beobachten. Zudem richten sich einige Parteien einseitig an ihrer regionalen Wählerklientel aus.

Das Netz der Interessengruppen beginnt dichter zu werden, wird aber weiterhin von wenigen Interessenlagen dominiert (Arbeitgeberverband HUP und Gewerkschaften). Die Bereitschaft zur Kooperation und Vermittlung zwischen Gesellschaft und politischem System ist in Ansätzen vorhanden. Die schwierige Lage zu Beginn der Transformation mit dem enormen Wirtschaftseinbruch und Anstieg der Arbeitslosigkeit hat dazu geführt, dass die Gewerkschaften während der 90er Jahre noch einen geringen Organisationsgrad aufwiesen. Im Betrachtungszeitraum hat ihre Bedeutung und Autonomie zugenommen, etwa 64 Prozent aller Arbeiter sind heute organisiert. Die Zustimmung zur Demokratie seitens der Bevölkerung ist mittel bis hoch, die politischen Proteste richten sich gegen die jeweils Regierenden und stellen den institutionellen Rahmen nicht in Frage. Bei den letzten Parlamentswahlen lag die Wahlbeteiligung bei etwa 75 Prozent.

Im Betrachtungszeitraum beginnt sich ein robustes Geflecht autonomer, selbst organisierter Gruppen und Organisationen herauszubilden. Wesentlich dazu beigetragen hat das 2001 von der Regierung Račan verabschiedete Gesetz, welches

die Zulassung und Wirkungsweise von Organisationen und Vereinen gegenüber der früheren Praxis deutlich erleichtert. Das Vertrauen innerhalb der Bevölkerung ist weiterhin als eher gering einzustufen. Integrativ und versöhnend wirken die Einstellung der neuen Regierung gegenüber den ethnischen Minderheiten und ihre Bemühungen, die Rückkehr der vertriebenen serbischen Bevölkerung zu erleichtern.

### **3.2. Marktwirtschaft**

Kroatien hat bei der Transformation der Wirtschaftsordnung in der Untersuchungsperiode einige Fortschritte gemacht, insbesondere bei der Privatisierung und auf makroökonomischer Ebene. Transformationsdefizite bestehen weiterhin auf mikroökonomischer Ebene, in den Bereichen Restrukturierung des Unternehmenssektors und Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit.

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

Soziale Exklusionen sind quantitativ und qualitativ gering ausgeprägt und teilweise strukturell wenig gefestigt. Geschlechterspezifische Diskriminierungen sind nicht zu verzeichnen, die in den 90er Jahren moderaten sozialen Disparitäten haben im Betrachtungszeitraum leicht zugenommen. Die Verschlechterung der Einkommensverhältnisse der unteren Einkommensgruppen und eine Zunahme der Armutsquote sind zu beobachten. Die bereits vorhandenen Ungleichgewichte zwischen den Regionen wurden nicht verringert. Besonders negativ ist die Entwicklung in der Krajina, der Lika und auf den dünn besiedelten dalmatinischen Inseln.

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

Die Grundlagen marktwirtschaftlichen Wettbewerbs wie freie Preisbildung, Gewerbefreiheit, freie Gewinnverwendung und -transfers sind gewährleistet, doch existieren nicht durchweg einheitliche Spielregeln für alle Marktteilnehmer. Bei der Privatisierung des Unternehmenssektors setzt die Regierung zeitweise allgemeine Regeln außer Kraft (z. B. Sunčani Hvar). Der Umgang mit ausländischen Investoren sowie die Transparenz der einzelnen Vorgänge ist verbesserungswürdig. Die Privatisierungsstrategie und -gesetzgebung der 90er Jahre hat zu einer

breiten Streuung der Unternehmensanteile geführt und ungenügende *corporate governance* hinterlassen. In der Betrachtungsperiode ist ein leicht verbesserter Ansatz des Privatisierungsfonds HFP zu erkennen, die Suche nach strategischen Investoren bei anstehenden Privatisierungsvorhaben hat eindeutig Vorrang. Zwar existiert eine Kartellgesetzgebung sowie eine Aufsichtsbehörde, doch werden Monopol- und Oligopolbildung fallweise und inkonsistent reguliert. Der Außenhandel wurde weitgehend liberalisiert. Sonderregelungen existieren für einzelne Wirtschaftsbereiche, werden aber im Rahmen der Verhandlungen mit EU und WTO schrittweise abgeschafft. Der kroatische Bankensektor hat nach der Krise 1998/99 deutlich an Stabilität gewonnen. Verantwortlich dafür war in nicht geringem Ausmaß der Zufluss an Auslandskapital durch Beteiligungen und Ansiedlung vorwiegend westeuropäischer Banken.

Mittlerweile sind über 80 Prozent der Bankaktiva in ausländischer Hand, der Bankensektor kann heute als ausdifferenziert, wettbewerbsfähig und im Prinzip an internationalen Standards orientiert bezeichnet werden. Dennoch ist er nicht frei von Anfälligkeit für Schwankungen durch hohe Außenabhängigkeit und zum Teil mangelnde Aufsicht, wie das Beispiel Riječka Banka belegt. Der Kapitalmarkt bleibt weiterhin unterentwickelt mit geringer Marktkapitalisierung. Kroatien leistet sich zudem den Luxus zweier Handelsplätze, neben der Hauptbörse Zagreb werden Aktien auch in Varazdin gehandelt.

### 3.2.3. Währungs- und Preisstabilität

Auf dem Gebiet Inflationsbekämpfung war bereits die Vorgängerregierung erfolgreich. Mit dem 1993 eingeführten Stabilisierungsprogramm konnte die lange Tradition der Hyperinflation in Kroatien beendet werden. Im Untersuchungszeitraum wurde diese konsistente Inflationspolitik und angemessene Wechselkurspolitik von der neuen Regierung fortgeführt, zum Teil gegen massive Forderungen der exportorientierten Unternehmen nach einer Abwertung der kroatischen *Kuna*. Mit dieser Politik ist weiterhin die Erwartungssicherheit für alle Akteure gewährleistet. Die Unabhängigkeit der Nationalbank wurde gestärkt. Die Devisenreserven haben sich erholt, gleichzeitig wuchs allerdings die Auslandsverschuldung auf über 14 Mrd. US-Dollar an. Die Regierung hat sich gegenüber dem IWF allerdings verpflichtet, die hohe Auslandsverschuldung zurückzufahren. Inwieweit dies in der bereits begonnenen Wahlkampfperiode gelingen kann – die nächsten Parlamentswahlen fanden Ende 2003 statt – bleibt abzuwarten.



### **3.2.4. Privateigentum**

Es existieren ausreichende Rahmenbedingungen für einen funktionsfähigen Privatsektor. Property rights und die Regulierung des Eigentumserwerbs sind im Hinblick auf Erwerb, Nutzung, Verwendung und Veräußerung im Grundsatz wohl definiert. Teilweise existieren aber Probleme rechtsstaatlicher Durchsetzung. Die Privatisierung vorhandener Staatsunternehmen hat im Betrachtungszeitraum an Dynamik gewonnen (z. B. Hrvatske Telekomunikacije). Der Anteil des Privatsektors am Bruttoinlandsprodukt liegt aber mit etwa 60 Prozent weiterhin unter dem erfolgreicher Transformationsstaaten wie Ungarn und Polen.

Der staatliche Unternehmenssektor muss daher konsequent verringert werden, indem Großunternehmen wie INA, HEP und Croatia Osiguranje zur Privatisierung vorbereitet und ausgeschrieben werden. Erfreulicherweise hat die neue Regierung den Privatisierungsansatz dahingehend geändert, dass strategischen Investoren mehr Aufmerksamkeit zukommt. Vorbehalte gegenüber ausländischen Investoren bei größeren Privatisierungsvorhaben sind teilweise vorhanden und könnten einen größeren Zufluss an ausländischen Direktinvestitionen (ADI) behindern. Weiterhin existiert staatlich geduldete Machtkonzentration in einigen Branchen.

### **3.2.5. Welfare Regime**

In Kroatien spielte die betriebliche Sicherungskomponente traditionell eine große Rolle. Mit dem Zusammenbruch des Gesellschaftssystems und dem Niedergang der gesellschaftlichen Betriebe verlor sie seit Beginn der 90er Jahre an Bedeutung. Gleichzeitig wurde der Ausbau der Sozialversicherungssysteme in den Bereichen Krankheit, Alter und Arbeitslosigkeit vorangetrieben. Soziale Netze sind heute partiell ausgebaut, decken jedoch nicht alle Risiken für alle Bevölkerungsschichten ab. Armutsrisiken für Teile der Bevölkerung bleiben bestehen. Belastend für die Sozialversicherungssysteme ist die große Zahl der Arbeitslosen, deren Zahl im Jahr 2001 auf über 390 000 angestiegen ist. Die Gesellschaft ist in Ansätzen heterogen, es existieren Einrichtungen zum Ausgleich krasser sozialer Unter-

schiede. Frauen haben ausgeprägten Zugang zu höherer Bildung und öffentlichen Ämtern. Der Anteil der Frauen im Parlament liegt derzeit bei etwa 22 Prozent.

### **3.2.6. Leistungsstärke**

Nach dem tiefen Einbruch der Wirtschaftstätigkeit Anfang der 90er Jahre befindet sich Kroatien seit 1995 in einer Phase wirtschaftlichen Wachstums, zum Teil getragen vom starken Anstieg der Binnennachfrage und begleitet von relativ positiven makroökonomischen Daten. Das solide Wirtschaftswachstum hatte lediglich 1999 einen Einbruch zu verzeichnen, zeigt jedoch im Betrachtungszeitraum insgesamt ein positives Bild. Abgesehen von der erfreulichen Entwicklung im Bereich der Preisstabilität sind eine Reihe ungünstiger Indikatoren festzustellen, wie ein über Jahre hinweg unbefriedigendes Beschäftigungsniveau, die Tendenz zur Verschuldung, Probleme des Haushaltsgleichgewichts und eine negative Handelsbilanz. Das Ausmaß des hohen Handelsbilanzdefizits konnte in den letzten Jahren aufgrund der erfolgreichen touristischen Ergebnisse in der Leistungsbilanz reduziert werden.

Die Befriedung und Stabilisierung der gesamten Region lässt auch für die Zukunft eine weitere Entwicklung des kroatischen Tourismus prognostizieren. Insgesamt kann das Wachstumspotenzial der kroatischen Volkswirtschaft als günstig eingestuft werden, insbesondere aufgrund des leichteren Zugangs zum EU-Markt im Zuge des SAA und der erwarteten positiven Handelseffekte durch die Integration in europäische und internationale Organisationen (WTO, CEFTA). Diese sind jedoch nur dann zu realisieren, wenn eine Stärkung des Privatsektors und eine weit reichende Restrukturierung sowie Modernisierung des Unternehmenssektors in naher Zukunft gelingt.

### **3.2.7. Nachhaltigkeit**

In Kroatien war das Umweltbewusstsein – insbesondere in der sozialistischen Periode – nur wenig ausgeprägt. In den letzten Jahren ist es aber sowohl in der Gesellschaft als auch beim Gesetzgeber zur Sensibilisierung gegenüber der Umweltbelastung gekommen. Deutlich wird dies anhand der Gründung verschiedener Umweltschutzgruppen und -organisationen. Ökologisch verträgliches Wachstum

wird mittlerweile in Teilen des Wirtschaftslebens berücksichtigt, bleibt jedoch vielfach dem Wachstumsstreben nachgeordnet. Eine positive Ausnahme stellt die Tourismusbranche dar, die vorhandene komparative Vorteile gegenüber konkurrierenden touristischen Destinationen durch ökologisch verträgliches Wachstum auszubauen versucht. Im Zuge der Annäherung an EU-Standards ist in Zukunft von einer Zunahme des umweltverträglichen Wirtschaftens auszugehen. Kroatien besitzt solide staatliche Einrichtungen der Primär- und Sekundärbildung. Das Universitätssystem ist, je nach Fakultät, bedingt leistungsfähig, stark zentralisiert und befindet sich in einer Umbruchphase. Ziel ist dabei, die Curricula an das westeuropäische System anzupassen. Die Ausgaben für Bildung lagen 2000 bei etwa 5,3 Prozent des Bruttoinlandsproduktes. Defizite sind im Bereich Forschung und Entwicklung festzustellen, sowohl quantitativ wie qualitativ. Zunehmend an Bedeutung gewinnen private Einrichtungen bei Investitionen in F&E, so beispielsweise das vor kurzem errichtete Forschungszentrum des Pharmakonzerns PLIVA.

#### **4. Zurückgelegte Wegstrecke**

(1) *Demokratie:* Vor der Untersuchungsperiode waren in Kroatien bestimmte Kriterien wie Staatlichkeit, Rechtsstaat, Unabhängigkeit der Justiz nicht vollständig gewährleistet. Gleiches gilt für die Leistungsindikatoren wie Wahlen, Meinungs- und Medienfreiheit. Im Betrachtungszeitraum und insbesondere seit der Regierungsumbildung Anfang 2000 ist eine progressive Entwicklungsrichtung festzustellen. Der Konsolidierungsgrad der Demokratie hat sich insgesamt deutlich, in Einzelaspekten sogar stark verbessert. Hervorzuheben ist die Verbesserung bei der Kompetenzabgrenzung von Regierung, Parlament und Judikative. Progressive Tendenzen sind auch hinsichtlich der freien Tätigkeit gesellschaftlicher Organisationen und der Meinungs- sowie Medienfreiheit zu erkennen. Bei Letzteren verbleibt weiterhin Raum für Verbesserungen ebenso wie bei der Effizienz der Verwaltung. Der sozioökonomische Entwicklungsstand des Landes hat sich dagegen nur leicht verbessert. Korruption ist weiterhin verbreitet.

(2) *Marktwirtschaft:* In der Betrachtungsperiode haben sich die institutionellen Rahmenbedingungen marktwirtschaftlichen Handelns weiterhin verbessert, insbesondere die Annäherung an die EU und die Aufnahme in die WTO haben langfristige Signale gesetzt und nicht zuletzt den Zustrom von Auslandskapital nach Kroatien positiv beeinflusst. Die Gesundung des kroatischen Bankensektors konnte durch Gründung und Beteiligung ausländischer Banken vorangetrieben werden.

Die Reformdynamik der marktwirtschaftlichen Transformation ist gegenüber der demokratischen jedoch schwächer. Die grundlegenden Indikatoren zeigen für die Untersuchungsperiode nur eine leichte Verbesserung des Entwicklungsstandes. Die Arbeitslosigkeit verbleibt weiterhin auf hohem Niveau. Für einen nachhaltigen Wirtschaftsaufschwung sind in erster Linie die Restrukturierung und Modernisierung des Unternehmenssektors, die Stärkung des Privatsektors sowie die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit kroatischer Produkte notwendig.

#### Entwicklung sozioökonomischer Modernisierungsindikatoren

	HDI	GDI	GDP- Index	Gini- Index	UN-Education Index	Politische Repräsen- tation von Frauen <sup>a</sup>	BIP p.c. (\$, PPP)
1998	0,795	0,790	0,7	29,0	0,88	N.A.	6865
2000	0,809	0,806	0,73	29,0	0,88	21,8	7960

<sup>a</sup> Anteil weiblicher Abgeordneter im Parlament in % nach den Parlamentswahlen 2000. Quellen: UNDP: Human Development Report 2000, 2002

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

	1998	1999	2000	2001	2002 <sup>a</sup>
Wachstum des BIP in %	2,5	-0,9	2,9	3,8	4,0
Exportwachstum in %	10,4	-0,5	18,9	8,1	4,0
Importwachstum in %	-7,2	-2,0	16,8	17,4	9,0
Inflation in % (CPI)	5,7	4,1	6,2	4,9	2,4
Arbeitslosigkeit in %	18,1	20,4	22,3	23,1	22,5
Haushaltsdefizit in % des BIP	0,1	-8,2	-6,5	-6,8	-6,2
Leistungsbilanz in % zum BIP	na	-7,0	-2,4	-3,8	-3,6

<sup>a</sup>Projektion für 2002. Quellen: Croatian National Bank, WIIW, IMF 2002, 2003

## 5. Bewertung des Transformationsmanagements

### 5.1. Schwierigkeitsgrad

Die mangelnde Umsetzung demokratischer Reformen in Richtung Rechtsstaat, die eingeschränkte Meinungs- und Medienfreiheit, unzureichende Verwaltungsstrukturen und politische wie wirtschaftliche Isolation des Landes stellten zu Beginn der Betrachtungsperiode ungünstige Bedingungen für die Fortführung der Transformation dar. Aufgrund des Transformationsmanagements der letzten drei Jahre wurden jedoch wichtige Schritte in Richtung Demokratie gemacht. Versäumtes Terrain der 90er Jahre konnte insbesondere auf dem Gebiet Rechtsstaatlichkeit und institutionelle Stabilität aufgeholt werden. Ausgehend von gering ausgepräg-

ten zivilgesellschaftlichen Traditionen ist in der Betrachtungsperiode zudem eine Zunahme des bürgerschaftlichen Engagements sowie der NGOs festzustellen. Nach einem soliden Wirtschaftswachstum seit 1994/1995 ist das Entwicklungspotenzial mit mittlerem Einkommen und einem relativ hohen Bildungsstand der Gesellschaft als günstig einzustufen. Die ethnischen Konflikte konnten in der Betrachtungsperiode durch Stärkung der Minderheitenrechte und durch eine umsichtige Politik vermindert werden.

## **5.2. Zielsicherheit**

Während die ersten beiden Jahre der Betrachtungsperiode vom Versuch der HDZ gekennzeichnet waren, den Status quo zu wahren und durch Kreditaufnahme und massive Lohnerhöhungen bei staatlichen Unternehmen den Machterhalt zu sichern, waren die folgenden Jahre davon geprägt, Erwartungssicherheit im In- und Ausland herzustellen und die vor der Wahl versprochenen Reformen, zumindest ansatzweise, in die Tat umzusetzen. Erstmals konnten die von der Vorgängerregierung hinterlassenen demokratischen Reformversäumnisse offen thematisiert und angegangen werden. Die Regierung Račan legte unmittelbar nach der Machtübernahme den größten Reformeifer an den Tag, reduzierte die zuvor drastisch angestiegenen Staatsausgaben und verfolgte neben dem politischen Management aktueller Probleme auch langfristig orientierte Ziele, wie die erfolgreiche Annäherung an westeuropäische und internationale Organisationen und Institutionen.

Mit zunehmender Dauer erlahmte der Reformeifer insbesondere bei der marktwirtschaftlichen Transformation mit der Folge, dass wichtige Entscheidungen wie Subventionsabbau, Stärkung der wettbewerblichen Rahmenbedingungen und Flexibilisierung des Arbeitsmarktes oftmals aufgeschoben wurden. Wahlversprechen wie der Abbau der hohen Arbeitslosigkeit, weitgehende Revision der Privatisierung und härteres Vorgehen gegen Korruption sind nur unzureichend umgesetzt worden. Schuld daran waren die politischen Spannungen innerhalb der Koalition, die sich u. a. an den Auslieferungsgesuchen des Internationalen Strafgerichtshofs in Den Haag (Gotovina/Norac/Bobetko) und dem Vorgehen bei einzelnen Privatisierungsvorhaben entzündeten und schließlich zum Austritt und Zerfall der kleineren Koalitionspartner führten.

Die schrumpfenden politischen Mehrheitsverhältnisse der Koalition und die nahenden Parlamentswahlen bergen zunehmend die Gefahr, dass eine langfristig ausgelegte und konsistente Innenpolitik künftig gegenüber kurzfristigen politi-

schen Nutzenerwägungen zurücktreten könnte. Hohe Priorität wird weiterhin der EU-Kandidatur eingeräumt (EU-Mitgliedschaft wurde im März 2003 offiziell beantragt) sowie der Erfüllung der Beitrittskriterien, um für die zweite EU-Erweiterungsrunde 2007, zusammen mit Bulgarien und Rumänien vorbereitet zu sein.

### **5.3. Effektive Ressourcennutzung**

Die Regierung nutzt die verfügbaren ökonomischen, kulturellen und Humanressourcen trotz Verbesserungen nicht durchweg effizient. Weiterhin ist ein relativ hoher Personalaufwand im Verhältnis zum staatlichen Leitungsangebot festzustellen. Ein anhaltendes Haushaltsdefizit und hohe Staatsverschuldung im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt sind zu verzeichnen. Die Verwaltung ist nicht klar strukturiert, der Verwaltungsaufbau bedarf einer wirksameren Leitung nach professionellen Rationalitätskriterien. Die Rekrutierungsverfahren sind nicht immer frei von politischer Einflussnahme, jedoch ist eine Verbesserung gegenüber der Praxis der Vorgängerregierung zu beobachten. Insgesamt bleibt die Dezentralisierung weiterhin unzureichend, lokale Selbstverwaltungsorgane werden aber zunehmend mit rechtlicher und finanzieller Autonomie ausgestattet (Gesetz über lokale und regionale Selbstverwaltung vom April 2001). Die Verwaltungseinteilung des Landes in einzelne Regionen (Zupanije) ist unter Effizienzaspekten problematisch.

Aufgrund politischer Spannungen in der Koalition kann die Regierung nur Teile der angekündigten Reformvorhaben realisieren und bleibt insbesondere auf dem Gebiet der mikroökonomischen Anpassung zum Teil hinter den Planvorgaben. Aktivitäten des politischen Steuerungssystems, die auf strukturelle, quantitative Veränderungen des politischen Gesellschaftssystems zielen, waren dagegen weitestgehend erfolgreich. Die von der Regierung bereitgestellten öffentlichen Dienstleistungen ermöglichen zwar Transformationsfortschritte, sind aber weiterhin verbesserungswürdig.

Verstärkte Bemühungen sind vor allem bei der Bereitstellung von Infrastruktur (Bahn- und Straßennetz) sowie bei der Entwicklung von Humanressourcen notwendig. Das Gesundheitswesen ist stark reformbedürftig. Die Integrationsmechanismen sind nur zum Teil wirksam. Weitere Schritte sind in Richtung auf die wirksamere strafrechtliche Verfolgung von Korruption und die Unabhängigkeit

der Medien zu richten. Allerdings sind Bemühungen der Regierung erkennbar, die fehlenden Integrationsmechanismen einzurichten. Die Regierung versucht die europäische Identität für die Politik der Annäherung an europäische Strukturen zu nutzen, um bei notwendigen einschneidenden Maßnahmen für Zustimmung in der Bevölkerung zu sorgen.

#### **5.4. Gestaltungsfähigkeit**

Während die politischen Akteure der Tudjman-Ära in den ersten beiden Jahren der Betrachtungsperiode überwiegend aus Machtgründen auf einer verfehlten und für das Land zunehmend schädlichen Politik beharrten, war die erste Hälfte der Legislaturperiode der Koalitionsregierung von Reformeifer geprägt, wobei die Politik auf Fehlschläge und Politikversagen mit Veränderungen reagierte und damit Lernfähigkeit bewies. Obwohl die Koalition aus den Parlamentswahlen mit ausreichend politischer Autorität hervorging, kam es im Zeitverlauf zu Spannungen innerhalb der Koalition, die von den eigentlichen Problemen ablenkten und die Regierung weniger handlungsfähig machten. Dies wurde auch in den Meinungsumfragen deutlich, bei denen insbesondere die SDP zeitweise deutlich an Ansehen einbüßte.

Die Regierung berücksichtigte alloкатive Effekte ihrer Politik, unternahm aber insgesamt noch zu wenig, um die Effizienz der Märkte zu steigern. Aufgrund verminderter Legitimationsbasis und weiterer Spannungen innerhalb der Koalition, in erster Linie zwischen der SDP und der HSS, wird der Gestaltungsspielraum der Koalitionsregierung kleiner. Damit droht die Gefahr einer Verlangsamung der Transformationsgeschwindigkeit, zumal der Ruf nach vorgezogenen Parlamentswahlen von der Opposition, aber auch aus den eigenen Reihen immer lauter wird.

#### **5.5. Konsensbildung**

Zwar existieren unterschiedliche Auffassungen über den richtigen Weg und das richtige Tempo der Reformen, die wesentlichen politischen Akteure stimmen jedoch darin überein, eine marktwirtschaftliche Demokratie im Lande aufzubauen. Dieser Konsens ist sowohl mit den derzeitigen wie auch mit den potenziellen neuen Eliten gegeben. Antidemokratische Vetoakteure spielen in Kroatien keine wesentliche Rolle mehr. Die Gefahr einer Umkehr des Reformkurses ist gering, zumal sich alle wichtigen Parteien für die Mitgliedschaft in der Europäischen Union

ausgesprochen haben und bereit sind, die dafür notwendigen Schritte auf politischer, rechtlicher wie ökonomischer Ebene einzuleiten.

Die zwischenzeitliche Erstarkung vereinzelter extremer Positionen, insbesondere im Zusammenhang mit den Auslieferungsgesuchen des Internationalen Strafgerichtshofs in Den Haag, konnte die Regierung Račan bislang erfolgreich ausschalten. Insgesamt konnte die Regierung eine Eskalation der strukturbildenden Konflikte verhindern und in einigen Fällen erfolgreich die Konfliktpolarität reduzieren. Bemühungen der Regierung sind zu erkennen, die insgesamt nicht stark ausgeprägte Solidaritätsbereitschaft zu fördern. Ebenso ist die Bereitschaft zu erkennen, historische Unrechtstaten aufzuarbeiten. Hierzu zählt sicherlich die versöhnende Haltung und Geste für die begangenen Untaten nach dem Zweiten Weltkrieg, aber auch die versöhnende Haltung der Koalitionsregierung gegenüber den ethnischen Minderheiten und der Aufruf zu mehr Toleranz in der Gesellschaft.

## **5.6. Internationale Zusammenarbeit**

Während die erste Phase der Betrachtungsperiode (1998/1999) von geringer Bereitschaft zur Kooperation seitens der Regierung Tudjman gekennzeichnet und infolgedessen das Land von den meisten internationalen Hilfs- und Aufbauprogrammen ausgeschlossen war, hat sich die Lage unmittelbar nach dem Regierungswechsel Anfang 2000 geändert. Die neuen politischen Akteure nutzen seitdem internationale Programme und Projekte zur Unterstützung der Reformbemühungen, insbesondere für den Ausbau der Infrastruktur. Die Verbesserungen der demokratischen Transformationsbilanz nach 2000 stehen in engem Zusammenhang mit der verstärkten Kooperation mit externen Akteuren (EU, WTO, CEFTA, IWF). Im Allgemeinen wird die Regierung Račan von der internationalen Umwelt als zuverlässig und berechenbar eingestuft. Davon zeugen die durchweg positiven Signale aus Westeuropa im Hinblick auf eine mögliche EU-Mitgliedschaft Kroatiens.

Auch die Haltung der US-Regierung hinsichtlich eines baldigen NATO-Beitritts kann als positiv bewertet werden. Bereits im Mai 2000 wurde Kroatien in das NATO-Programm „Partnerschaft für den Frieden“ aufgenommen. Dazu hat in erster Linie die Bereitschaft zur Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen (z. B. Internationaler Strafgerichtshof in Den Haag) beigetragen sowie die Neuausrichtung der kroatischen Politik gegenüber seinen Nachbarn Bosnien-Herzegowina und Serbien/Montenegro. Die kroatische Politik spielt seitdem eine



stabilisierende Rolle für eine friedliche Entwicklung der gesamten Region westlicher Balkan. Einziger Wermutstropfen bleibt der noch nicht gelöste Grenzstreit zu Wasser und zu Land mit Slowenien sowie die beiden offenen Punkte Atomkraftwerk *Krško* und *Ljubljanska Banka*.

## 6. Gesamtbewertung

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

(1) *Ausgangsbedingungen*: Die Ausgangsbedingungen der Transformation waren insgesamt als schwierig zu bewerten. Das Fehlen rechtsstaatlicher, zivilgesellschaftlicher und demokratischer Traditionen war ausgeprägt. Der Krieg und die Okkupation von etwa 30 Prozent des Territoriums haben dazu geführt, dass Demokratisierungsaufgaben seitens der politischen Akteure zurückgedrängt werden konnten. Die ethnischen Auseinandersetzungen haben in der Gesellschaft zum Teil bis heute tiefe Narben hinterlassen. Politisch war das Land seit der militärischen Rückeroberung der Krajina weitestgehend isoliert, was sich auch auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit auswirkte. Der Lebensstandard der Bürger hat Ende der 90er Jahre trotz einer Wachstumsphase seit 1995 noch nicht das Niveau der Zeit vor der Transformation erreicht.

(2) *Stand und Wegstrecke*: Die zurückgelegte Wegstrecke der *demokratischen Transformation* ist bemerkenswert lang. Es ist den politischen Entscheidungsträgern seit Anfang 2000 gelungen, die demokratische Transformation qualitativ zu vertiefen, insbesondere im Bereich der politischen Repräsentation und Integration, institutioneller Effizienz des Regierungssystems, der Rechtsstaatlichkeit sowie der Unterstützung des demokratischen Systems durch die Bürger. Eine interne Bedrohung der Demokratie ist auch bei einem erneuten Machtwechsel in Kroatien nicht zu erwarten.

Die zurückgelegte Wegstrecke der *marktwirtschaftlichen Transformation* war kürzer. Es ist den politischen Entscheidungsträgern zwar gelungen, die ökonomischen Rahmenbedingungen weiter zu verbessern und die bereits vor dem Betrachtungszeitraum relativ gute makroökonomische Entwicklung zu stabilisieren. Zudem konnten Weichen zur Gesundung des Bankensystems gestellt werden. Jedoch ist die ökonomische Transformation zur leistungsfähigen sozialen Marktwirtschaft

noch nicht abgeschlossen. Belastend wirkt die weiterhin sehr hohe Arbeitslosigkeit. Obwohl einige Indikatoren auf ein erfolgreiches Krisenmanagement hindeuten, sind wichtige strukturelle Reformen – Restrukturierung und Modernisierung des Unternehmenssektors, Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit kroatischer Unternehmen, Aufbau einer effektiven Antimonopol- und Wettbewerbspolitik – unvollendet. Der Transformations-Prozess hält an.

(3) *Management*: Das Fazit zur relativen Gestaltungsleistung der Akteure fällt überwiegend positiv aus. Der (politische) Transformationsprozess hat während der Beobachtungsperiode im Vergleich zur Vorperiode an Zielsicherheit, Geschwindigkeit und Erfolgsaussichten ohne Zweifel gewonnen. Gelungenen Managementstrategien bezüglich der Einbindung Kroatiens in internationale Strukturen (WTO), der Kooperation mit externen Akteuren (EU, NATO), der Unterzeichnung wichtiger Abkommen (SAA), der Neugestaltung der Verhältnisse in der gesamten Region (insbesondere die Beziehungen zu Bosnien-Herzegowina und Serbien/Montenegro) steht eine schwächere und zunehmend langsamere Gestaltungsleistung im Bereich wirtschaftspolitischer Reformen gegenüber.

## **7. Ausblick**

Die kurz- bis mittelfristig zu lösenden strategischen Schlüsselaufgaben der demokratischen Reformen liegen in den Bereichen Verwaltungsstruktur und Justizverwaltung, insbesondere bei der Verkürzung der Prozessdauer und der Verbesserung des Mediengesetzes. Die begonnenen Maßnahmen zur Bekämpfung der Korruption müssen weitergeführt und verstärkt werden. Die Aufgaben auf dem Gebiet der marktwirtschaftlichen Transformation liegen im konsequenten Ausbau der vorhandenen Markt- und Wettbewerbsordnung, insbesondere die Fortführung und Intensivierung des Privatisierungsprozesses sowie die glaubhafte Bekämpfung der Monopol- und Oligopolbildung. Von großer Bedeutung für die Entwicklung und Stabilität des Landes ist der Abbau der hohen Arbeitslosigkeit. Dies kann durch die Stärkung der Privatwirtschaft, Förderung der KMU und vor allem durch die Stärkung der Exportwirtschaft erreicht werden.

Die Aufnahme in die WTO und CEFTA sowie die Unterzeichnung des SAA eröffnen die Chance der Handelsausweitung, gleichzeitig wird die heimische Industrie verstärktem Wettbewerbsdruck ausgesetzt. Die Reformmaßnahmen sollten mehr als bisher die Umstrukturierung und Modernisierung des Unternehmenssektors unterstützen und Anreize zur notwendigen Anpassung des kroatischen Au-

ßenhandels an die westeuropäischen Märkte setzen. Die Bewältigung dieser Aufgaben sowie noch nicht eingelöste Wahlversprechen werden über die kommende Regierung entscheiden: entweder Fortführung der jetzigen Koalition oder Bildung einer Mitte-Rechts-Koalition unter der Führung der erstarkten HDZ. Ungeachtet des Ausgangs der nächsten Parlamentswahlen (Ende 2003) dürfte der eingeschlagene Kurs Richtung Demokratie und Marktwirtschaft beibehalten werden. Weit reichender Konsens besteht auch über die strategisch wichtigen Schritte in Richtung EU- und NATO-Mitgliedschaft. Insbesondere der EU-Beitritt wird von der Bevölkerung mehrheitlich unterstützt. Voraussetzung für EU-Integration und NATO-Mitgliedschaft ist allerdings eine verstärkte Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof in Den Haag und eine baldige Beilegung der Grenzstreitigkeiten mit Slowenien.