

A stylized map of Europe composed of a grid of dots. Most dots are grey, but several are red, highlighting specific countries or regions. The map is positioned behind the title and author information.

Der kurze Traum vom Tigerstaat

Verspielt Rumäniens Politik in der Krise
den Anschluss an Europa?

Stefanie M. Moser
Oktober 2010

- Während sich die Volkswirtschaften in Mittel- und Osteuropa langsam wieder erholen und aus der Rezession lösen, befindet sich Rumäniens Ökonomie weiter auf Talfahrt. Die Haushaltslage ist prekär, trotz eines Milliardenkredits von IWF und EU. Auch die mit dem Kredit verbundenen Reform- und Sparauflagen kann die Regierung in Bukarest bisher nur unzureichend erfüllen.
- Den Befreiungsschlag aus der Krise sucht die politische Führung nun in Form eines der härtesten Sparpakete Europas. Zum Juli kürzte die Regierung die Gehälter der Staatsangestellten pauschal um 25 Prozent und alle Sozialtransfers um 15 Prozent. Zusätzlich wurde die Mehrwertsteuer um fünf Punkte, auf 24 Prozent, erhöht.
- Doch die Radikalität der Maßnahmen ändert wenig am Gesamtbild der rumänischen Krisenpolitik. Die Regierung ist den Herausforderungen der Krise nicht gewachsen. Ihr Krisenmanagement bleibt kurzsichtig und Stückwerk. Die Bukarester Führung flüchtet sich in Sparaktionismus, blendet dabei jedoch die hinter der anhaltenden Krise stehenden strukturellen Probleme des Landes, etwa die Schwäche des rumänischen Steuerstaates und die Politisierung der öffentlichen Verwaltung, aus.
- Selbst wenn es gelingen sollte, einen Teil des Haushaltslochs zu stopfen, dürfte die neue Sparpolitik der Regierung Rumänien auf mittlere Sicht teuer zu stehen kommen. Denn sie greift die Pfeiler des Gemeinwesens an, die in Rumänien ohnehin schon auf schwachen Fundamenten stehen: die Staatsverwaltung und den Sozialstaat. Vier Jahre nach dem EU-Beitritt droht Rumänien in der Krise nicht nur ökonomisch, sondern auch politisch und sozial um Jahre zurückzufallen.



Im Mai brachte Präsident Traian Băsescu seine Lesart der anhaltenden Wirtschaftskrise Rumäniens auf den Punkt: Auf den Schultern eines schlanken und schwachen 50-Kilo-Mannes, der rumänischen Privatwirtschaft, drückt die Last eines nimmersatten 200-Kilo-Menschen, ergo Verwaltungsapparat und Wohlfahrtsstaat des Landes. Seit dieser Erklärung ist kaum eine Woche vergangen, ohne dass die Regierung neue Maßnahmen »im Kampf gegen die Krise« erlässt. Bereits Anfang Juni brachte das Kabinett um Premier Emil Boc (PD-L) eines der härtesten Sparpakete Europas auf den Weg: Allen öffentlichen Angestellten wird ab 1. Juli ein Viertel ihres Gehalts gestrichen, sozialpolitische Transferleistungen, wie etwa Arbeitslosen- und Erziehungsgeld, werden pauschal um 15 Prozent gekürzt. Die von der Regierung ebenfalls beschlossene 15-prozentige Kürzung aller staatlichen Altersrenten wurde vom Verfassungsgericht gestoppt. Stattdessen setzte die Regierung quasi über Nacht die Mehrwertsteuer um fünf Prozentpunkte nach oben.

Der ungewohnte Krisen-Aktivismus der Bukarester Führung folgt im Wesentlichen der Logik eines Buchhalters. Statt ökonomische Entwicklungsanreize zu setzen oder Staatsstrukturen nachhaltig zu reformieren, reduzieren sich die Bemühungen ganz auf die Eindämmung des – zweifelsohne großen – Haushaltslochs. Ob dieses Rezept die Wirtschaft wieder auf Wachstumskurs bringen kann, ist fraglich. Gerade erst musste die Regierung ihre Prognosen erneut nach unten korrigieren. Auch sie geht jetzt von einer Fortsetzung der Rezession in 2010 aus.

Trotz der Radikalität und Umstrittenheit der Maßnahmen formiert sich gegen die Krisenpolitik von Präsident und Regierung bisher wenig Widerstand. Dabei steht für Rumänien mehr auf dem Spiel als »nur« eine faire Verteilung der gesellschaftlichen Kosten der Krise. Es geht auch um die Behauptung des staatlichen Gestaltungswillens und den Anschluss an das europäische Sozialmodell. Rumäniens Staat ist schwach, ineffizient und von Partikularinteressen dominiert. Vor allem deshalb kann er jetzt in der Krise die Wirtschaft nicht stützen.

Aus der Traum vom Tigerstaat

Noch vor kurzem galt Rumänien als neuer Tigerstaat der EU. Das Land glänzte mit konstant hohen Wachstumsraten und verdoppelte in nur vier Jahren, von 2004 bis 2007, sein Bruttoinlandsprodukt (BIP). Doch vom Rausch

der Boomzeiten ist nur die Katerstimmung geblieben. Seit zwei Jahren befindet sich Rumäniens Wirtschaft auf Talfahrt, ein Ende ist nicht absehbar. Ende Juli gab der damals noch amtierende Finanzminister Sebastian Vlădescu bekannt, dass die Wirtschaftsprognosen der Regierung deutlich zu optimistisch waren. Anfang des Jahres hatte die Regierung ein Wachstum von 1,3 Prozent für 2010 vorausgesagt, mittlerweile geht sie jedoch von einem Rückgang der Wirtschaftsleistung um 1,9 Prozent aus. Die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD) rechnet laut ihrem jüngsten Report sogar mit einem Wirtschaftseinbruch von drei Prozent. Rumänien bildet damit das Schlusslicht in Mittel- und Osteuropa.

Die Gründe für die anhaltende Rezession sehen Wirtschaftsexperten vor allem darin, dass es Rumänien in den Boomjahren nicht gelungen ist, eine nachhaltige Wachstumsstruktur zu entwickeln. Die wirtschaftliche Entwicklung des Landes war bis 2008 primär fremdfinanziert: durch hohe Auslandsinvestitionen und die Geldtransfers der ca. zwei Millionen im Ausland arbeitenden Rumänen. Eine stark prozyklische Wirtschaftspolitik feuerte den Boom weiter an, mit der Folge, dass die Staatsverschuldung bereits in den Wachstumsjahren exponentiell anstieg. Die öffentlichen Mittel flossen zudem kaum in langfristige Infrastrukturmaßnahmen, sondern hauptsächlich in den Binnenkonsum. Die Strukturmerkmale des Booms bilden jetzt, mit umgekehrten Vorzeichen, auch den Ursprung der Krise. Nachdem die Auslandsinvestitionen bereits 2009 um die Hälfte eingebrochen waren, sind sie im ersten Halbjahr 2010 um weitere 29 Prozent gesunken. Der Binnenkonsum ist bereits im vergangenen Jahr durch die allgemein schlechte Konjunkturlage und ausbleibende Geldtransfers aus dem Ausland stark zurückgegangen. Er dürfte infolge der neuen Austeritätspolitik der Regierung und der seit Juli gültigen Mehrwertsteuererhöhung aber noch weiter einbrechen.

Zwar konnte Rumänien bei den Exporten dank des Anstiegs der Auslandsnachfrage und der Abwertung der Landeswährung RON deutlich zulegen (um ca. 20 Prozent im ersten Quartal 2010). Doch die großen Hoffnungen, die die Politik auf die Exportwirtschaft mit Blick auf eine Wiederbelebung der heimischen Konjunktur gesetzt hat, haben sich nicht bewahrheitet. Der Export ist in seiner gesamtwirtschaftlichen Bedeutung zu schwach, um als neuer Wirtschaftsmotor des Landes zu wirken.



Größere Wachstumsimpulse aus dem Ausland sind angesichts der langsamen und nach wie vor unsicheren Erholung der westeuropäischen Märkte derzeit kaum zu erwarten. Entsprechend nüchtern betrachten Analysten die mittelfristigen Perspektiven der rumänischen Ökonomie. Viele gehen von einer wirtschaftlichen Entwicklung in Form eines »L« aus, d. h. dass die Krise in eine Phase der Stagnation und nicht in eine neue Wachstumsperiode übergehen wird. Die Regierung spricht zwar noch von »guten« Konjunkturaussichten für 2011, setzte ihre Prognose aber auf 1,5 Prozent Wachstum herunter. Die EBRD erwartet im nächsten Jahr ein Null-Wachstum. Mit einer schnellen Rückkehr des »Tigerstaates« rechnet in Rumänien offensichtlich niemand mehr.

Rumänische Krisenpolitik: Vom Aussitzen zum Aktionismus

Rumäniens Wirtschaft ist stark in die europäische und internationale Ökonomie integriert. Entsprechend hätte sich das Land den Schockwellen der globalen Krise selbst mit einer vorausschauenden und entschlossenen Politik kaum entziehen können. Die Gründe dafür, dass sich die Talfahrt der rumänischen Wirtschaft fortsetzt und das Land mittlerweile den Anschluss an die Entwicklung der Region zu verlieren droht, sind jedoch größtenteils hausgemacht. Rumänien zahlt jetzt den Preis für das jahrelange Verschleppen wichtiger Reformprojekte und ein Krisenmanagement, bei dem die Politik statt zu handeln viel zu lange auf Zeit und das Aussitzen der Krise gesetzt hat. Daran ändert auch die neue Handlungsoffensive der Regierung Boc nichts. Im Gegenteil, der derzeitige Aktionismus dürfte die Kosten für Staat und Gesellschaft sogar noch erhöhen.

In der offiziellen Rhetorik der politisch Verantwortlichen kam die Krise lange Zeit gar nicht vor. Noch im Herbst 2008, auf dem Höhepunkt der internationalen Finanzturbulenzen, debattierte das Parlament lieber eine 50%-Erhöhung der Lehrergehälter als die Wirtschaftskrise und ihre Auswirkungen auf Rumänien – das entsprechende Gesetz wurde unter Zustimmung aller (!) Fraktionen beschlossen, dann aber von der Regierung nie implementiert. Die Ende 2008 neu gewählte Regierung aus Sozialdemokraten (PSD) und Liberaldemokraten (PD-L) erklärte den Kampf gegen die Krise zur Priorität. In der Praxis war hiervon jedoch wenig zu spüren. Die von der Regierung kurzfristig und relativ willkürlich zusammen-

geschnürten wirtschaftspolitischen Maßnahmenpakete verpufften wirkungslos. Der einzig echte Erfolg, den die Große Koalition in ihrer rund zehnmonatigen Amtszeit verbuchen konnte, war das Einwerben eines Nothilfekredits über knapp 20 Milliarden Euro beim Internationalen Währungsfonds (IWF) und der Europäischen Union (EU). Die Auszahlung des zweijährigen Kredits ist mit strengen Spar- und Reformauflagen verbunden. Diese konnte Rumänien bisher nur unzureichend erfüllen. Zwar wurde das Defizitziel beim Staatshaushalt 2009 auch mittels eines unbezahlten Zwangsurlaufs der Staatsbediensteten eingehalten. Die vereinbarten Strukturreformen, insbesondere die Einführung eines einheitlichen öffentlichen Tarifwesens und die Reform des Pensionssystems, wurden jedoch nur halbherzig angegangen und fielen bald den politischen Auseinandersetzungen zum Opfer. Im Oktober 2009 zerbrach die große Koalition im Schatten des einsetzenden Präsidentschaftswahlkampfes. Rumänien blieb mitten in der Krise zwei Monate »führungslos«.

Seit Jahresende führt nun der im Dezember 2009 knapp wiedergewählte Präsident Traian Băsescu das Land gemeinsam mit einer ihm loyal gesinnten Regierung um den liberaldemokratischen Premierminister Emil Boc. Nach der politischen Instabilität der vergangenen Jahre versprach diese Konstellation zumindest ein Ende der Grabenkämpfe innerhalb der Staatsführung und entsprechend die Möglichkeit zur Wiederbelebung der Reformagenda. Frischer Reformwind und ernsthafter Gestaltungswille sind jedoch weiter kaum zu erkennen. In den ersten Monaten schien die Regierung zunächst nahtlos an die Strategie des Aussitzens anzuknüpfen. Bei den mit dem IWF vereinbarten Strukturreformen tat sich quasi nichts. So wurde zum Beispiel der bereits 2009 beschlossene einheitliche Tarifvertrag im öffentlichen Dienst bisher nicht implementiert, da keine konkreten Umsetzungsrichtlinien verabschiedet wurden. Auch beim Sparen schien es die Regierung zunächst nicht so eng zu nehmen. Zwar wurden bereits zu Jahresbeginn ambitionierte Sparziele für Personal und Lohnkosten des öffentlichen Dienstes aufgestellt, die Personalausgaben in der Staatsverwaltung stiegen jedoch weiter.

Entsprechend überraschend kam die Handlungsoffensive der Regierung im Frühsommer. Was genau den Kurswechsel veranlasst hat, ist unklar. Ein zentrales Motiv dürften die im Frühjahr deutlich herabgesetzten Wachstumsprognosen und damit verbunden die Verschärfung der Haushaltsproblematik Rumäniens gewesen sein.



Das mit IWF und EU vereinbarte Defizitziel beträgt 2010 6,8 Prozent des BIP, im Frühjahr zeichnete sich jedoch bereits ein Haushaltsdefizit von über neun Prozent ab. Auch der zunehmende Druck von internationaler Seite dürfte eine Rolle gespielt haben. So weilte zum Zeitpunkt der Verkündung des Sparpakets eine hochrangige Delegation des IWF in Bukarest; auf der Agenda stand die Bewertung der Fortschritte des Landes in Bezug auf die vereinbarten Spar- und Reformziele und, damit verbunden, die Auszahlung der nächsten Kredittranche. Allerdings erklärten sowohl der IWF als auch die Regierung später übereinstimmend, dass das von Băsescu verkündete Sparpaket kein Vorschlag oder gar eine Forderung des IWF gewesen sei. Laut Aussage von Jeffrey Franks, dem Leiter der IWF-Delegation, hatte sich der Währungsfonds vielmehr für einen differenzierteren Policy-Mix aus Einsparungen und Steuererhöhungen ausgesprochen.

Die Regierung bevorzugte aber Băsescus »harte Linie«, sprich die bereits zitierte Pauschalkürzung der öffentlichen Gehälter um 25 Prozent sowie von Renten und Sozialtransfers um je 15 Prozent. Steuererhöhungen, so Premierminister Boc, seien der falsche Weg, da sie die Privatwirtschaft belasten und damit die schnelle wirtschaftliche Erholung des Landes gefährden würden. Wenige Tage nach der Verabschiedung des Sparpakets wich die Regierung jedoch bereits von dieser Überzeugung ab. Am 25. Juni erklärte das Verfassungsgericht die pauschale Kürzung der Renten und Pensionen für »verfassungswidrig«. In einer am Tag darauf kurzfristig einberufenen Sondersitzung beschloss die Regierung stattdessen, die Mehrwertsteuer per Notverordnung und bereits zum 1. Juli um fünf Punkte auf 24 Prozent anzuheben. Die Steuererhöhung traf die Wirtschaft vollkommen unvorbereitet. Einige Supermarktketten mussten sogar ihre Geschäfte vorübergehend schließen, um ihre Waren bis zum Stichtag neu etikettieren zu können.

Unterm Strich ändert die derzeitige Handlungsoffensive der Regierung Boc also wenig am Gesamtbild der rumänischen Krisenpolitik. Sie ist Stückwerk, planlos und überstürzt. Die Politik ist von den Herausforderungen der Krise offensichtlich überfordert. Neu ist jedoch: In der Vergangenheit hat vor allem die Wirtschaft den Preis für das Nicht-Handeln der Politik gezahlt. Durch den neuen Spar-Aktionismus werden die Kosten jetzt auf den Staat und das Gemeinwesen verlagert.

Die Legende vom aufgeblasenen Staat

Jede Krise braucht ihre Schuldigen. Auch Rumäniens Führung hat ihren Sündenbock gefunden: Verantwortlich für das anhaltende Schwächeln der Wirtschaft seien der aufgeblasene Verwaltungsapparat und üppige Sozialleistungen; die schwache Privatwirtschaft würde von der Last des dicken Wohlfahrtsstaates erdrückt. Diese Interpretation der Krise ist in Rumänien durchaus populär. Sie hat nur einen Haken – sie ist falsch. Rumänien verfügt weder über einen großen Staatsapparat noch über einen starken Sozialstaat.

Tatsächlich gehört der rumänische Staat zu den »kleinsten« in Europa. Gemessen an den Staatsausgaben rangiert das Land mit einem BIP-Anteil von 40,4 Prozent in der EU sogar auf dem letzten Platz (der EU-Durchschnitt liegt bei 48,4, in der Euro-Zone sogar bei 50,7 Prozent). Auch die Zahl der öffentlichen Angestellten ist kleiner als in vielen EU-Staaten. 2008 kamen in Rumänien 80 Staatsangestellte auf 1000 Einwohner. Das ist zwar mehr als in Deutschland (69) oder Italien (61), jedoch weniger als bei den meisten mittel- und osteuropäischen Nachbarn (Bulgarien/Ungarn: 82; Polen: 95; Slowenien: 117; Lettland: 141) und erst recht wenig im Vergleich zu den nordischen Ländern, den Prototypen eines starken Staates (Schweden: 138, Norwegen: 182). Selbst der Anteil der Lohnkosten, die das Land für den öffentlichen Dienst aufwendet, liegt gemessen an der Wirtschaftskraft Rumäniens mit 10,6 Prozent des BIP im unteren Drittel der EU.

Woher rührt also die Mär vom aufgeblasenen Staatsapparat? Richtig ist, dass der rumänische Staat mittlerweile ein Drittel seiner Gesamteinnahmen für öffentliche Gehälter ausgibt. Richtig ist auch, dass in Rumänien die Zahl der öffentlichen Beschäftigten in den vergangenen Jahren stark angestiegen ist, allein zwischen 2006 und 2008 wurden ca. 100 000 zusätzliche Personen eingestellt. Die Gehälter der Staatsangestellten wuchsen in diesem Zeitraum auch schneller als die der Privatwirtschaft, und das Durchschnittsgehalt im öffentlichen Dienst liegt derzeit gut ein Viertel über dem der Privatwirtschaft. Diese Entwicklungen rühren jedoch nicht von der Größe des Staatsapparates her, sondern weisen auf zwei andere grundlegende Probleme Rumäniens hin: erstens auf die Schwäche des rumänischen Steuerstaates und zweitens auf die Folgekosten des politischen Machtkampfes innerhalb eines von Klientelismus geprägten Systems.



Der rumänische Staat ist nicht in der Lage, Steuern effektiv einzutreiben. Kein Land in der EU nimmt gemessen an seiner Wirtschaftsleistung weniger ein als das Karpatenland. Die Einkünfte der öffentlichen Hand betragen gerade einmal 32,1 Prozent des BIP, der EU-Durchschnitt liegt bei 42,2 Prozent. Am schlechten Steueraufkommen konnte weder die Einführung des Einheitssteuersatzes für Unternehmensgewinne und Einkommen (*Flat Tax*) im Jahr 2005 etwas ändern (das Argument der Steuereffektivität war ein wichtiger Grund für die *Flat Tax* gewesen), noch der Wirtschaftsboom der vergangenen Jahre. Auffallend ist vor allem die enorme Diskrepanz zwischen den gesetzlichen Steuerraten und den tatsächlichen Steuereinnahmen. So liegt der Steuersatz auf Einkommen bei 16 Prozent, in der Praxis erwirtschaftet der Staat aber aus dem Haushaltseinkommen seiner Bürger (ohne Kapitaleinkünfte) nur gut sechs Prozent Steuern. Der wichtigste Grund hierfür dürfte in der großen Schattenwirtschaft liegen – laut Schätzungen laufen etwa ein Viertel der Wirtschaftsaktivitäten in Rumänien am Fiskus vorbei. Außerdem bildet die steuerlich nicht erfasste Subsistenzwirtschaft für viele Familien auf dem Land weiterhin eine wichtige Einkommensquelle.

Spätestens die Krise hat die Ineffizienz des rumänischen Steuerwesens auf die politische Tagesordnung gesetzt. Die Regierung kündigte deshalb auch umfassende Maßnahmen zur Erweiterung der Steuerbasis und zum Schließen von Steuerschlupflöchern an. In einem ersten Schritt erließ sie zeitgleich zur Mehrwertsteuererhöhung ein ganzes Bündel an neuen Steuergesetzen. Viele der neuen Verordnungen, etwa die Einführung einer Sozialabgabepflicht auf Honorarverträge, sind jedoch so mangelhaft formuliert und mit einem so hohen Verwaltungsaufwand verbunden, dass Experten und Arbeitnehmerverbände die Regelungen als nicht praktikierbar bewerten und eher eine weitere Zunahme der Schwarzarbeit als des Steuervolumens voraussagen. Die Finanzbehörden sind bereits jetzt von der Umsetzung der Gesetze überfordert. Ihre Effektivität dürfte sich durch den angekündigten Personalabbau, von dem auch die Steuerverwaltung nicht ausgeschlossen ist, kaum verbessern.

Die Kostenspirale des politischen Machtkampfes

Gleichzeitig verursacht das politische System Rumäniens ständig steigende Kosten für den Staat. Denn die Per-

sonal- und Lohnzuwächse im öffentlichen Dienst sind letztlich vor allem Folgekosten eines ununterbrochen und erbittert geführten Machtkampfes innerhalb der politischen Elite und einer zunehmenden Politisierung der öffentlichen Verwaltung. Seit dem EU-Beitritt 2007 ist Rumänien von vier Regierungen geführt worden¹, das Land befindet sich quasi ständig im Wahlkampf. Gleichzeitig haben sich die Kosten der Wahlkampagnen, auch durch die Einführung eines neuen Wahlsystems (Direktwahl statt Listenwahl), kontinuierlich erhöht. Nach Schätzungen von ProDemocratia, einer anerkannten rumänischen Nichtregierungsorganisation, soll die Kampagne für die Präsidentschaftswahlen 2009 die Spitzenkandidaten, Traian Băsescu (offiziell parteilos) und Mircea Geoană (PSD), jeweils um die 15 bis 20 Millionen Euro gekostet haben. Das entspricht ungefähr den Kosten einer Präsidentschaftskampagne in Frankreich. Offensichtlich müssen solche Kosten von den strukturell eher finanzschwachen Parteien in irgendeiner Form erbracht oder zurückgezahlt werden. Neben der Einräumung von »Vergünstigungen« bei der Zuteilung öffentlicher Aufträge – dem altbekannten Problem der Korruption – erfolgt dies auch häufig über die Vergabe von einflussreichen und gut dotierten Posten in der Verwaltung. Um dies zu erleichtern, verabschiedete die Große Koalition 2009 ein Gesetz, nach dem alle Führungspositionen des Staatsdienstes – von den Gouverneuren des Landes bis hinunter zu einfachen Schuldirektoren – politisch besetzt werden können. Nach jedem Regierungswechsel setzt sich in Rumänien ein riesiges Personalkarussell in Gang, mit entsprechend hohen Kosten für den Haushalt, aber auch für das Humankapital des rumänischen Staates.

Politischer Klientelismus ist ein prägendes Merkmal des rumänischen Staats. Entsprechend kritisch sollte auch die Umsetzung des Sparpakets, insbesondere der geplante massive Personalabbau im öffentlichen Dienst, verfolgt werden. Denn es ist zu vermuten – und die ersten bekannt gewordenen Streichlisten der Lokalbehörden weisen bereits in diese Richtung –, dass die neue Austeritätspolitik die politische Klientel, die für die Personalzuwächse der vergangenen Jahre maßgeblich verantwortlich war, so weit wie möglich aussparen und der Rotstift stattdessen vor allem bei den Fachkräften des öffentlichen Dienstes angesetzt wird: bei Polizisten

1. bis April 2007: Koalition aus PNL und PD; April 2007 bis Dezember 2008: Minderheitsregierung PNL mit UDMR; Dezember 2008 bis Oktober 2009: Große Koalition aus PSD und PD-L; seit Dezember 2009: Koalition aus PD-L und UDMR



und Lehrern, in der Bürgerverwaltung und im Gesundheitswesen. Das System öffentlicher Dienstleistungen und die soziale Daseinsvorsorge werden somit nicht nur beschnitten, sondern auch von innen ausgehöhlt.

In dieses Bild passt auch eine jüngste Gesetzesinitiative. Von der Öffentlichkeit fast unbemerkt, verabschiedete das Parlament kurz vor der Sommerpause eine neue Verordnung, welche die Vergaberichtlinien für *Public Private Partnerships* (PPP) modifiziert. Nach dieser Verordnung sind PPP-Verträge explizit von den ansonsten gültigen Regelungen für die Vergabe öffentlicher Aufträge ausgenommen. Die öffentlichen Träger können ihre Entscheidungskriterien vollkommen frei festlegen, ohne dabei an bestimmte Standards, ein einheitliches Ausschreibungs- oder Vergabeverfahren gebunden zu sein. Auch die Einhaltung entsprechender EU-Richtlinien für die Vergabe öffentlicher Aufträge wäre nach diesem Gesetz für PPPs nicht verbindlich. Nach Protesten vonseiten der Zivilgesellschaft und nachdem die EU starke Bedenken gegen die Verordnung geäußert hatte, verwies Präsident Băsescu das Gesetz Ende Juli zur erneuten Überprüfung ans Parlament zurück. Der Senat widersprach jedoch der Darstellung, dass die Verordnung in Widerspruch zur europäischen Gesetzgebung stehe und verabschiedete das Gesetz Ende August erneut in seiner ursprünglichen Form. Die endgültige Entscheidung liegt nun beim Abgeordnetenhaus.

Sozialstaat vor dem Kollaps

Die Regierung hat von Anfang an keinen Hehl daraus gemacht, dass ihr Sparpaket keine soziale Komponente umfasst. Alle Vorschläge für eine sozial differenzierte Sparpolitik, etwa in Form abgestufter Lohn- und Transferkürzungen oder der Wiedereinführung eines progressiven Steuersystems, wurden mit dem Argument abgebugelt, dass dies zu komplex sei, zu viel Zeit beanspruche bzw. nicht ausreichend Einsparpotenzial biete – frei nach dem Motto: Für soziale Erwägungen hat die Regierung weder Geld noch Zeit. Hinter dem Rasenmäheransatz steht jedoch nicht nur der hohe Handlungsdruck, den die Regierung durch ihr langes Aussitzen der Krise selbst mitverantwortet hat, sondern auch eine ideologische Komponente. Der Führung in Bukarest scheint der Sozialstaat an sich ein Dorn im Auge zu sein. Nach Darstellung der Regierung belastet der Sozialstaat vor allem das Staatsbudget, entwertet den Lohn ehrlicher

Arbeit und lädt zum Missbrauch ein. Bei der Vorstellung des Sparpakets vor den Abgeordneten der Koalition brachte Präsident Băsescu seine Einstellung sogar noch klarer auf den Punkt: »Wir müssen mit der Demagogie aufhören und die Menschen nicht mehr dazu ermuntern, nicht zu arbeiten. Rumänien kann kein Sozialstaat sein.« Angesichts solcher Rhetorik mag es nicht verwundern, dass das Land sich bis heute schwertut, sozialpolitisch Anschluss an Europa zu finden. Rumänien gab 2009 nur 13,5 Prozent seines BIPs für Sozialleistungen (Renten, Arbeitslosenunterstützung und sonstige Sozialhilfen, ohne Krankenversicherung) aus. Das ist nach Lettland das kleinste Sozialbudget der Union, der EU-Durchschnitt liegt bei 19,5 Prozent. Pro Kopf gerechnet befindet sich Rumänien sogar am absoluten Ende der Tabelle. Der Staat leistet ca. 300 Euro Sozialtransfer pro Kopf und Jahr, selbst im Nachbarland Bulgarien sind es über 400 Euro. Das Budget der Arbeitslosenunterstützung betrug im Krisenjahr 2009, in dessen Verlauf sich die Zahl der Arbeitslosen fast verdoppelt und die der Arbeitslosengeldempfänger sogar vervierfachte, gerade einmal 0,4 Prozent des BIP bzw. ein Prozent des gesamten Staatshaushalts. Angesichts dieses Transfervolumens kann die Sozialpolitik in der Krise natürlich keine stabilisierende Wirkung auf die Wirtschaft entfalten.

Die Gesamtsumme der Sozialtransfers wird von einem einzigen Posten dominiert, den Ausgaben für Renten und Pensionen. Sie konsumieren allein mehr als ein Drittel der rumänischen Staatseinnahmen. Trotz steigender Beitragssätze produzierte die Rentenversicherung 2009 ein Defizit von 1,7 Milliarden Euro, 2010 muss die Regierung voraussichtlich 2,3 Milliarden Euro zuschießen. Die Schieflage in der Rentenkasse resultiert auch aus saten Rentenerhöhungen in den vergangenen Jahren. Seit 2006 hat die Regierung den Basispunkt zur Berechnung der Renten fünfmal erhöht. Noch im Oktober 2008 beschloss das Parlament eine Erhöhung um 20 Prozent: Die Parlamentswahlen standen vor der Tür, und die Rentner bilden ein wichtiges Stimmreservoir der Parteien. Trotzdem sind die Renten in Rumänien weiter alles andere als üppig. Über 80 Prozent der Rentner erhält weniger als 1 000 RON (ca. 250 Euro) im Monat, weniger als ein Prozent bezieht eine Rente von mehr als 2 000 RON (ca. 500 Euro).

Die strukturelle Ursache der rumänischen Rentenproblematik liegt denn auch weniger in der Höhe der Renten als im Verhältnis von Beitragszahlern zu -empfängern. In



Rumänien gibt es derzeit ca. 5,7 Millionen Rentner, die Zahl der sozialversichert Beschäftigten beträgt jedoch weniger als 4,3 Millionen Personen. 1990 war die Zahl der Beitragszahlenden noch fast doppelt so hoch. Doch die gerade in den Jahren der Privatisierung weit verbreitete Politik der Frühverrentung (das reale Renteneintrittsalter liegt in Rumänien heute bei nur ca. 55 Jahren) und die Abwanderung vieler Arbeitskräfte ins Ausland bzw. in die Schattenwirtschaft haben das rumänische Sozialversicherungssystem an den Rand des Kollaps gebracht. Genauso wie ihre Vorgänger versuchte die aktuelle Regierung die unpopulären Strukturreformen im Pensionsystem zunächst zu verzögern und verlagerte stattdessen das Defizit der Rentenkasse auf den Gesamthaushalt bzw. auf andere Bereiche des Sozialstaats, wie das Gesundheits- und das Bildungswesen, die seit Jahren mit einer chronischen Unterfinanzierung kämpfen.

Mitte September brachte die Regierung das Rentengesetz schließlich ins Parlament ein – und löste direkt einen neuen politischen Skandal aus. Denn das Gesetz wurde nur mithilfe eines offenkundigen Abstimmungsbetrugs verabschiedet. So zählte die Parlamentsvorsitzende, Roberta Anastase, beim entscheidenden Votum 170 Stimmen für das Gesetz, zwei Enthaltungen und drei Gegenstimmen. Fernsehbilder belegten jedoch später, dass sich während des Votums insgesamt nur ca. 80 Abgeordnete im Sitzungssaal aufhielten. Die Opposition hatte zuvor den Saal aus Protest gegen das Gesetz geschlossen verlassen. Ob und welche Konsequenzen die Fälschung der Abstimmung haben wird, ist noch unklar. Die Regierungskoalition scheint sich keiner Schuld bewusst und hat sich gegen eine Wiederholung der Abstimmung im Parlament entschieden. Die Opposition hingegen hat Verfassungsklage eingelegt und droht mit einem Amtsenthebungsverfahren gegen den Präsidenten, sollte dieser das Gesetz unterzeichnen. Die Episode ist nicht nur ein trauriges Beispiel für den Umgang mit Recht und Regeln im Parlament, sie steht in gewisser Weise auch sinnbildlich für das rumänische Krisenmanagement. Statt Lösungsansätze produziert die Politik Skandale und bindet damit die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit. Die drängenden sozialen Fragen und Probleme werden vom grellen politischen Schauspiel in den Hintergrund gedrängt und so erneut ausgeblendet.

Das beste Argument für die Regierung ist der Mangel an Alternativen ...

Wer glaubt, dass eine Krisen- und Sparpolitik dieser Radikalität nur von einer starken Regierung durchgesetzt werden kann, der irrt. Die Regierung um Premierminister Boc ist alles andere als stark. Zwar überstand das Kabinett im Juni den von der PSD im Kontext der Verabschiedung des Sparpakets eingebrachten Misstrauensantrag, jedoch fehlten der Opposition nur acht der zum Sturz der Regierung notwendigen 236 Stimmen, und das obwohl die Opposition aus Sozialdemokraten und Nationalliberalen (PNL) selbst nur über 212 Sitze im Parlament verfügt. Die Umfragewerte der Bukarester Machthaber befinden sich im freien Fall: 72 Prozent der Bevölkerung haben sehr wenig oder kein Vertrauen in Präsident Băsescu. Die PD-L, die Partei von Premierminister Boc, würde im Falle von Wahlen derzeit auf weniger als 14 Prozent kommen (2008: 32 Prozent). Die Spannungen und Risse innerhalb der Staatsführung nehmen zu. Davon zeugt auch die aktuelle Kabinettsumbildung, die Emil Boc nach wochenlangen Spekulationen am 2. September verkündete. Insgesamt sechs Minister müssen ihren Platz in der Regierung räumen, darunter auch politische Schwergewichte wie Wirtschaftsminister Adrian Videanu (PD-L), Verkehrsminister Radu Berceanu (PD-L) und Finanzminister Sebastian Vlădescu (parteilos). Die neuen Namen auf der Kabinettsliste sind in der Öffentlichkeit mit Ausnahme der neuen Verkehrsministerin, Anca Boagiu, und des designierten Landwirtschaftsministers, Valeriu Tabără, weitgehend unbekannt. Die neuen Minister gelten als Parteisoldaten der PD-L, ohne spezifisches Fach- oder Politprofil. Beobachter sehen die Kabinettsumbildung vor allem als Konsequenz interner Machtkämpfe in der PD-L und als Versuch des Premiers, seine Position gegen Rücktrittsforderungen auch aus den eigenen Reihen zu verteidigen. Spätestens im Oktober dürfte sich der Premier jedoch der nächsten Bewährungsprobe gegenübersehen. Für dann hat die Opposition den nächsten Misstrauensantrag im Parlament angekündigt.

Doch selbst falls das zweite Misstrauensvotum erfolgreich sein und die Regierung Boc stürzen sollte, dürfte das zunächst keinen drastischen Kurswechsel einläuten. Denn die Regierung spielt in der rumänischen Politik derzeit nur die zweite Geige, die Richtung gibt das Präsidialamt vor. Präsident Băsescu verkündete das Sparpaket und hat seitdem die Regierung in der Krisenpolitik



vor sich hergetrieben. Ein Sturz der Regierung hätte keine unmittelbare Rückwirkung auf die Machtstellung Băsescu. Laut Verfassung besitzt der Präsident das Recht, den neuen Premier zu nominieren. Bereits 2009, im Vorfeld der Präsidentschaftswahlen, hat Băsescu demonstriert, dass er von diesem Vorrecht ohne Rücksicht auf das Parlament und seine aktuellen Mehrheitsverhältnisse Gebrauch macht. Warum sollte er jetzt, erst kürzlich im Amt bestätigt, zu Kompromissen mit seinen politischen Widersachern bereit sein?

Hinzu kommt, dass auch bei der Opposition kein echtes Interesse an einer schnellen Übernahme der Regierungsverantwortung zu erkennen ist. Die wichtigste Oppositionspartei, die Sozialdemokraten, befindet sich seit ihrem Parteitag im Februar in einem Prozess der Neufindung. Damals setzte sich der junge Herausforderer Victor Ponta gegen den seit 2005 amtierenden Vorsitzenden Mircea Geoană in einer Kampfabstimmung durch. Das Augenmerk des neuen Parteiführers gilt vor allem der internen Konsolidierung der PSD. In diesem Sinne erklärte Ponta auch, dass er die Oppositionsrolle für seine Partei vorerst vorziehe. Die rumänische Linke ist geschwächt. Denn in Reaktion auf die Wahlniederlage der Sozialdemokraten bei den Präsidentschaftswahlen 2009 kam es nicht nur zu starken internen Auseinandersetzungen in der PSD, sondern auch zur Gründung einer neuen Linkspartei, der Nationalen Union für den Fortschritt Rumäniens (Uniunea Națională pentru Progresul României, UNPR). Zur UNPR-Führung zählen berühmte ehemalige Sozialdemokraten wie Cristian Diaconescu, Marian Sârbu und Gabriel Oprea. Die UNPR hält aufgrund von Parteiübertritten mittlerweile 24 Sitze im Parlament. Sie definiert sich selbst als Partei der progressiven Linken, ist jedoch im Gegensatz zur PSD Băsescu freundlich gesinnt und kooperiert mit der Regierung, auch wenn sie offiziell nicht der Koalition angehört. Ob die UNPR sich zu einer ernsthaften Konkurrenz für die PSD entwickeln kann, bleibt abzuwarten. Eine Kooperation zwischen PSD und UNPR-Fraktion dürfte vorerst aber ausgeschlossen sein.

Entsprechend reduzieren sich die Koalitionsoptionen der Sozialdemokraten auf die PNL. Die Nationalliberalen unter der Führung von Crin Antonescu sind sich mit der PSD zwar in ihrer Fundamentalopposition zu Präsident Băsescu eins, darüber hinaus ist ihre programmatische Schnittmenge jedoch klein. Dies zeigt sich besonders deutlich in der Frage der Krisenpolitik und den Vorschlägen beider Parteien zur Bekämpfung des aktuellen

Haushaltsdefizits. Im Mittelpunkt des PSD-Programms steht hier die Wiedereinführung eines progressiven Steuersystems (mit drei Stufen von 15, 25 und 35 Prozent) sowie eines differenzierten Mehrwertsteuersatzes für Lebensmittel auf der einen und Luxusprodukten auf der anderen Seite. Die PNL hat sich hingegen die Beibehaltung der *Flat Tax* von 16 Prozent auf die Fahnen geschrieben. Anfang September konnten sich die beiden Oppositionsparteien zumindest auf ein erstes Sofortprogramm im Fall der Regierungsübernahme einigen. Dieses umfasst vor allem die Aufhebung der erst im Juli erlassenen Steuergesetze inklusive der Erhöhung der Mehrwertsteuer. Mit welchen Maßnahmen die Opposition das Haushaltsdefizit stattdessen unter Kontrolle bringen will, lassen die Parteien offen. Auch bei den drängenden Strukturreformen, der Rentenreform und der Restrukturierung des öffentlichen Dienstes halten sich PSD und PNL mit konkreten Vorschlägen zurück.

Die großen Oppositionsparteien kämpfen jedoch nicht nur wegen der Vagheit ihrer Alternativkonzepte mit einem Glaubwürdigkeitsproblem. Ihre Überzeugungskraft leidet auch an der Tatsache, dass letztlich viele der derzeitigen Krise zugrunde liegenden Fehlentwicklungen auf Entscheidungen zurückzuführen sind, die in die Zeit der Regierungsbeteiligungen von PSD und PNL fallen. Sieht man hinter den laut und dramatisch inszenierten Protest der Opposition gegen die Krisenpolitik der Regierung, zeigen sich außerdem durchaus Parallelen zwischen den politischen Lagern im Umgang mit der Krise. Auch die Opposition setzte lange Zeit eher auf das Aussitzen der Probleme als auf die Entwicklung einer konkreten politischen Alternative. Das Sparpaket der Regierung traf sie unvorbereitet. Erst unter dem Druck der von der Regierung geschaffenen Fakten bemühten sich die Parteien um die Ausarbeitung eigener Lösungsansätze. In diesem Sinne hat die Sparoffensive zumindest den Wettstreit um politische Konzepte und Antworten neu angeregt. Verfolgt man allerdings das aufgeregte Stimmenwirrwarr in Regierung und Opposition, so mag man zweifeln, ob eine Mehrheit der Politiker überhaupt noch an die eigenen Patentrezepte glaubt. Die Lösung der Wirtschaftskrise, so scheint der unausgesprochene Konsens zu lauten, kann letztlich doch nur von der Wirtschaft selbst kommen, nicht von der politischen Führung in Bukarest, egal welcher Couleur sie ist.

Diese Einschätzung teilt offensichtlich auch das Gros der Bevölkerung. Das Misstrauen gegenüber der politi-



schen Elite war in Rumänien schon vor der Krise hoch, angesichts der aktuellen Herausforderungen scheint der Glaube an Gestaltungskraft und -willen der Politik jedoch zunehmend gen Null zu tendieren. Vielleicht erklärt das auch die weit verbreitete Resignation der Menschen. Während in anderen Ländern Europas die Menschen zu Zehntausenden gegen Sparmaßnahmen und soziale Einschnitte auf die Straßen gehen, lässt in Rumänien die Protestwelle weiter auf sich warten. Die Aufrufe der Gewerkschaftsverbände zu Massendemonstrationen und Streiks konnten bisher kaum mobilisieren, ein Generalstreik im öffentlichen Dienst im Mai verpuffte, ohne in der Öffentlichkeit überhaupt wahrgenommen zu werden. Deutlich mehr politische Aufmerksamkeit erhielt kürzlich ein Protestmarsch von ca. 6000 Polizisten. Die Polizisten, die gegen die Kürzung von Gehältern und Stellen im Polizeidienst protestierten, hatten sich nicht an den vereinbarten Demonstrationsweg gehalten und ihren Protest »illegalerweise« vor den Präsidentenpalast getragen. Der Präsident bezeichnete dieses Vorgehen als skandalös und erklärte, dass er keinerlei Vertrauen in die Beamten des Innenministers mehr habe und diese deshalb auch aus seinem persönlichen Personenschutz entfernen werde. Innenminister Vasile Blaga zog schließlich die Konsequenz und erklärte am 25. September seinen Rücktritt.

Rumänien verliert den Anschluss an Europa

Die internationale Wirtschaftskrise stellt Europa vor große Herausforderungen. Die Zukunft des Euros steht auf dem Spiel, der europäische Wirtschaftsraum benötigt dringend neue Steuerungs- und Sicherungssysteme. Die Krise hat die europäische Aufmerksamkeit nach Süden gelenkt, zu den »Sorgenkindern« Griechenland, Italien, Spanien und Portugal. Die neuen Mitgliedstaaten finden in der aktuellen Diskussion hingegen kaum Erwähnung. Doch das Beispiel Rumänien unterstreicht: die Ruhe trügt. Vier Jahre nach dem EU-Beitritt droht Rumänien derzeit nicht nur ökonomisch, sondern auch politisch und sozial um Jahre zurückzufallen. Die Krise entpuppt die Idee der fortschreitenden Konvergenz als Illusion. Das sollte Grund zur Sorge sein, auch bei den alten EU-Mitgliedstaaten.

Die rumänische Politik zeigt sich von den Herausforderungen des Krisenmanagements heillos überfordert.

Dass die Lage ernst ist, kann inzwischen auch die Regierung nicht mehr leugnen. Trotzdem reduziert sich die Antwort der Politik weiter auf opportunistische Improvisationen. Die Radikalität der jüngsten Sparmaßnahmen erweist sich dabei weniger als politischer Kurswechsel denn als eine neue Spielart des alten Musters. Das bedeutet allerdings nicht, dass die jetzt beschlossenen Maßnahmen folgenlos bleiben werden. Vielmehr ist zu befürchten, dass die Sparoffensive der Regierung vor allem zulasten der Pfeiler des Gemeinwesens gehen, die in Rumänien ohnehin auf schwachen Fundamenten stehen: der Effektivität und Professionalität der Staatsverwaltung und der Leistungsfähigkeit des Sozialstaats. Die simple Gleichung der Regierung, dass eine Belastung des Staats- und Sozialwesens eine Entlastung für die Wirtschaft bedeutet, wird nicht aufgehen. Am Ende der Gleichung droht ein anderes Resultat: Rumänien ist auf dem besten Weg, den wirtschaftlichen und sozialen Anschluss an Europa zu verlieren.



Statistische Quellen

Consiliul Fiscal (2010): Poziția Finanțelor Publice în România – Comparații Internaționale (11.8.2010); <http://www.apapr.ro/images/stories/materiale/COMUNICATE/2010/cf01.pdf>.

European Bank for Reconstruction and Development (2010): Regional Economic Prospects in EBRD Countries of Operations (July 2010); http://www.ebrd.com/downloads/research/REP/Regional_Economic_Prospects_July_2010.pdf.

Laurian Lungu (2010): Măsuri Anti-Criză privind piața de forței de muncă, Friedrich-Ebert-Stiftung Rumänien; <http://www.fes.ro/common/pdf/anticriza.pdf>.

Mihaela Onofrei/Dan Lupu (2010): The Dimension of Public Administration in Central and Eastern European Countries in the Current Financial Crisis, in: Transylvanian Review of Administrative Sciences, No. 29E/2010 pp. 109-124; <http://www.rtsa.ro/en/files/RTSA%2029%20E%20-%2010%20-%20ONOFREI,%20LUPU.pdf>.

Institutul Național de Statistică Romania (Datenbanken); <http://www.insse.ro/cms/rw/pages/index.en.do>.

Eurostat (Datenbanken); <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home>.



Über die Autorin

Stefanie M. Moser ist Landesvertreterin der FES in Rumänien und der Republik Moldau.

Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung | Referat Mittel- und Osteuropa
Hiroshimastraße 28 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:
Dr. Ernst Hillebrand, Leiter, Referat Mittel- und Osteuropa

Tel.: ++49-30-269-25-7726 | Fax: ++49-30-269-35-9250
<http://www.fes.de/international/moe/>

Bestellungen/Kontakt hier:
info.moe@fes.de

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Diese Publikation wird auf Papier aus nachhaltiger Forstwirtschaft gedruckt.

ISBN 978-3-86872-473-8