

Demokratie und Stabilität im östlichen Europa

Bemerkungen zur Wirkung von Demokratisierungsprozessen auf die innere Stabilität von Staaten

Vorbemerkung

Dieser Beitrag stellt eine skizzenhafte Einschätzung der Stabilität und Dauerhaftigkeit demokratischer Institutionen in den Staaten des östlichen Europas dar. Nach einer kurzen theoretischen Reflexion über Bedingungen, Umstände, Ebenen und Verlaufsformen demokratischer Konsolidierung werden ausgewählte Indikatoren dieser Demokratisierungsphase bezüglich der ost-zentraleuropäischen Staaten (ozeSt) diskutiert. Darüber hinaus werden durchgängig erkenn- bzw. erwartbare Zusammenhänge zwischen den Demokratisierungsprozessen und der inneren und äußeren Stabilität der Region angesprochen.

1. Demokratie und Stabilität

Demokratie ist weder eine unabdingbare Voraussetzung von Stabilität, noch ist Stabilität eine notwendige Konsequenz demokratischer Ordnung. Selbst wenn ein autoritär verfaßtes System über keine Legitimitätszuschreibung durch die Bürger oder deren großer Mehrheit verfügt, ist der Verlust an innerer Stabilität des Regimes nicht notwendigerweise eine zwangsläufige Folge. Selbst wenn zur Wahrung der Stabilität in einem autoritären Kontext keine gewaltsamen Methoden eingesetzt werden, kann diese bei fehlender Legitimitätszuweisung auch dann gesichert werden, wenn und solange kein alternatives Ordnungskonzept für das politische System über eine ausreichend große und politisch nutzbare gesellschaftliche Unterstützung verfügt. Der Verlust an Legitimität ist ein notwendiges, aber kein hinreichendes Moment im Stabilitätsverfall autoritärer Ordnungen. Dafür ist die Existenz eines konkurrierenden Systemmodells, das ein höheres Maß an Legitimität erreichen kann als das etablierte System, erforderlich. Diesen Zusammenhang hat *Przeworski* (1992) nachdrücklich betont:

"(...) as long as no collective alternatives are available, individual attitudes toward the regime matter little for its stability. (...) What is threatening to authoritarian regimes is not the breakdown of legitimacy but the organization of counter-hegemony: collective projects for an alternative future. Only when collective alternatives are available, political choice becomes available to isolated individuals."

Umgekehrt sind Demokratisierungsprozesse unweigerlich mit Instabilität verbunden. Zum einen, weil die wesentlichen Grundlagen des politischen Regimes – Verfahren, Institutionen und sehr wahrscheinlich auch die Elitenstruktur – (radikal) verändert werden. Die Ablöse einer nicht-demokratischen Ordnung durch ein demokratisierendes Regime kann friedlich verlaufen, weil zwischen ehemaligen Herrschafts- und Gegeneliten paktiert, aber auch von gewaltsamen Konflikten begleitet sein.

Zum anderen aber – und dies ist ein wesentlich interessanteres und zumeist dauerhafteres Phänomen –, weil ein zentrales Wesensmerkmal demokratischer Regime deren höhere Legitimitätsnotwendigkeit aufgrund potentiell höherer, weil erlaubter und zulässiger Legitimitätsnachfrage darstellt. Die liberalen Grund- und Freiheitsrechte, die einer substantiell verstandenen Demokratie zugrundeliegen (und vorausgehen), ermöglichen allen Bürgern die freie Artikulation ihrer Interessen, die bis zur Infragestellung des demokratischen Systems an sich aufgrund unzufriedenstellender Systemleistungen reichen können.

Diese grundsätzlichen, denkmöglichen und beobachtbaren Wechselwirkungen werden in den im Prozeß oder Demokratisierung befindlichen Staaten des östlichen Europas durch einen zusätzlichen Faktor verschärft: durch die gleichzeitige Reform der politischen, ökonomischen und der (national-)staatlichen Dimension. Der Abbau einer zentralistisch-planwirtschaftlichen Wirtschaftsstruktur, der Aufbau einer (vorrangig) durch den Markt regulierten und normierten wirtschaftlichen Ordnung und die damit verbundene massive Änderung der sozialen Strukturen im östlichen Europa ereignet sich gleichzeitig und im Rahmen eines sich konstituierenden und konsolidierenden demokratischen politischen Systems. Dazu kommen in einigen der Staaten – darunter in der (ehemaligen) Tschechoslowakei, vor allem aber in den meisten Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion –

Änderungen des staatlich-territorialen Rahmens, innerhalb dessen ökonomische und demokratische Reformen wirksam werden und gelten können. Die Prozesse der demokratischen Transition und Konsolidierung im östlichen Europa entfalten sich damit parallel zu und interdependent mit (radikalen) Änderungen des ökonomischen Systems.

Die Wechselwirkungen zwischen dem gleichzeitigen Aufbau marktwirtschaftlicher Regelungsmechanismen und einer demokratischen staatlichen Struktur werden in der wissenschaftlichen Debatte mehrheitlich als negativ verstanden, die Erfolgsaussichten des Versuches, gleichzeitig marktwirtschaftliche und demokratische Ordnungssysteme einzuführen, zumeist als gering eingeschätzt. *Offe* (1991) bezeichnet die Interaktionen als mögliche, d.h. nicht zwangsläufige "wechselseitige Obstruktionseffekte", *Armijo*, *Biersteker* und *Lowenthal* (1994) sehen darin hingegen transitorische Unvereinbarkeiten.

Zunächst ist festzuhalten, daß beide Dimensionen des Systemwechsels sich zwar gleichzeitig entfalten, aber nicht gleichgewichtet, d.h. die angestrebten Zielstrukturen und -funktionen werden unterschiedlich schnell erreicht. Der Aufbau minimalistischer demokratischer Strukturen, die maximalen Wettbewerb und maximale Inklusion garantieren, erfolgt meist schneller als die Durchsetzung marktwirtschaftlich regulierter Wirtschaftsbeziehungen. Daraus ergibt sich – so *Balcerowicz* (1994) – eine bislang historisch einzigartige Sequenzierung: "(...) mass democracy (or at least political pluralism, i.e., some degree of legal political competition) first, and market capitalism later. (...) all the radical economic reforms elsewhere were introduced under clearly autocratic and rather oppressive regimes (...)." Der Aufbau marktwirtschaftlicher Strukturen im östlichen Europa vollzieht sich daher notwendig im Rahmen und unter den Bedingungen der Demokratie.

Armijo, *Biersteker* und *Lowenthal* (1994) halten diese beiden Prozesse nicht für komplementäre, sondern für unvereinbare Prozesse. Die Unvereinbarkeit (*transitional inco*

mpatibility) entfalte sich dabei gleichzeitig in zwei Richtungen: Demokratische Strukturen können wirtschaftliche Reformen unterminieren, weil der Druck sozialer Proteste – die aufgrund der durch die liberale Demokratie eingeräumten Grund- und Freiheitsrechte erleichtert, weil sanktionsfrei werden – vom Wählervotum abhängige Regierungen zu gradualistischen Anpassungen der aus ökonomischer Sicht an sich radikaler umzusetzenden Reformprogramme zwingen kann, sofern diese sich der Logik des Wählermarkts unterwerfen. Gleichzeitig und umgekehrt können wirtschaftliche Reformen aufgrund ihrer sozialen Kosten die legitimatorischen Grundlagen der Demokratie aushöhlen, weil die demokratische Ordnung mit dem Versagen des Staates in wesentlichen Politikbereichen – in der Gesundheitsvorsorge, bei der Sicherung der Pensionssysteme, der Bildungs- und Wohnungspolitik u.a. – gleichgesetzt werden könnte.

Allerdings kann ein demokratisches Regime auch bei andauernder Schwäche staatlicher Leistungen in bestimmten Politikbereichen die grundsätzliche Legitimitätszuschreibung durch den Bürger aufrechterhalten, wenn das Vorgängerregime im Bewußtsein der Mehrheitsbevölkerung extrem diskreditiert ist. Insbesondere in den ozeSt ist zu beobachten, daß aufgrund der nachhaltigen und (wenn auch am wenigsten in Ungarn) völligen Ablehnung der kommunistischen Ordnung, massive Performanzprobleme bislang keine Erosion der Legitimität der demokratischen Regimes verursacht haben.

Die freie Artikulation der Bürger in Regimen, die sich im Demokratisierungsprozeß befinden, kann aber auch ethnische, religiöse, regionale o.a. gesellschaftliche Bruchlinien radikalieren und zu einer politischen Konfliktkonstellation führen, die institutionell kanalisiert oder sich gewaltsam, innerstaatlich begrenzt oder aber zwischenstaatlich eskalierend, entfalten kann. *Zakaria* (1997) und *Horowitz* (1993) haben eindrücklich auf dieses Destabilisierungspotential sich demokratisierender Regime hingewiesen. Die (hier nicht näher zu diskutierende) höhere Kriegsanfälligkeit sich demokratisierender Staaten – im Vergleich zu liberalen Demokratien und stabilen Autokratien – ist eindrücklich durch *Mansfield/Snyder* (1995) dokumentiert worden.

2. Das Konzept der Konsolidierung

Die Konsolidierung demokratischer Institutionen ist die Schlüsselaufgabe des fortgeschrittenen Demokratisierungsprozesses, der zeitlich an den Abschnitt der Ablöse nicht-demokratischer Ordnungen durch neue demokratische Institutionen und Verfahren anschließt. Diese vorangegangene

Phase – die Phase der Transition – gilt als abgeschlossen, wenn aus allgemeinen demokratischen Wahlen eine nach klaren Verfahren gebildete Regierung ermittelt wird, deren Autorität, alle Politikfelder zu gestalten, durch keine anderen nationalen Akteure ohne demokratische Legitimation behindert wird.

Kernelement der Konsolidierung ist die Festigung effizienter, effektiver und inklusiver demokratischer Institutionen und Verfahren (Strukturebene), denen alle relevanten politischen Akteure (Elitenebene) und die große Mehrheit der Bürger (Massenebene) Legitimität, Aussicht auf Dauerhaftigkeit und Berechenbarkeit zuweisen. Keine maßgeblichen kollektiven (und individuellen) Akteure benützen andere Mechanismen zur Erreichung ihrer politischen Ziele als die durch die demokratischen Normenkataloge – insbesondere die Verfassungen – gebilligten Verfahren. Die Handlungsrationalität aller relevanten politischen Akteure wird demnach durch die Logik und die Regulative der demokratischen Institutionen bestimmt.

Der Aufbau, das Funktionieren, vor allem aber auch die Akzeptanz der demokratischen Institutionen wird durch Mängel und Defizite bei der Entwicklung staatlicher Identität und Integration erheblich behindert – in nicht wenigen Fällen auch völlig blockiert; *Linz/Stepan* (1996) meinen sogar: "(...) without the existence of a state, there cannot be a consolidated modern democratic regime." Die demokratische Entwicklung wird erleichtert, wenn dieser erfolgreiche (nicht notwendigerweise national definierte) Staatsbildungsprozesse vorausgehen, um klarzulegen, in welchen territorialen Grenzen und für welche Bürger die neuen Institutionen und Verfahren Gültigkeit und Anwendung besitzen und Legitimitätszuschreibungen einfordern. Die Existenz quantitativ erheblicher Bevölkerungsgruppen, die sich mit dem Staat, in dem sie leben, nicht identifizieren und/oder diese Loyalität anderen Staaten zuwenden, stellt ein strukturelles Destabilisierungspotential für die demokratische Ordnung dar.

Die Konsolidierung der einzelnen Bereiche und Ebenen des politischen Systems vollzieht sich unterschiedlich schnell. Die rechtliche und politische Einrichtung der zentralen Regierungsinstitutionen, aber auch der intermediären Ebene der Parteien und Verbände kann relativ rasch erfolgen; in vielen Transitionsfällen – insbesondere bei Übergängen von nicht-totalitären Regimen – sind letztere vielfach bereits aktive Akteure des Übergangsprozesses. Wesentlich langwieriger aber gestaltet sich die Ausbildung politisch kultureller Normen, die Verinnerlichung demokratischer Werte und Normen durch die politische Elite und der Gesamtheit der Bürger. Das Entstehen dieser "zivilen Kultur" im Rahmen einer aktiven zivilen Gesellschaft, die Bereitschaft zur Organisation sozialer Interessen – autonom und unabhängig von staatlichen Institutionen –, die Bildung sozialer Verhaltenswerte wie Toleranz, Respekt, Kompromißfähigkeit und kollektives Handeln erfordert langwierige(re) Lern- und Erfahrungsprozesse, die sich auch über Generationen erstrecken (können).

3. Demokratisierungsprozesse im östlichen Europa

Eine Gesamtschätzung der demokratischen Stabilität der Staaten der post-kommunistischen/post-sowjetischen Region ist kaum zu leisten, weil sich der Raum als äußerst heterogen erweist. Immerhin sind gegenwärtig nicht weniger als 29 Staaten dieser Region zuzuordnen; selbst wenn die zentralasiatischen Staaten, deren Unabhängigkeit die wenig erwünschte Folge des Auseinanderbrechens der Sowjetunion darstellt, und die Staaten Südkaukasiens davon ausgeklammert werden, bleiben noch immer 21 Staaten, die mit der mehrdimensionalen Transformationsaufgabe – Demokratie, Marktwirtschaft, Staats- und Nationsbildung – belastet sind.

Die Ausgangsvoraussetzungen, die Problemlagen, die sozial-ökonomischen, aber auch die politisch-kulturellen Potentiale dieser Gesellschaften waren und sind viel zu unterschiedlich, um eine gesamtregionale Bilanz der Transformationserfolge (und -niederlagen) durchführen zu können. Selbst der Versuch, sub-regionale Klassifikationen vorzunehmen, um den Raum zu strukturieren, hat nur begrenzte Erklärungsfunktion, wenn willkürliche Interpretationen vermieden werden sollen.

Die – auch vor dem Zusammenbruch der kommunistischen Ordnungen bereits vorhandene, aber seitdem weiter anwachsende – Ausdifferenzierung des post-kommunistischen Raumes, gemessen allein an politisch-rechtlichen Kriterien (die erheblichen ökonomischen Unterschiede völlig außer acht lassend), wird an der Einordnung der Staaten auf einer Skala, die von freien (1.0 >) über teilweise freien (3.0 >) bis zu unfreien (5.5 >) Regimen reicht, mehr als deutlich. Der Einstufung liegt die

Bewertung der politischen Rechte und der zivilen Freiheiten der Bürger dieser Staaten durch den renommierten analytischen Stab des *Freedom House* zugrunde.

Tabelle:
Einstufung der post-kommunistischen Staaten des östlichen Europas und der ehemaligen Sowjetunion hinsichtlich ihrer politischen und zivilen Freiheiten

Frei	Teilweise Frei	Unfrei
<p>1.5 Tschechien Estland Ungarn Litauen Polen Slowenien</p> <p>2.0 Lettland</p> <p>2.5 Bulgarien Mongolei Rumänien Turkmenistan</p>	<p>3.0 Slowakei</p> <p>3.5 Mazedonien Moldova Rußland Ukraine</p> <p>4.0 Albanien Kroatien Georgien Kyrgyzistan</p> <p>4.5 Armenien</p> <p>5.0 Bosnien-Herzegowina</p>	<p>5.5 Azerbajdzan Kazachstan</p> <p>6.0 Belarus Serbien Montenegro</p> <p>6.5 Uzbekistan</p> <p>7.0 Tadzikistan</p>

Dieser Beitrag konzentriert sich vorrangig auf die ost-zentraleuropäischen Staaten und damit – untermauert durch die Ergebnisse der Bewertung durch das *Freedom House* – auf die erfolgreichsten Beispiele liberal-demokratischer Transformationen. Mit der – vermutlich vorübergehenden – Ausnahme der Slowakei werden alle Staaten dieser Gruppe mit einer Bewertung von 1.5 zu den freien politischen Regimen gezählt. Diese Bilanz nach sieben Jahren mehrdimensionaler Reformzwänge ist durchaus beeindruckend und wird in den folgenden Abschnitten näher beleuchtet.

3.1. Die Durchsetzung der Wahldemokratie

Zu den konstitutiven prozeduralen Merkmalen demokratischer Regime zählt die Rückbindung der Regierenden an die (Mehrheit der) Regierten. Dieser Mechanismus wird durch allgemeine, gleiche und freie Wahlen ermöglicht. Alle ost-zentraleuropäischen Staaten haben seit 1989/90, als in "Gründungswahlen" demokratisch legitimierte Eliten ermittelt wurden, wiederholt Wahlen zu den wesentlichen Institutionen des politischen Systems durchgeführt, die, mit der vermutlich rasch vorübergehenden Ausnahme der Tschechischen Republik, überall zumindest einmal bereits zu einer Ablösung der Regierungsmehrheit durch die frühere Opposition geführt haben. Diese Regierungswechsel – weithin als Lackmus-Test für die Bereitschaft der politischen Eliten, demokratische Wahlen als ausschließliche Methode des Machterwerbs und -verlusts zu akzeptieren – sind bislang in den ozeSt weitgehend reibungslos erfolgt. Polen hat bereits den zweifachen Wechsel der Regierungsmehrheit (*two-turnover test*) erlebt, Ungarn und die Slowakei zumindest den einmaligen Wechsel; lediglich die Tschechische Republik hat diese Probe aufgrund der bisherigen Kontinuität der Regierungsmehrheit bislang nicht bestehen müssen. Dies ist um so bemerkenswerter, als in allen ozeSt mit Ausnahme Ungarns aufgrund politischer Konflikte bereits vorzeitige Parlamentswahlen durchgeführt werden mußten.

Tabelle: Parlaments- und Präsidentenwahlen im östlichen Zentraleuropa 1989–1998

	Parlamentswahlen	Präsidentenwahlen
Tschechien	Juni 1990 Juni 1992 Mai/Juni 1996 [1. Kammer] November 1996 [2. Kammer] Juni 1998 [1. Kammer, vorz.]	Jänner 1993 [PW] Jänner 1998 [PW]
Ungarn	März/April 1990 Mai 1994 Mai 1998	August 1990 [PW] Juni 1995 [PW]
Polen	[Juni 1989] Oktober 1991 [vorz.] September 1993 [vorz.] September 1997	Dezember 1990 [VW] November 1995 [VW]
Slowakei	Juni 1990 Juni 1992 Sept./Okt. 1994 [vorz.] September 1998	Februar 1993 [PW] Jänner 1998 [PW]

vorz. = vorzeitige Wahlen

PW = Wahl durch das Parlament

VW = Wahl durch das Volk

3.2. Verfassung und staatliche Institutionen

Die Einigung aller relevanten politischen Akteure auf die zentralen Institutionen des demokratischen Regimes – Exekutive, Legislative und Judikative –, auf deren Zuständigkeiten und Kompetenzen sowie auf die Bestell-, Kontroll- und Konfliktlösungsmechanismen zwischen den Institutionen zählt zu den vordringlichsten Aufgaben des Demokratisierungsprozesses, die im Rahmen der Verfassungsgebung wahrgenommen wird.

In allen ozeSt wurden entweder als Ergebnis des paktierten Regimewechsels von 1989 bestehende Verfassungen nachhaltig demokratisiert – wie im Falle Ungarns und vorübergehend in Polen – oder aber nach dem vollzogenen Regimewechsel durch die demokratisch gewählten Eliten neue Verfassungen ausgearbeitet.

In der Tschechischen Republik (CR) und in der Slowakischen Republik wurden im Zuge des Teilungsprozesses und mitbedingt durch ihn 1992 neue Verfassungen ausgearbeitet, nachdem zwischen 1990 und 1992 die Ausarbeitung einer funktionsfähigen föderalen Verfassung für die Tschechische und Slowakische Föderative Republik (CSFR) gescheitert war. Die Verfassung der Slowakischen Republik wurde am 1. September 1992 vom Slowakischen Nationalrat verabschiedet und trat am 1. Oktober 1992, in Kraft d.h. noch vor der Auflösung der CSFR. Die Verfassung der Tschechischen Republik wurde am 16. Dezember 1992 vom Tschechischen Nationalrat beschlossen und ist seit dem 1. Jänner 1993 rechtskräftig.

Die derzeitige Verfassung Ungarns beruht formal noch immer auf der Verfassung von 1949, die aber im Zuge des paktierten Machtwechsels 1989/90 mehrfach radikal überarbeitet wurde und mit dem alten Verfassungstext nur mehr wenige Worte gemeinsam hat. Derzeit wird durch das Parlament eine völlig neue Verfassung ausgearbeitet; dieser Verfassungsgebungsprozeß ist bereits sehr weit gediehen.

Die politische Elite Polens konnte sich zunächst nur auf die sogenannte "Kleine Verfassung" vom 17. Oktober 1992 verständigen, die sich auf die Regelung der Beziehungen zwischen Legislative und Exekutive beschränkte. Deren teilweise unklare und interpretationsfähige Bestimmungen waren wesentliche Gründe für die in den letzten Jahren in Polen aufgetretenen Konflikte zwischen den zentralen Regierungsinstitutionen. Mittlerweile wurde durch die Nationalversammlung – bestehend aus den beiden Parlamentskammern – eine neue Verfassung ausgearbeitet, die am 25. Mai 1997 in

einem Referendum, das sich durch niedrige Wahlbeteiligung (42 Prozent) auszeichnete, mit knapper Mehrheit (52.7 Prozent) angenommen wurde. Die neue Verfassung – seit dem 17. Oktober 1997 in Kraft – wird allerdings von den rechtsorientierten Parteien im Rahmen der seit den Wahlen zu Sejm und Senat im September 1997 regierenden "Wahlaktion Solidarität" (AWS) offen in Frage gestellt. Inwieweit deren Bestimmungen zur "Geschäftsgrundlage" der polnischen Demokratie werden können, bleibt daher abzuwarten.

Außer in Polen wurde die neue demokratische Verfassung in keinem der ozeSt einem Referendum unterzogen, sondern vom Parlament beschlossen. In keinem der ozeSt war für die Ausarbeitung der demokratischen Verfassung zuvor eine verfassungsgebende Versammlung gewählt worden; diese Funktion wurde von den (gewählten) Parlamenten übernommen.

"Die *Legitimität von oben* (Hervorhebung im Original, G.M.) war ausgesprochen schmal, da eigenständige Versammlungen mit dem alleinigen und expliziten Auftrag, eine Verfassung auszuarbeiten, vom Volke nirgendwo gewählt wurden. Die *Legitimität von unten* (Hervorhebung im Original, G.M.) fehlte völlig. (...). Die verfassungsgebende Gewalt ging in Ostmitteleuropa nicht vom Volke, sondern von den politischen Eliten aus."

Diese institutionelle und partizipatorische Beschränkung des formalen Verfassungsgebungsprozesses ist allerdings durch den Zeitdruck der Transformation, der durch dessen Mehrdimensionalität zusätzlich verschärft wurde, nachvollziehbar und verständlich. Auch läßt sich – wie *Merkel* (1996) betont – kein empirischer Zusammenhang zwischen der demokratischen Verfahrenslegitimität der Verfassungsgebung und der Stabilität der verfassungsbegründeten Ordnung feststellen.

Tabelle: Verfahren der Verfassungsgebung in Osteuropa

Verfahren der Verfassungsgebung	Staaten
Gewählte Verfassungsgebende Versammlung arbeitet demokratisch eine neue demokratische Verfassung aus, die einem Referendum unterzogen wird. dreistufige Legitimation	–
Gewählte Verfassungsgebende Versammlung arbeitet demokratisch eine neue demokratische Verfassung aus und faßt darüber einen Beschluß, der aber nicht einem Referendum unterbreitet wird. zweistufige Legitimation	Bulgarien (1991)
Bestehendes Staatsorgan (zumeist, aber nicht immer das amtierende Parlament) arbeitet eine Verfassung aus, die einem Referendum unterzogen wird. zweistufige Legitimation	Rumänien (1991) Litauen (1992) Rußland (1993) Polen (1997) Belarus (1996)
Staatsorgan (zumeist, aber nicht immer das amtierende Parlament) arbeitet eine Verfassung aus, die vom amtierenden Parlament verabschiedet, aber nicht zusätzlich einem Referendum unterzogen wird. einstufige Legitimation	Ungarn (1989) Albanien (1991) Slowenien (1991) Polen (1992) Slowakei (1992) Tschechien (1992) Lettland (1992) Belarus (1994)

Hinsichtlich der Regierungsform, die in und mit den Verfassungen der zentral- und osteuropäischen Staaten gewählt wurde, lassen sich folgende Aussagen treffen: In den zentral- und osteuropäischen Staaten dominieren parlamentarische Systeme, die sich auf ein mehr oder weniger

modifiziertes Verhältniswahlrecht nach Parteienlisten stützen. Ungarn, die Slowakische Republik, die Tschechische Republik, Bulgarien und Slowenien haben sich für ein parlamentarisches Regierungssystem entschieden. Diese Regierungsform zeichnet sich durch eine klare Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber dem Parlament – über das Institut der Vertrauensabstimmung bzw. des Mißtrauensvotums –, die Machtkonzentration beim Ministerpräsidenten, die schwache Stellung des Staatspräsidenten (der zumeist durch das Parlament gewählt wird) und – wenn auch nicht in allen Fällen – durch eine starke Stellung der Verfassungsgerichtshöfe aus.

Die Verfassungen Rumäniens, Kroatiens, Litauens und Polens hingegen begründeten ein semi-präsidentielles System mit Anlehnungen an die Verfassung der V. Französischen Republik, wengleich Polen nach der Annahme der neuen Verfassung im Mai 1997 die präsidentiellen Elemente weiter zurückgenommen und sich der parlamentarischen verfassungsrechtlichen Struktur der anderen ost-zentraleuropäischen Staaten stark angeglichen hat.

Konstitutiv für (semi-)präsidentielle Systeme ist die direkte demokratische Legitimation sowohl des Parlaments als auch des Staatspräsidenten als zentrale exekutive Einrichtung, wobei keine der beiden Institutionen die jeweils andere in ihrer Amtsperiode/-zeit begrenzen kann. Zusätzlich konflikterzeugend wirkte im Falle Polens zwischen 1992 und 1997 die duale Exekutive mit Staatspräsidenten und Ministerpräsidenten bei unklarer Kompetenzabgrenzung. Diese Sachverhalte können besonders destabilisierend oder blockierend wirken, wenn die politische Ausrichtung der Mehrheiten in Parlament/Regierung und des Staatspräsidenten unterschiedlich sind, wie dies in Polen 1993–1995 und seit Herbst 1997 oder in Rumänien 1996/97 der Fall war bzw. ist.

Alle Staaten der ehemaligen Sowjetunion haben – teilweise autoritäre – Präsidialverfassungen angenommen. Die zentralasiatischen Staaten mit Ausnahme von Kirgisistan sind seitdem sogar von der Wahl des Präsidenten abgegangen und haben die Amtsperioden der gegenwärtigen Präsidenten in Referenda verlängern lassen.

Eine grundsätzliche Aussage darüber, welche der Regierungsformen – parlamentarische oder präsidentielle Systeme (in all ihren Mischformen) – für die Konsolidierung der demokratischen Ordnung nützlicher ist, läßt sich in dieser allgemeinen Form, zeit- und kontextunabhängig, d.h. ohne Berücksichtigung der spezifischen, historisch-kulturellen Merkmale und Erfahrungen einer Gesellschaft, nicht treffen. Zumindest aber kann gesagt werden, daß parlamentarische Systeme aufgrund ihrer Konfliktlösungsmechanismen eher dazu neigen, Konflikte zu entdramatisieren und institutionell zu kanalisieren. Das Institut des Mißtrauensvotums kann das Mandat einer Regierung jederzeit beenden, womit parlamentarische Systeme flexibler auf geänderte Voraussetzungen reagieren können. Verbunden mit einem proportionalen Wahlrecht, das dazu tendiert, Mehrparteiensysteme hervorzubringen und damit Koalitionsregierungen zu erfordern, zwingen parlamentarische Systeme zu kompromiß- und koalitionsorientiertem Verhalten.

Präsidentielle Systeme hingegen können eine latent vorhandene Polarisierung innerhalb des Elektorats und/oder innerhalb der politischen Elite verschärfen, weil das mit großer Machtfülle versehene Präsidentenamt nur an den Vertreter einer Gruppe fallen kann, das dieser für eine festgelegte Amtszeit innehaben wird. Bei ungleicher politischer Ausrichtung der parlamentarischen Mehrheit und des Präsidenten kann zudem eine Blockade des politischen Entscheidungsprozesses eintreten, die die Konfliktparteien zu verfassungswidrigen Initiativen verleiten könnte.

Die Legislaturperioden der Parlamente der ozeSt wurden einheitlich mit 4 Jahren festgesetzt; lediglich die Amtsperiode der 2. Kammer des Parlaments der CR – des Senats – wurde nach dem Vorbild des Senats der USA mit 6 Jahren angesetzt, wobei alle 2 Jahre ein Drittel der insgesamt 81 Senatoren neu gewählt werden. Polen und die CR haben für ihr Parlament eine bikamerale Struktur gewählt, die Parlamente Ungarns und der Slowakischen Republik bestehen nur aus einer Kammer. Die Abgeordneten werden in allen ozeSt direkt gewählt, auch die Senatoren in Polen und der CR; während die tschechischen Senatoren in Direktwahlkreisen ermittelt werden, werden die polnischen Senatoren in den administrativen Verwaltungseinheiten – den Wojewodschaften (*województwa*) – gewählt, wobei 47 der 49 Wojewodschaften durch 2 Senatoren, die Wojewodschaften Warschau und Kattowitz hingegen durch 3 Senatoren vertreten werden.

Tabelle: Die Parlamente der ost-zentraleuropäischen Demokratien

	Struktur	Bezeichnung	Anzahl der Abgeordneten	Funktionsdauer (Jahre)
Tschechien	bikameral	Abgeordnetenkam- mer/ Senat	200/81	4/6
Slowakei	unikameral	Nationalrat	150	4
Polen	bikameral	Sejm/Senat	460/100	4/4
Ungarn	unikameral	Landesversammlu- ng	386	4

Die Zahl der in den Parlamenten der ozeSt vertretenen Parteien ist angesichts des – wenn auch abgeschwächten – Verhältniswahlrechtes und der spezifischen Bedingungen der Parteienbildung (siehe unten) nicht überraschend hoch. Mit 5–7 parlamentarischen Fraktionen ist der Grad der Fragmentierung relativ mäßig, wenn auch ein wenig höher als in westeuropäischen Parlamenten.

Alle ozeSt wurden seit dem Regimewechsel von Koalitionsregierungen geführt. Dies war zumeist nicht das Ergebnis einer angesichts der Transformationserfordernisse Elitenkonsens ausdrückenden Bereitschaft zur "großen Koalition" der demokratischen Parteien, sondern schlichtweg das Resultat notwendiger arithmetischer Mehrheitsbeschaffung. Keine der Parteien in den ozeSt konnte bislang eine derart dominierende Position beim Wähler erreichen, die ihr die Bildung einer Alleinregierung – zumindest arithmetisch – erlaubt hätte. Die einzige Ausnahme dieses Musters ist Ungarn. Aus den Parlamentswahlen vom Mai 1994 – den zweiten demokratischen Wahlen nach dem Regimewechsel – ist die post-kommunistische "Sozialistische Partei Ungarns" (MSzP) mit 32,96 Prozent der gültigen Wählerstimmen aufgrund des mehrheitsfördernden Wahlrechts mit 54,15 Prozent der Mandate als klarer Wahlsieger hervorgegangen. Trotzdem war den Post-Kommunisten daran gelegen, den – zumindest auf der Ebene der Parteiführungsfunktionäre – linksliberalen "Verband der Freien Demokraten" (SzDSz) zur Regierungsbeteiligung zu bewegen. Daraus erklärt sich auch, warum die ungarische Regierung über eine überaus starke Mehrheit im Parlament verfügt, während die Koalitionsbildungen in den anderen ozeSt das Bemühen widerspiegeln, die Koalitionen so groß wie notwendig, aber so klein als möglich zu halten (*minimum winning coalitions*). Das vorherrschende Muster ist dabei die Koalition von einer oder zwei Kleinparteien mit einer starken Führungspartei.

Bislang lediglich in Tschechien ist die exekutive Gewalt von einer Minderheitsregierung übernommen worden. Diese instabile Regierungskoalition war aufgrund der überraschenden Wahlniederlage der seit 1992 regierenden Koalition bei den Wahlen zur Abgeordnetenversammlung im Juni 1996 und wegen des Scheiterns alternativer Konstellationen erforderlich geworden. Die Lebensdauer des Minderheitskabinetts Klaus II war allerdings beschränkt; die Koalition ist im Dezember 1997 zerfallen, wodurch erstmals vorzeitige Parlamentswahlen in der CR – vermutlich im Juni 1998 – erforderlich wurden.

Tabelle: Regierungsstrukturen in den oze-Staaten im November 1997

	Ungarn	Polen	Tschechien	Slowakei
Zahl der Parlamentsparteien	6	5	6	7
Parteiengröße der Regierungskoalition	2	2	3	3
Regierungsparteien	MSzP, SzDSz	AWS, UW	ODS, ODA, KDU-cSL	HZDS, SNS, ZRS
Mandatsstärke der Regierung (in Prozent)	72.3	56.7	49.5	55.3
Mandatsstärke der stärksten Regierungspartei (in Prozent)	54.2 [MSzP]	43.7 [AWS]	34.0 [ODS]	40.7 [HZDS]
Ideologische Position	mitte-links	mitte-rechts	mitte-rechts	links-rechts

Parteienabkürzungen

MSzP Ungarische Sozialistische Partei

SzDSz Verband der Freien Demokraten

AWS Wahlaktion Solidarität

UW Union der Freiheit

ODS Bürgerlich-Demokratische Partei

ODA Bürgerlich-Demokratische Allianz

KDU–cSL Christlich-Demokratische Union – Tschechische Volkspartei

HZDS Bewegung für eine Demokratische Slowakei

SNS Slowakische Nationalpartei

ZRS Slowakische Arbeitervereinigung

Die Stabilität der Regierungen in den ozeSt ist sehr unterschiedlich. Ungarn und die Tschechische Republik weisen eine sehr hohe Kontinuität und Stabilität der Regierungen auf – sowohl hinsichtlich der Regierungsparteien als auch der Person des Ministerpräsidenten. In Ungarn wurde die parteibezogene Zusammensetzung des Kabinetts bislang lediglich durch Wahlen nach Ablauf der Legislaturperioden verändert. Lediglich der Tod von József Antall im Dezember 1993 erforderte eine Neuwahl des Ministerpräsidenten. Die gleiche Stabilität galt bis zum Dezember 1997 auch für die Tschechische Republik. Seit den Wahlen im Juni 1992 wurde die Regierung von denselben drei Parteien getragen und von Václav Klaus angeführt. Mit dem Austritt zweier Parteien aus der Koalition (ODA, KDU–cSL), dem dadurch erzwungenen Rücktritt von Ministerpräsident Klaus und der Spaltung der größten Regierungspartei ODS hat sich dies nunmehr verändert.

Die Slowakische Republik war bis zu den Parlamentswahlen im Herbst 1994 durch eine starke Instabilität auf der Regierungsebene gekennzeichnet. Sowohl hinsichtlich der Koalitionsparteien als auch der Person des Ministerpräsidenten kam es zu wiederholten Änderungen. Seit Dezember 1994 allerdings wird die Slowakei unverändert von einer Drei-Parteien-Koalition unter der Führung von Vladimír Meciar regiert.

In Polen wurde die Regierung seit dem Regimewechsel von insgesamt 9 Ministerpräsidenten geführt. Bis zu den Parlamentswahlen 1993 war die Instabilität besonders hoch – sowohl hinsichtlich der Regierungsparteien als auch der Ministerpräsidenten. Danach wurde die Regierung zwar bis zum Ablauf der Legislaturperiode im Herbst 1997 immer von denselben 2 Parteien – den Postkommunisten (SdRP/SLD) und der Bauernpartei (PSL) getragen – doch wurde das Kabinett von 3 verschiedenen Ministerpräsidenten geführt.

Tabelle:

Regierungskontinuität auf Ebene der Ministerpräsidenten in den OSZE-Staaten 1989–1998

POLEN

Ministerpräsident	Amtszeit	Amtsduer
Tadeusz Mazowiecki	8.89 – 12.90	16 Monate
Jan K. Bielecki	1.91 – 11.91	11 Monate
Jan Olszewski	12.91 – 6.92	7 Monate
Waldemar Pawlak	6.92 – 7.92	1 Monat
Hanna Suchocka	7.92 – 10.93	15 Monate
Waldemar Pawlak	10.93 – 2.95	17 Monate
Józef Oleksy	3.95 – 1.96	11 Monate
Włodzimierz Cimoszewicz	2.96 – 10.97	21 Monate
Jerzy Buzek	10.97 –	> 5 Monate

SLOWAKISCHE REPUBLIK

Ministerpräsident	Amtszeit	Amtsduer
Vladimír Meciar	6.90 – 4.91	9 Monate
Jan Carnogoursky	4.91 – 6.92	15 Monate
Vladimír Meciar	6.92 – 3.94	21 Monate

Jozef Moravcik	3.94 – 12.94	9 Monat
Vladimír Meciar	12.94 –	> 39 Monate

TSCHECHISCHE REPUBLIK

Ministerpräsident	Amtszeit	Amtsduer
Petr Pithart	6.90 – 6.92	24 Monate
Václav Klaus	7.92 – 12.97	66 Monate
Josef Tosovsky	1.98 –	> 2 Monate

UNGARN

Ministerpräsident	Amtszeit	Amtsduer
József Antall	5.90 – 12.93	43 Monate
Péter Boross	12.93 – 7.94	7 Monate
Gyula Horn	7.94 –	> 44 Monate

4. Das Verhalten der neuen Eliten

Das Verhalten und die Perzeptionen der Elitenakteure ist eine Schlüsselvariable sowohl während der Ablöse der nicht-demokratischen Ordnung (Transition), als auch in der Phase der Konsolidierung des demokratischen Regimes. Politische Eliten sind die wesentlichen Träger des demokratischen Konsenses über die ausschließliche Zuteilung und Aberkennung politischer Entscheidungsgewalt über den Regelmechanismus allgemeiner, gleicher und freier Wahlen. Ihnen obliegt auch die Bereitschaft, die demokratisch legitimierte Machtausübung derartiger Selbstbeschränkung zu unterwerfen, daß der demokratische Machtwechsel nicht unmöglich gemacht wird. Die Ausbildung dieses *contingent consent* innerhalb aller relevanten politischen Akteure zählt zu den unabdingbaren Voraussetzungen dauerhafter Konsolidierung.

"[The] actors agree to compete in such a way that those who win greater support will exercise their temporary political superiority in such a way as not to impede those who may win greater support in the future from taking office; and those who lose in the present agree to respect the contingent authority of the winners to make binding decisions, in exchange for being allowed to take office and make decisions in the future. In their turn, citizens will presumably accept a democracy based on such a competition, provided its outcome remains contingent on their collective preferences as expressed through fair and regular elections of uncertain outcome."

Die notwendige Selbstbeschränkung demokratisch zugeteilter Macht ist von den Eliten der meisten ozeSt bislang durchaus respektiert worden. Auch die dominante Regierungsmehrheit in Ungarn hat in der politischen Praxis die Rechte der (momentanen) politischen Minderheit weitgehend beachtet und ihre Beteiligung an staatlichen Institutionen – insbesondere in der parlamentarischen Arbeit (Parlamentspräsidium, -ausschüsse) – nicht beschnitten. Dies gilt auch für die post-kommunistische Regierung Polens (1993–1997) trotz der starken Polarisierung zwischen dem anti- und dem post-kommunistischen Lager in der politischen Elite und Gesellschaft Polens.

Eine negative Ausnahme insbesondere hinsichtlich der Selbstbeschränkung der Mehrheitsparteien ist die Slowakei. Die Mißachtung der Rechte der Opposition – insbesondere der Kontrollmöglichkeiten des Parlaments, vor allem der Minderheitenfraktionen –, die hemmungslose Interpretation des Mehrheitsstatus als unbeschränkte Handlungsfreiheit und die Instrumentalisierung anderer staatlicher Institutionen – u.a. nachrichtendienstlicher Einrichtungen, der Polizei, staatlich kontrollierter Medien – zur Beschneidung oder Diffamierung politischer Aktivitäten der Opposition zählen zu massiven Verletzungen grundlegender Regeln demokratischer Politik.

Die demokratische Situation in der Slowakei kann eindrücklich mit dem Konzept der "delegativen Demokratie" von O' Donnell (1994) beschrieben werden. Die vertikale Kontrolle (*vertical accountability*) über den Mechanismus der allgemeinen Wahlen bleibt zwar (zumindest formal) erhalten, aber der demokratisch ermittelte Machthaber versucht permanent und erfolgreich die horizontale Kontrolle (*horizontal accountability*) durch andere Verfassungsorgane wie Verfassungsgericht und Parlament zu beschränken und zu beschneiden. Die Beschneidung der

Demokratie in der Slowakei wird damit durch ein Versagen von Teilen der politischen Elite des Landes, nicht aber durch seine verfassungsrechtlich-institutionelle Struktur ausgelöst.

Neben der faktischen Anerkennung der demokratischen Wahl als ausschließlichen Mechanismus des Machterwerbs, der Selbstbeschränkung in der Machtausübung und der Anerkennung des Machtverlustes durch demokratische Wahlen zählt die demokratische Integration des politisch aktiven Segments der früheren nicht-demokratischen Herrschaftselite zu den Schlüsselmomenten der demokratischen Konsolidierung. Die Integration der ehemaligen kommunistischen Kader in den demokratischen Konsensbogen hängt – vereinfachend – von zwei Schlüsselfaktoren ab:

Zum einen von der Dauer und Form der Herrschaftsausübung des abgelösten kommunistischen Regimes. Im sowjetisierten Osteuropa waren erhebliche Unterschiede im Grad der autoritär-totalitären Machtausübung auszumachen. Die Erfahrungen in dieser und die Erinnerungen an diese Herrschaftsperiode bei allen relevanten Akteuren beeinflusst maßgeblich die Möglichkeiten der demokratischen Einbindbarkeit der ehemaligen Herrschaftseliten. Eine davon abhängige Variable ist die Form, in der die kommunistischen Kader die Macht an die ehemalige Opposition übergeben haben – gewaltsam oder gewaltlos, paktiert oder sogar in aktiver, die Demokratisierung anstrebenden Zusammenarbeit mit der Opposition.

Zum anderen ist die inhaltliche, organisatorische und praktische Entwicklung der kommunistischen bzw. post-kommunistischen Parteien nach dem Regimewechsel für deren Einbindbarkeit in den Verfassungsbogen maßgeblich. Die demokratische Revision der Parteiprogramme, die organisatorische und inhaltliche Rückdefinition und -bildung von einer staatsapparattragenden Entität zu einer demokratischen politischen Partei und die Akzeptanz der demokratischen Ordnung, Institutionen und Verfahren sind unabdingbare Voraussetzungen für Integration der alten Eliten.

In Ungarn ist die Integration der Post-Kommunisten – der "Ungarischen Sozialistischen Partei" (MSzP) – sowohl auf der Wähler - als auch der Elitenebene sehr erfolgreich verlaufen. Aufgrund der moderateren Herrschaftspraxis der früheren kommunistischen Herrschaftselite und der demokratischen Reorientierung der MSzP nach dem Regimewechsel waren dafür auch keine unüberwindbaren Hindernisse vorhanden.

In den Nachfolgestaaten der ehemaligen Tschechoslowakei sind die Ergebnisse unterschiedlich. In der Tschechischen Republik konnte sich keine post-kommunistische Linkspartei entwickeln. Die früheren Parteikader organisieren sich mehrheitlich in der "Kommunistischen Partei Böhmens und Mährens" (KSCM), die zumindest Züge einer Fundamentalopposition erkennen läßt; jedenfalls wird die KSCM von den anderen Parteien im Tschechischen Nationalrat noch nicht als kooperationsfähig bewertet.

In der Slowakei hingegen hat sich mit der "Partei der Demokratischen Linken" (SDL) eine post-kommunistische Partei entwickelt, die vorübergehend – vom März bis Dezember 1994 – auch zusammen mit nicht-kommunistischen Parteien an der Regierung beteiligt war. Eine linksorthodoxe Abspaltung der SDL – die "Slowakische Arbeitervereinigung" (ZRS) - ist seit Dezember 1994 an der Regierung der SR beteiligt.

In Polen ist, ähnlich wie in Ungarn, aus der kommunistischen Staatspartei ("Polnische Vereinigte Arbeiterpartei", PZPR) eine starke post-kommunistische Formation – die "Sozialdemokratie der Republik Polen" (SdRP) – hervorgegangen. Zusammen mit der post-kommunistischen Gewerkschaft OPZZ und zahlreichen anderen linksorientierten Verbänden wurde die "Allianz der Demokratischen Linken" (SLD) bei den Parlamentswahlen im September 1993 zur stärksten Fraktion im polnischen Parlament und bildete zusammen mit der "Polnischen Bauernpartei" bis zum Oktober 1997 die Regierung. Die Integration der Post-Kommunisten ist auf der Wählerebene durchaus erfolgreich verlaufen; auch die programmatisch-organisatorische Reorientierung ist weitgehend durchgeführt worden. Allerdings verweigern die Parteien, die aus der ehemaligen Solidarność-Opposition hervorgegangen sind, noch immer jegliche Zusammenarbeit mit der SLD.

5. Die politischen Parteien

Eine wesentliche Phase in der – und zugleich ein nachhaltiger Faktor für die – Ausformung der Parteiensysteme in den osteuropäischen Reformstaaten waren die gegen das kommunistische Regime gerichteten Sammlungsbewegungen der Opposition. Die Ausprägung dieser Bürgerbewegungen war zwar sehr unterschiedlich, doch in allen ozeSt, mit der partiellen Ausnahme Ungarns, waren sie ein wesentliches Element der Demokratisierung.

Das Auseinanderbrechen der Bürgerbewegungen 1990/91 war vorrangig das Resultat veränderter Funktionserfordernisse des Demokratisierungsprozesses. Nach der Auswahl neuer demokratischer Regierungen in den "Gründungswahlen" 1990 war die Aufgabenstellung des frühen Demokratisierungsprozesses – organisatorische Einfassung aller dissidenten Strömungen gegen die kommunistische Herrschaftselite – abgeschlossen:

- Die Bürgerbewegungen hatten nach den Gründungswahlen das identitätsstiftende gemeinsame Ziel – die Demontage der autoritären Regime – erreicht; nach dem Wegfall dieses einigenden gemeinsamen Zieles war der Homogenitätsdruck von außen erloschen, die personellen und inhaltlichen Differenzen konnten nunmehr offen durchbrechen.
- Die Aufgabe einer effektiven Regierungsarbeit war mit den lockeren organisatorischen Strukturen und der programmatischen Widersprüchlichkeit der Bürgerbewegungen nicht zu erfüllen: Das Auseinanderbrechen der Bürgerbewegungen war daher letztlich sinnvoll, weil dadurch die Weichen für die schrittweise Ausbildung eines inhaltlich pluralen Parteiensystems gestellt wurden.

Die Grundlagen der entstehenden Parteien waren höchst unterschiedlich: Viele der Parteiengründungen waren ein Versuch, "historische Parteien", die in diesen Ländern vor der kommunistischen Machtübernahme bestanden hatten, wiederzubeleben oder aber an kulturellen, sozialen, konfessionellen Bruchlinien jener Zeit auszurichten. Zahlreiche andere entwickelten sich als langsam wachsender organisatorischer Apparat charismatischer Akteure. Ein wesentlicher dritter Konstituierungsfaktor war die Nachahmung westeuropäischer Vorbilder, wobei die "westlichen Schwestern" wesentliche finanzielle, organisatorische und personelle Unterstützung in diesem Prozeß leisteten. Ein zentrales Merkmal des Parteienbildungsprozesses in den Reformstaaten ist aber die "Gründung von oben", d.h. die formale Begründung von "Parteien" durch Mitglieder der politischen Elite, der die Suche nach einem sozialen Substrat und einer gesellschaftlichen Konflikt- und Bruchlinie nachfolgte.

In der weiteren Entwicklung der Parteien in den Reformstaaten waren drei Faktoren maßgeblich: Die Positionierung der Bürger hinsichtlich der Tatsache, insbesondere aber der Folgen des Regimewechsels (Bruchlinie tatsächliche oder perzipierte Transformationsgewinner bzw. -verlierer), die entstehende soziale, kulturelle, regionale und sonstige Ausdifferenzierung im Rahmen und durch die mehrdimensionalen Reformen und die durch das Wahlrecht und die Wählermarktorientierung sich ergebende Organisations-, Koalitions- und Fusionslogik. Zumindest für die ozeSt kann gesagt werden, daß die Entscheidung für ein moderiertes Verhältniswahlrecht (mit majorisierenden Elementen in Ungarn) ein zentraler Faktor für die Senkung des Fragmentierungsgrads des Parteiensystems – und damit der staatlichen Institutionen – gewesen ist. Damit wurde eine wichtige Voraussetzung für die demokratische Konsolidierung der Reformstaaten geschaffen.

In allen Reformstaaten ist auch nach neun Jahren noch immer eine äußerst geringe Integrationskraft der politischen Parteien zu beobachten. Die Bürger haben wenig Vertrauen zu ihnen. Die politischen Parteien, dies gilt auch für die ozeSt, sind – mit der relativen Ausnahme der postkommunistischen Parteien – sozial kaum verankert. Der Mitgliederbestand der Parteien in den ozeSt ist relativ gering. Die Zahl der Parteimitglieder in Ungarn wird derzeit auf ca. 200.000 Personen, d.h. 2 Prozent der Bevölkerung, geschätzt. Schätzungen des Mitgliederbestandes der Parteien in der Tschechischen Republik, der Slowakischen Republik und Polen schwanken zwischen 1,3 und 7 Prozent der Bevölkerung. Abhängig von den herangezogenen Referenzwerten, sind diese Zahlen sehr niedrig (Referenz zu Österreich, Deutschland oder den skandinavischen Staaten) oder relativ "normal" (Vergleich zu den Niederlanden oder Großbritannien).

Auch die Parteidentifikation, d.h. die längerfristige affektive Bindung an eine politische Partei, ist in den OSZE-Staaten nur schwach ausgeprägt (siehe Tabelle unten). Durch die geringe Ausprägung der

Parteiidentifikation sind die starken Fluktuationen bei Wahlen (Volatilität) und die dadurch bedingten Änderungen in der Zusammensetzung der Regierungen und deren Politikfeldgestaltung in einigen der osteuropäischen Staaten erklärbar. Diese für post-autoritäre Regime typische hohe Volatilität behindert die Konsolidierung des Parteiensystems als ein wesentliches Subsystem der Demokratie.

Tabelle: Parteiidentifikation in den oze-Saaten im Trend 1991–1995

(Angaben in Prozent)

Es neigen einer bestimmten Partei oder politischen Bewegung zu ...

in Prozent	CR	SR	H	PL	Ö	West-D
1991	31	25	25	15		
1992	36	35	23	13		
1993	36	31				
1994	38	30	22	15		68
1995	30	35	18	18		
1996					57	

Die Integrations- und Mobilisierungskraft der politischen Parteien ist offensichtlich äußerst niedrig, die Distanz zwischen den Bürgern als Wähler und den politischen Parteien als Agenten der Aggregation gesellschaftlicher Interessen erheblich. "Diese 'gesellschaftliche' Schwäche der Parteien kontrastiert mit ihrer 'staatlichen Kompetenzfülle'. (...). Schließt sich der Graben zwischen mangelnder gesellschaftlicher Verwurzelung und der monopolitischen Okkupation politischer Entscheidungszentren nicht, können die Parteien die Interessenvermittlung zwischen Gesellschaft und Staat nicht mehr erfüllen. (...) Der Repräsentationsgedanke liberaler Demokratie würde damit gefährlich ausgehöhlt."

Eine starke Polarisierung des Parteiensystems, starke Flügelparteien und hinsichtlich ihres Wähleranteils relevante gegen das demokratische Regime gerichtete Gruppen ("Anti-Systemparteien") gelten als massive Störfaktoren für die Konsolidierung junger Demokratien. In den ozeSt ist vor allem das polnische, das tschechische und das slowakische Parteiensystem durch eine starke Polarisierung gekennzeichnet. Die Polarisierung in Polen besteht zwar nicht zwischen extremen links- und rechtsorientierten Polen, dafür ist die Kluft zwischen ehemaliger Regimeopposition und ehemaligen Kommunisten, zusätzlich verschärft durch die Bruchlinie zwischen Säkularismus und nationalkatholischem Staatsverständnis besonders stark und nachhaltig ausgeprägt. Besorgniserregend daran ist die wiederholte Instrumentalisierung dieser Gräben und damit deren bewußte Vertiefung durch Teile der politischen Eliten, insbesondere der rechtsnationalen, katholischen Seite. Allerdings handelt es sich bei beiden Lagern in keinem Fall um gegen die demokratische Ordnung gerichtete Anti-Systemparteien.

Auch das Parteiensystem der Tschechischen Republik weist starke polarisierte Flügelparteien auf: Der rechtsextremen "Assoziation für die Republik – Republikanische Partei der Tschechoslowakei" (SPR–RSC) steht die orthodoxe "Kommunistische Partei Böhmens und Mährens" (KSSM) gegenüber; beide Gruppierungen weisen nicht unerhebliche Züge von Anti-Systemparteien auf.

Eine starke Polarisierung des Parteiensystems ist auch in der Slowakischen Republik zu beobachten. Die Flügelparteien – die "Slowakische Nationalpartei" (SNS) auf der rechten, die "Slowakische Arbeitervereinigung" (ZRS) auf der linken Seite des politischen Spektrums – haben starke Züge anti-demokratischer Ausrichtung, sind aber dennoch seit Dezember 1994 Mitglieder der Regierungskoalition. Die Regierung der SR setzt sich damit aus links- und rechtsextremen Flügelparteien und einer sozialpopulistischen Kernpartei – der "Bewegung für eine Demokratische Slowakei" (HZDS) – zusammen, die allesamt anti-demokratische Züge aufweisen.

Mit Ausnahme der Slowakei gilt für die ozeSt trotzdem eine relative Schwäche der Parteien anti-systemischer Orientierung. KSCM und "Republikaner" in der Tschechischen Republik konnten bei den letzten Wahlen zum Tschechischen Nationalrat im Juni 1996 gemeinsam zwar immerhin 18,34 Prozent der gültigen Wählerstimmen erringen, bleiben aber durch die von den demokratischen Parteien betriebene Ausgrenzung aus dem Verfassungsbogen weitgehend isoliert. In Polen sind anti-systemische Parteien bei den vergangenen Wahlen wiederholt daran gescheitert, in den Sejm (dem

Unterhaus des Parlaments) einzuziehen – so etwa die Polnische Nationale Gemeinschaft – Polnische Nationale Partei (PWN-PSN). Schließlich ist es auch in Ungarn der rechtsnationalen "Partei der Ungarischen Gerechtigkeit und des Lebens" (*MIÉP*) von István Csurka nicht gelungen, im Parlament vertreten zu sein. Selbst in der Slowakei ist die Regierungsbeteiligung der linken und rechten Anti-Systemparteien vor allem ihrer mehrheitsbeschaffenden Funktion, nicht aber ihrer starken Stellung bei den Wählern zu verdanken. Beide zusammen konnten bei den letzten Wahlen zum Slowakischen Nationalrat im September 1994 nur 12,74 Prozent der gültigen Wählerstimmen erzielen. Bei den Wahlen im September 1998 kann die linksextreme "Slowakische Arbeitervereinigung" überhaupt aus dem Slowakischen Nationalrat fallen.

6. Resümee

Die ost-zentraleuropäischen Staaten haben angesichts der mehrdimensionalen Transformationsaufgaben und der Tatsache ungünstiger sozial-kultureller und ökonomischer Ausgangslagen seit dem Regimewechsel erhebliche Fortschritte beim Aufbau und bei der Konsolidierung demokratischer Institutionen erzielt. Dies gilt insbesondere auf der verfassungsrechtlich-strukturellen Ebene; abgeschwächt kann dies auch für die Ebene des Elitenverhaltens – mit Ausnahme der Slowakei – gesagt werden. Bemerkenswert ist – trotz der in empirischen Befunden erkennbaren Demobilisierung und Enttäuschung der Bürger über den Verlauf der Reformprozesse – auch die Wahrung der allgemeinen Unterstützung des demokratischen Systems, trotz der erheblichen Kosten des sozial-ökonomischen Reformprozesses. Erhebliche Mängel hingegen bestehen noch immer im Bereich der intermediären Institutionen (Parteien, Verbände), die (noch) nicht in der Lage sind, die ihnen zugewiesenen Funktionen im demokratischen politischen Prozeß wahrzunehmen.

Zu beachten ist allerdings, daß es sich bei den ost-zentraleuropäischen Staaten – auch wenn Staaten wie Slowenien, Estland oder Litauen miteinbezogen werden – nur um eine zahlenmäßig kleine Gruppe der post-kommunistischen Staaten handelt. Die Demokratisierungsprozesse in den meisten anderen Staaten dieser Kategorie verlaufen ungleich mühsamer, widersprüchlicher und erfolgloser.

7. Literaturverzeichnis

- Almond**, Gabriel A.; G. Bingham **Powell**. Comparative Politics Today. A World View. New York: HarperCollins College Publishers ⁶1996.
- Almond**, Gabriel A.; G. Bingham **Powell**; Robert J. **Mundt**. Comparative Politics. A Theoretical Framework. New York: HarperCollins College Publishers ²1996.
- Almond**, Gabriel A.; Sidney **Verba** (Hrsg.). The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations. Princeton, N.J.: Princeton University Press 1963.
- Almond**, Gabriel A.; Sidney **Verba** (Hrsg.). The Civic Culture Revisited. Boston 1980.
- Armijo**, Leslie; Thomas **Biersteker**; Abraham **Lowenthal**. The Problems of Simultaneous Transitions, in: Journal of Democracy 4, 1994, S. 161–175.
- Bahro**, Horst. Zur Verbreitung einer Regierungsform zwischen Parlamentarismus und Präsidialismus, in: Osteuropa-Recht 1, 1997, S. 2–18.
- Balcerowicz**, Leszek. Understanding Postcommunist Transitions, in: Journal of Democracy 4, 1994, S. 75–89.
- von Beyme**, Klaus; Claus **Offe** (Hrsg.). Politische Theorien in der Ära der Transformation. PVS-Sonderheft 26, 1995
- Dahl**, Robert A. Polyarchy. Participation and Opposition. New Haven-London: Yale University Press 1971.
- Dawisha**, Karen; Bruce **Parrott** (Hrsg.). The consolidation of democracy in East-Central Europe. Cambridge: Cambridge University Press 1997.

- Diamond**, Larry; Marc F. **Plattner** (Hrsg.). *The Global Resurgence of Democracy*. Baltimore-London: The Johns Hopkins University Press 1993.
- Easton**, David. A Re-Assessment of the Concept of Political Support, in: *British Journal of Political Science* 5, 1975, S. 435–457.
- Ders. Theoretical Approaches to Political Support, in: *Canadian Journal of Political Science* 9, 1976, S. 431–448.
- Freedom in the World**. *The Annual Survey of Political Rights & Civil Liberties 1996–1997*. New York: Freedom House 1997
- Gerlich**, Peter; Fritz **Plasser**; Peter A. **Ullram** (Hrsg.). *Regimewechsel. Demokratisierung und politische Kultur in Ost-Mitteleuropa*. Wien-Köln-Graz: Böhlau 1992.
- Gunther**, Richard; Nikiforos P. **Diamandouros**; Hans-Jürgen **Puhle** (Hrsg.). *The Politics of Democratic Consolidation: Southern Europe in Comparative Perspective*. Baltimore-London: Johns Hopkins University Press 1995.
- Horowitz**, Donald L. Democracy in Divided Societies, in: *Journal of Democracy* 4 (October) 1993, S. 18–38.
- Huntington**, Samuel P. *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman-London: University of Oklahoma Press 1991.
- Lewis**, Paul G. (Hrsg.). *Democracy and Civil Society in Eastern Europe. Selected Papers from the Fourth World Congress for Soviet and East European Studies, Harrogate 1990*. Basingstoke: St. Martin's Press 1992.
- Ders. (Hrsg.). *Party Structure and Organization in East-Central Europe*. Cheltenham/Brookfield: Edward Elgar 1996.
- Lijphart**, Arend. *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. London-New Haven: Yale University Press 1984.
- Constitutional Choices for New Democracies, in: *Journal of Democracy* 1, 1991, S. 72–84.
- Ders. Democratization and Constitutional Choices in Czecho-Slovakia, Hungary and Poland 1989–1991, in: *Journal of Theoretical Politics* 2, 1992, S. 207–223.
- Linz**, Juan J.; Alfred **Stepan** (Hrsg.). *The breakdown of democratic regimes*. Baltimore: Johns Hopkins University Press 1978.
- Ders. Perils of presidentialism, in: *Journal of Democracy* 1, 1990, S. 51–69.
- Ders. The virtues of parliamentarism, in: *Journal of Democracy* 4, 1990, S. 84–91.
- Ders. *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*. Baltimore: The John's Hopkins University Press 1996.
- Linz**, Juan J.; Arturo **Valenzuela** (Hrsg.). *The Failure of Presidential Democracy. Comparative Perspectives*. Baltimore: Johns Hopkins University Press 1994.
- Mainwaring**, Scott. *Presidentialism, Multiparty Systems and Democracy: The Difficult Equation*. Working paper des Kellogg Institute Nr. 144. Notre Dame: University of Notre Dame 1990.
- Mainwaring**, Scott; Guillermo O' **Donnell**; Samuel **Valenzuela** (Hrsg.). *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective*. Notre Dame 1992, S. 294–341.
- Mangott**, Gerhard. Parteienbildung und Parteiensysteme in Ost-Mitteleuropa im Vergleich, in: **Gerlich**, Peter; Fritz **Plasser**; Peter A. **Ullram** (Hrsg.). *Regimewechsel. Demokratisierung und politische Kultur in Ost-Mitteleuropa*. Wien-Köln-Graz: Böhlau 1992, S. 99–128.
- Ders. Auf dem langen Weg der Konsolidierung. Mühen und Hindernisse der Parteiensysteme im östlichen Zentraleuropa, in: **Plasser**, Fritz; Peter A. **Ullram** (Hrsg.). *Transformation oder Stagnation? Aktuelle politische Trends in Osteuropa*. Wien 1993, S. 89–112.

- Ders. (Hrsg.). *Bürden auferlegter Unabhängigkeit. Neue Staaten im post-sowjetischen Zentralasien.* Wien: Braumüller 1996.
- Mansfield**, Edward D.; Jack **Snyder**. Democratization and the Danger of War, in: *International Security* 1, 1995, S. 5–38.
- Dies. Democratization and War, in: *Foreign Affairs* 3, (May–June) 1995, S. 79–97.
- Merkel**, Wolfgang. Restriktionen und Chancen demokratischer Konsolidierung in post-kommunistischen Gesellschaften. Ostmitteleuropa im Vergleich, in: *Berliner Journal für Soziologie* 4, 1993, S. 463–484.
- Ders. Systemwechsel: Probleme der demokratischen Konsolidierung in Ostmitteleuropa, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte B* 18–19 (6.5.) 1994, S. 3–11.
- Ders. Transformationsstrategien. Probleme, Erfahrungen und Grenzen, in: *Internationale Politik* 6, 1995, S. 3–8.
- Ders. Theorien der Transformation: Die demokratische Konsolidierung postautoritärer Gesellschaften, in: **von Beyme**, Klaus; Claus **Offe** (Hrsg.). *Politische Theorien in der Ära der Transformation.* PVS-Sonderheft 26, 1995, S. 30–58.
- Ders. Gegen alle Theorie. Die erstaunliche Konsolidierung der Demokratie in Ostmitteleuropa, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* Nr. 270, (19.11.) 1996, S. 12.
- Merkel**, Wolfgang (Hrsg.). *Systemwechsel 1. Theorien, Ansätze und Konzeptionen.* Opladen: Leske + Budrich 1994.
- Merkel**, Wolfgang; Eberhard **Sandschneider**; Dieter **Segert** (Hrsg.). *Systemwechsel 2. Die Institutionalisierung der Demokratie.* Opladen: Leske + Budrich 1996.
- Merkel**, Wolfgang; Eberhard **Sandschneider** (Hrsg.). *Systemwechsel 3. Parteien im Transformationsprozeß.* Opladen: Leske + Budrich 1997.
- Nohlen**, Dieter. *Wahlrecht und Parteiensystem.* Opladen: Leske+Budrich 1986.
- O'Donnell**, Guillermo; Philippe C. **Schmitter**. *Transitions from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies.* Baltimore-London: Johns Hopkins University Press³1991.
- Offe**, Claus. Das Dilemma der Gleichzeitigkeit. Demokratisierung und Marktwirtschaft in Osteuropa, in: *Merkur* 4, 1991, S. 279–292.
- Plasser**, Fritz; Peter A. **Ulram** (Hrsg.). *Transformation oder Stagnation? Aktuelle politische Trends in Osteuropa.* Wien 1993.
- Plasser**, Fritz; Peter A. **Ulram**; Harald **Waldrauch**. *Politischer Kulturwandel in Ost-Mitteleuropa. Theorie und Empirie demokratischer Konsolidierung.* Opladen: Leske und Budrich 1997.
- Preuß**, Ulrich K. (Hrsg.). *Zum Begriff der Verfassung.* Frankfurt am Main 1994
- Pridham**, Geoffrey (Hrsg.). *Securing Democracy. Political parties and democratic consolidation in southern Europe.* London-New York: Routledge 1990.
- Riggs**, Fred W. Presidentialism versus Parliamentarism: Implications for Representativeness and Legitimacy, in: *International Political Science Review* 3, 1997, S. 253–278.
- Shugart**, Matthew Soberg; John **Carey**. *Presidents and Assemblies.* Cambridge: Cambridge University Press 1992.
- Stepan**, Alfred; Cindy **Skach**. Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarism versus Presidentialism, in: *World Politics* 1, 1993, S. 1–22.
- Zakaria**, Fared. The Rise of Illiberal Democracy, in: *Foreign Affairs* November/December 1997, S. 22–43.