

Klaus von Beyme
Parteien und Demokratie im erweiterten Europa

I. DER WANDEL DER TRANSFORMATIONSFORSCHUNG

Epochale Ereignisse schlagen sich meist in der Entstehung von Sonderforschungsgebieten nieder. Diese versuchen durch Sonderzuteilungen und institutionelle Verankerung aus dem Gros der Aufgaben herauszuwachsen. Totalitarismus, Policy-Forschung, Transformationsforschung oder Terrorismusforschung sind solche Gebiete gewesen. Nach einer Weile pflegen sie ins Glied zurück zu treten und müssen ihre Dignität im ungeschützten Konkurrenzkampf mit dem „business as usual“ erweisen. So erging es auch der Transformationsforschung.

Die Transformationsforschung begann mit dem Impetus eines Philippe Schmitter, dessen Ablauftypologie Liberalisierung, Demokratisierung, Konsolidierung suggerierte, dass im Transformationsprozess gleichsam eine notwendige Entwicklung zum Besseren eintritt. Eine Liberalisierungsphase hatte es in der DDR und der Tschechoslowakei kaum gegeben. Die Demokratisierung ist vielfach stecken geblieben und blieb Minimal-Demokratie. Regime haben sich konsolidiert, aber nicht als rein demokratische Systeme. Ein neuer Zweig der Forschung entsteht, nachdem die Transitologie ins Glied der normalen vergleichenden Politikwissenschaft zurücktritt: die Erforschung hybrider Systeme. Diese haben den Vorteil, nicht auf Transitionsländer beschränkt zu bleiben. Sie haben sich zum allgemeinen Typ entwickelt. Hybride Systeme sind neue Kombinationen zwischen Demokratie und Autoritarismus. Sie bewahren freie und halbwegs faire Wahlen und üben Herrschaft noch durch Recht aus. Allerdings bei Überwiegen einer Ukazokratie, einer Herrschaft durch Verordnungen, die den Gesetzen vielfach widersprachen. Sie drohte in Russland und der Ukraine zur Kontergesetzgebung zu werden (v. Beyme 2001: 84). Die horizontale Kontrolle ist schwach ausgebildet, und der Herrschaftsumfang ist wenig begrenzt (Rüb in: Bendel u.a.2002: 106).

Die semiliberalen Demokratien (vor allem mit Defekten auf der Seite des Rechtsstaats) machen 20.8% in der Welt und 16.7% unter den postkommunistischen Staaten aus. Weitere 33,3% gelten als illiberale Demokratien (Merkel 2003: 100).

Illiberale Demokratie scheint ein Widerspruch in sich zu sein. Diesen löst die neuere Transitionsforschung auf, indem sie:

- 1) Demokratie und Rechtsstaat stärker sondert. Viele Regime haben freie und partiell faire Wahlen, aber der Rechtsstaat gerät hinter der Präsidentenmacht und der Bürokratie ins Hintertreffen.
- 2) Demokratie wird nicht mehr allein institutionell-staatsrechtlich aufgefasst. Demokratie ist „eingebettet“ in andere Untersysteme der Gesellschaft. Philippe Schmitter (1997: 243) übernahm aus der Wirtschaftswissenschaft den Ausdruck und prägte den Terminus „embedded democracy“.

Dabei gab es seit Lipset u.a. Studien zum „Breakdown of democracy“. Die Weimarer Republik war das klassische Beispiel. Sie besaß alle Requisiten einer demokratischen Entwicklung:

- differenzierte Wirtschaft,
- hohes Bildungsniveau,
- ausdifferenzierte Organisationslandschaft.

Was fehlte, war die Zivilgesellschaft. Es gab genügend Organisationen, aber sie waren zu autoritär strukturiert, um die demokratischste Verfassung der Welt jener Zeit zu tragen. Sie waren gleichsam wie paramilitärische Verbände organisiert, selbst im sozialdemokratischen „Reichsbanner“. Solche Gefahren bestehen auch in einigen Transformationsländern.

Heute gibt es in Osteuropa noch keinen Zusammenbruch eines Regimes mit offenem Putsch. Aber es gibt eine schleichende Entwicklung zum Autoritarismus in Belarus und in anderen GUS-Staaten. Die ukrainische Wahl von 2004 war ein kleiner Hoffnungsschimmer. Pessimismus breitete sich in der Transitologie aus, als Folge eines übertriebenen Optimismus 1989-90.

Die eingebettete Demokratie untersucht den Zustand mehrerer Teilregime:

- 1) Wahlregime mit politischen Partizipationsrechten;
- 2) Die politischen Teilhaberechte, vor allem in den Interessenverbänden und Medien;
- 3) Die bürgerlichen Freiheitsrechte und ihren Schutz durch Institutionen wie Gerichte und Verfassungsgerichtsbarkeit;
- 4) Horizontale Gewaltenteilung, vor allem zwischen Parlament und Regierung;
- 5) Effektive Regierungsgewalt. Es geht dabei vor allem um die Frage, ob gewählte Mandatsträger reale Gestaltungsmacht entwickeln (Merkel 2003: 57).

Die Einbettung des politischen Systems in eine funktionierende Wirtschaft und eine der Demokratie nicht allzu feindliche Kultur und Religion ist wichtig. Die Transformationsforschung vermeidet aber Werturteile wie sie Samuel Huntington vorbrachte, dass der Islam oder der Konfuzianismus mit der Demokratie nicht kompatibel seien. Huntington (1991) hatte sogar Vorbehalte gegen die griechisch-orthodoxen Länder, die er nicht zum europäischen Kulturkreis zählte, ein anachronistischer Unsinn, der noch hinter Danilewskys Kulturkreislehre zurückfiel.

a) *Defekte Demokratien und hybride Regime*

Vier Typen von defekten Demokratien werden seit Merkel (2003: 69) unterschieden, ohne dass der Terminus unterstellt, dass es eine „perfekte Demokratie“ geben könne.

- 1) Wenn das Wahlregime und die Teilhabe beschränkt sind, wurde von exklusiver Demokratie gesprochen.
- 2) Wo die bürgerlichen Freiheitsrechte nicht respektiert werden, sprach man von illiberaler Demokratie.
- 3) Wo die horizontale Gewaltenteilung defekt ist, sprach man von delegativer Demokratie. Zuviel Machtfülle ist in einer Institution konzentriert, bei den Transformationsregimen mit einem volksgewählten Präsidenten meist im Präsidentenamt.
- 4) In der Dritten Welt gab es vielfach keine effektive Herrschaftsgewalt, weil im Typ der Enklavendemokratie das Militär die eigentliche Macht in den Händen hält. Hier hat die kommunistische Vorgeschichte ausnahmsweise positiv gewirkt. Selbst in Russlands Zeiten der Putschgefahr blieb das Militär erstaunlich passiv - wie in 70 Jahren kommunistischer Herrschaft. Die Korruptionsforschung hat mit und ohne Verwendung dieses Begriffs gelegentlich erwogen, ob die Mafia-Strukturen in einigen GUS-Staaten nicht schon ein funktionales Äquivalent darstellen (Holmes 1993). Aber die Art, wie sich Putin der Oligarchen nacheinander entledigte, hat wenigstens diese Gefahr gebannt - auch wenn durch die wachsende Machtfülle des Präsidenten nicht notwendiger Weise die Demokratie profitiert.

Wo keine liberale Demokratie im westlichen Sinne entstand, hat sich ein plebiszitäres Regime etabliert. Meist hat sich der Präsident mit den Massen plebiszitär „kurzgeschlossen“. Selbst Frankreich erlebte das in der 2. Republik 1848-51 und endete im autoritären Regime des zweiten Kaiserreiches.

Insofern sind die osteuropäischen Systeme bisher noch überlegen. Noch gibt es auch keine Dynastiebildung, wie in vielen arabischen und lateinamerikanischen Ländern. Wer negativ interpretiert, kann schon die Bush-Dynastie in den USA als Vorboten einer defektiven Demokratie werten.

b) Das Fehlen zivilgesellschaftlicher Strukturen

In allen Teilbereichen gibt es in den neuen Demokratien - und gelegentlich auch in den alten - Defizite. Aber wer viele Gründe nennt, besitzt keinen zureichenden Grund, hat Kant gesagt. Moderner ausgedrückt: was ist die unabhängige Variable, welche Defizite so bündelt, dass die Demokratie scheitert oder sich gar nicht erst voll entwickeln kann?

Eine Binsenweisheit weiß: es gibt keine Demokratie ohne Demokraten. Selbst, wenn nur eine Hälfte offen undemokratisch ist, wie in der Weimarer Republik, ist das System gefährdet. Daher lautet die am weitesten verbreitete These für Defizite in der Konsolidierung der Demokratie in Osteuropa: es fehlen zivilgesellschaftliche Strukturen, die der Kommunismus nicht duldet und mafiose Strukturen später nicht hochkommen ließen.

Die Konzeption der Zivilgesellschaft wurde von den Denkern unter den Dissidenten wie Conrad oder Havel in den kommunistischen Systemen begierig aufgegriffen. Der Zusammenbruch des bürokratischen Kommunismus, ohne einen Schuss abzugeben, führte jedoch zu einer Fehleinschätzung: die Systeme waren wegen ihrer ökonomischen Ineffizienz zusammengebrochen. Die Ideologen der Zivilgesellschaft aber rechneten den Erfolg gern der Macht ihrer Ideen zu. Die Theorien der Zivilgesellschaft von Cohen/Arato (1995) bis Habermas neigten dazu, die wirtschaftlichen Interessen nicht zur Zivilgesellschaft zu rechnen, weil sie nicht mehr lebensweltlich verankert waren. Das war ein Fehler. Denn nur sie waren durchsetzungsstark. Schon Marx (MEW Bd. 2: 75) wusste, dass die Idee sich immer gegenüber dem Interesse „blamierte“. Die wabernden zivilgesellschaftlichen Bewegungen voller goodwill, getragen von Intellektuellen, die sich bald aus der Politik zurückzogen, glaubten die kommunistische Bürokratie zu Fall gebracht zu haben. Aber sie haben das Volk kaum erreicht und führten meist nur zu „Taxi-Parteien“, bei denen alle Mitglieder in ein paar Taxis Platz fanden. Sie konnten sich gegen die neuen oligarchischen und bürokratischen Strukturen nicht halten.

Eine reflexive Zivilgesellschaft gilt als Mittel zum Abbau von Defekten im demokratischen Konsolidierungsprozess. Hybride Zivilgesellschaften haben in defektiven Demokratien - wie Anfang der 90er Jahre in Rumänien - durch populistische Appelle an das Volk die zivilgesellschaftlichen Organisationen gegen die verfassungsmäßigen Institutionen ausgespielt und durch Massenaufläufe sogar in Stellung gebracht (Merkel 2000: 41).

Die gewachsene interessengebundene Zivilgesellschaft wurde in Transformationsgesellschaften durch eine Fundamentalpolitisierung gelegentlich behindert (Senghaas 1997: 12). Schon Habermas (1992: 449) hatte gesehen, dass die Zivilgesellschaft nie ein einmal erreichter gesicherter Bestand ist. Zivilgesellschaften sind durch soziale Veränderungen ständig gefährdet:

- 1) Ethnien, sezessionistische Bewegungen und populistische Gruppierungen verzerrten die Interessenlage in den Transformationsländern. Sie berufen sich auf Habermas' Konzept der „Lebenswelt“ und versuchen dabei jede durch die Modernisierung gefährdete Form der überholten Lebenswelt zu restaurieren. Selbst in den Ländern, in denen der meist rechte Populismus sich nicht durchsetzte, wie in Russland mit Zirinovskijs fehlbenannten Gruppierung der „Liberal-Demokraten“, hat dieser Rechtspopulismus als Zünglein an der Waage zwischen postkommunistischen und neuen demokratischen Gruppierungen eine negative Rolle gespielt.
- 2) Die Zivilgesellschaft ist gefährdet, wenn sie selbst in Machtpositionen hineinwächst, was in Osteuropa bisher nicht geschah.
- 3) Die Zivilgesellschaft darf nicht mehr von Großaggregaten beansprucht werden, die wie einst die Marxisten eine globale soziale Revolution anstreben. Die Zivilgesellschaft ist damit gleichsam autopoietisch geworden: sie kann nur sich selbst transformieren, nicht aber eine ganze Gesell-

schaft revolutionär verändern. Auch diese Gefahr wurde weitgehend in Osteuropa vermieden, da den Kommunisten inzwischen die Glaubwürdigkeit für globale soziale Veränderungen fehlt.

c) Institutional Engineering“ als Rettung der Minimaldemokratie

Der Pessimismus der Transformationsforschung seit dem Ende der 1990er Jahre war auch mit der normativen Überforderung der Demokratie durch den Begriff der Zivilgesellschaft gefördert worden. Bärbel Bohley hatte in Ostdeutschland lamentiert, man habe „Gerechtigkeit“ gewollt und nur den „Rechtsstaat“ bekommen. Ein realistischer Ansatz muss solchem normativen Überschwang klar machen, dass man mit dem Rechtsstaat schon einen großen Erfolg erzielt hatte.

Zur Gegensteuerung trat eine neue Tendenz an, die unnötig technokratisch als „institutional engineering“ bezeichnet wurde. Der aufgeklärte Neo-Institutionalismus, dem sie theoretisch verpflichtet war, hat Debatten um die Vorzüge einzelner Institutionen wieder zugelassen. Selbst paläo-institutionelle Ansätze wurden wieder akzeptabel. Zum Beispiel Fragen wie Parlamentarismus oder Präsidentialismus, Föderalismus oder Zentralismus aus „Opas Politikwissenschaft“ unter stärker policy-orientierten Fragestellungen wurden wieder aufgegriffen.

Dieser Ansatz verband sich auch mit dem neuesten Schrei einer quantifizierenden vergleichenden Politikwissenschaft, dem rational-choice-approach. Optionen der Eliten im Transformationsprozess wurden wissenschaftlich evaluiert. Dabei spielte der cleavage Traditionalismus versus neue Ansätze durchaus eine Rolle. Die Traditionalisten zogen die Kalküle der Machtstabilisierung charismatischer Führer (wie Jelzin, Walesa u.a.) zur Erklärung für ein semipräsidentielles System heran, anstelle eines in Westeuropa überwiegenden parlamentarischen Regimes.

Die Modernisten, zu denen zum Teil auch ehemalige Linke gehörten, die als „Rational Choice-Marxisten“ bezeichnet worden sind, wie Jon Elster, Adam Przeworski oder Claus Offe, haben die Präferenzen bei den institutionellen Optionen auch zu quantifizieren versucht. Gelegentlich wurden die bestehenden Modelle in förmlichen Lehrstunden von politischen Akteuren wie Chasbulatov (1992) für politische Akteure in Russland vorgeführt.

Die neue Debatte um das „institutional engineering“ verfiel gelegentlich sogar in überwundene Stadien. Da wurde die Überlegenheit des semi-präsidentiellen Systems gepriesen (Sartori), oder Präsidentialismus und Semipräsidentialismus wurden als undemokratisch verketzert (Juan Linz). Solche Argumente konnten aus der Osteuropa-Forschung weder belegt noch falsifiziert werden. Daher haben die Verteidiger des Präsidentialismus die Erfahrungen anderer Regionen, wie Lateinamerika, zu Hilfe genommen (Nohlen). Man konnte anhand der osteuropäischen Beispiele allenfalls zeigen, dass die am stärksten entwickelten Regime, die z.T. Vorerfahrungen mit der Demokratie hatten, wie Tschechien oder Ungarn, das parlamentarische System wählten und nicht mit dem Semi-präsidentialismus experimentierten, wie Polen, Russland, Rumänien und die GUS-Staaten. Die Kausalität, die oft unterstellt wurde, war daher eher umzukehren: nicht das parlamentarische System führt zur Demokratie, sondern stärker demokratische Gesellschaften trauten sich ein rein parlamentarisches System zu - vielfach mit einem Verhältniswahlrecht, das keinen großen Bonus für die Gruppierung eines Präsidenten aussetzte.

II. QUANTITATIVE TRANSFORMATIONSFORSCHUNG

Mit der herkömmlichen Form einer qualitativen Evaluation waren viele Forscher nicht zufrieden, welche die Sozialwissenschaft in die Richtung exakter Wissenschaften nach dem Modell der Ökonomie drängten. Eine Form der quantitativen Forschung lehnte sich daher stark an die Indikatoren an, die „Transparency International“ für die Liberalität von Demokratien entwickelte. Dabei wurden scheinbar entlegene Gebiete wie „Stand der Strafrechtsreform“ und „Ausmaß der Korruption“ bei der Rechtsstaatlichkeit, Parteiengesetze bei den liberalen Rechten, Modi der Parteienfinanzierung bei

den politischen Rechten und Urteile des Verfassungsgerichts bei der Gewaltentrennung quantifiziert (Rüb in Bendel u.a. 2002: 110).

Drei Optionen hatten die Transformationsländer:

- 1) Scheitern der Transformation (in Osteuropa: Weißrussland),
- 2) Konsolidierung einer liberalen Demokratie (Ungarn, Tschechien),
- 3) Entstehung defekter Demokratien wie Russland - in einer Familie mit Argentinien oder Südkorea (Merkel u.a. 2003: 294).

Diese Entwicklungspfade müssen keineswegs definitiv sein. Polen schien unter Walesa in eine defekte Demokratie zu münden und hat sich unter Kwasniewski konsolidiert. Die Mittelosteuropäischen Länder hatten dabei gewaltige Anreize von außen. Für die Slowakei war die Nichtaufnahme in den Europa-Rat in der ersten Runde wegen Verletzungen der Rechte von Frauen und Ethnien ein Denkmittel, ebenso wie für Estland seine Diskriminierung der russischen Bevölkerung. Die Hoffnung vieler Systeme zwischen Oder und Bug, in die EU aufgenommen zu werden, hat den Demokratisierungsprozess gewaltig gefördert. Solche Anreize sieht man zurzeit ja sogar in der Türkei wirksam, die noch recht geringe Aussichten hat, in den Klub aufgenommen zu werden. Ein weltweites Ranking aller Staaten auf dem Weg zur Demokratie und zur Marktwirtschaft wurde vorgenommen. Zwei Indices sind entwickelt worden:

- 1) Der Statusindex gibt den Stand der Entwicklung nach 12 Kriterien an:

Status der Demokratie

Klare Staatlichkeit

Partizipationsfreiheit

Rechtsstaatlichkeit

Institutionelle Stabilität

Politische und gesellschaftliche Integration durch zivilgesellschaftliche Institutionen

Status der Marktwirtschaft

Ermöglicht das Entwicklungsniveau Wahlfreiheit?

Klare Spielregeln für Wettbewerb

Institutionen nachhaltiger Inflationskontrolle

Rahmenbedingungen für funktionsfähigen Privatsektor

Soziale Ausgleichsarrangements

Solides Wachstum

Umweltverträglich und zukunftsorientiert (Nachhaltigkeit)

- 2) Der Management-Index stellte folgende Fragen:

Verfolgte Regierung konsistente Reformziele?

Nutzt Regierung die ökonomischen und Humanressourcen effektiv?

Steuert Regierung die Reformen sinnvoll gegen politische Widerstände?

Existiert eine Konsensbildung mit gesellschaftlichen Akteuren?

Ist internationale Zusammenarbeit gegeben?

Ostmitteleuropa schnitt im Weltmaßstab am besten ab. Als konsolidierte Demokratien wurde folgende Rangfolge nachgewiesen:

Ungarn

Slowakei

Litauen

Slowenien

Tschechien

Polen

Costa Rica

Uruguay

Dass Litauen vor Tschechien rangierte, wollte freilich Osteuropakennern nicht recht einleuchten. Herausragende Verbesserungen des Demokratieniveaus wurden gemessen in:

Kroatien
Slowakei
Taiwan
Türkei

Die wirtschaftliche Erfolgsgeschichte 1998-2003 kam nicht zuletzt durch politische Steuerungsleistungen zustande, vor allem in:

Estland
Litauen
Slowakei
Slowenien

Die EU-Beitrittsperspektive hatte eine wichtige Ankerfunktion für die neuen Demokratien.

Management-Defizite erschienen in Lettland am größten – das Land lag auf dem Niveau von Rumänien und Bulgarien. Es tauchte die Frage auf, warum einzelne Länder so erfolgreich waren. Die Antworten lauteten:

Sie hatten keine Alternative als Europa.

Der Kommunismus mit seiner Egalisierung befreite diese Länder von Konflikten, die andere Regionen konservierten:

Es gab eine diskursive Öffentlichkeit.

Die alten Eliten beanspruchten keine Enklaven im Militär, wie so oft in Lateinamerika.

Richtige institutionelle Weichenstellungen wurden in allen Ländern vorgenommen.

Die ethnische Homogenität war durch brutale Experimente Hitlers und Stalins im Vergleich mit Asien oder Afrika hoch.

(Bertelsmann Index 2004: 151ff)

Im Lichte des Bertelsmann-Transformationsindex scheint die Entwicklung positiv. Die Botschaft lautet: Es geht bergauf. Aber die Transformationsforschung erbt ein Manko der alten Osteuropaforschung: Es gab eine Riesenklüft zwischen den Theorien und den Typologien, mit Indikatoren angereichert, und den Länderstudien, wie sie etwa in Zeitschriften wie „Osteuropa“ oder „Aus Politik und Zeitgeschichte“ auftauchen – meist von Autoren aus Instituten einer politiknahen Kurzzeit-Beobachtung geschrieben.

Die quantitative Transitologie ähnelt den alten kommunistischen Statistiken: Sie stellt meist nur Aufwärtstrends fest. Ökonomen waren da kritischer. Die Marktwirtschaft erlebte in einigen Ländern schwere Rückschläge. Das reale Bruttoinlandsprodukt sank um ein Viertel bis ein Drittel und erreichte erst 1996 wieder das Niveau von 1988 (Dauderstädt 2004: 16).

	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2002
Polen	-11,6	2,6	5,2	6,0	4,8	4,0	1,0
Ungarn	-3,5	-3,1	2,9	1,3	4,9	5,2	4,0
Tschechien	-1,2	-0,5	2,2	4,3	-1,0	3,3	2,5
Slowakei	-2,5	-6,5	4,9	6,2	4,1	2,2	3,5
Slowenien	-4,7	-5,5	5,3	3,5	3,8	4,6	2,7
Lettland	2,9	-34,9	2,2	3,7	4,8	6,8	4,0
Litauen	-5,0	-21,3	-9,8	4,7	5,1	3,8	5,2
Estland	-6,5	-14,2	-2,0	3,9	4,6	7,1	4,0

Tab. 1 Jährliche Zunahme des realen Bruttoinlandsprodukts (BIP) in Prozent

Quelle: EBRD Transition Report, London 2002

In Polen war nach relativ langsamem Start der Aufschwung bis 1999 am robustesten. In Ungarn wuchs die Wirtschaft langsamer. Tschechien stürzte 1996/97 in eine schwere Finanzkrise. Banken brachen zusammen. Als die Regierung Klaus die absolute Mehrheit verfehlte, wurde das Vertrauen der Investoren schwach. Abwertung und Sparprogramme verursachten einen Einbruch. Erst um 2000 erholte sich die Wirtschaft wieder. Die Zustimmung zur Marktwirtschaft sank vom Höchststand 1991 bis 1997 in einigen Ländern gegen Null. In Slowakei gab es unter Mečiar seltsamer Weise Wachstum, aber ein ungesundes, wie die Krise von 1999 erweisen sollte, die erst um 2002 eine Erholung der Wirtschaft zuließ.

Wie in Ostdeutschland bedeutete selbst ein Wachstum noch keine Erholung des Arbeitsmarktes. Die Arbeitslosigkeit variierte von ca. 7% in Ungarn und im Baltikum bis ca. 18% in Polen und in der Slowakei. Nur in den Metropolen entstanden neue Arbeitsplätze bei Dienstleistungen und Verwaltung.

Die Inflationsrate lag über 3%, aber blieb nahe am EU-Durchschnitt. Das Haushaltsdefizit blieb hoch. 2002 lag das Defizit nur im Baltikum und in Slowenien unter 3%.

Die Staatsverschuldung war fern von EU-Kriterien. Ungarn ging damit am laxesten um. Estland lag am günstigsten mit 5%, dazwischen rangierten Litauen und Slowenien unter 30%. Polen und die Slowakei lagen bei knapp 43%.

Die Erwartungen an die EU bei der Bevölkerung erwiesen sich als falsch: Die Osteuropäer realisierten nicht hinreichend, dass es sich um einen großen Binnenmarkt handelt. Sie dachten vielfach an ein staatsähnliches Gebilde mit großer Interventionsmacht zugunsten ihrer Wohlfahrt. In vielen Ländern wurde das Pro-Kopf-Einkommen von 1989 erst spät erreicht, wie im Baltikum. In anderen Ländern wurde es nur geringfügig übertroffen. Ökonomen waren skeptisch hinsichtlich der Entwicklungstheesen von politikwissenschaftlichen Transformationsforschern: „Es gibt kaum Belege, ob die unterschiedliche Performance mit bestimmten ordnungspolitischen oder institutionellen Entscheidungen verknüpft ist“ (Dauderstädt 2004: 20). Nur in Polen war der Zusammenhang eindeutig. Seine Wirtschaft wuchs dank früher und energischer Reformen am schnellsten. Vielfach hat sich die Einkommens- und Vermögensverteilung in den neuen Demokratien verschlechtert. Daraus erwuchs ein permanenter Regierungswechsel – obwohl die jeweils neuen Regierungen eine ähnlich harte Politik ergreifen mussten wie die gescheiterten Vorgänger.

Im Außenhandel entwickelte sich eine erfreulich offene Wirtschaft. Die Exporte machten zwischen 20% (Polen) – und 50% (Estland) des Brutto sozialprodukts aus. Dabei war zu berücksichtigen, dass kleine Ökonomien immer einen größeren Außenhandelsanteil aufweisen. Fast in allen Ländern aber lagen die Importe über den Exporten. Die EU musste in diesem Bereich ausgleichend tätig werden.

Bei den Direktinvestitionen wurden häufig Firmen von ausländischen Unternehmen übernommen. Dabei wurden zahlreiche Arbeitskräfte entlassen. Inzwischen wachsen die Auslagerungen westlicher Firmen nach dem Modell „Audi“: Ingolstadt-Győr. Die meisten Investitionen kommen aus der EU, vor allem aus Deutschland. Deutschland ist Exportweltmeister – auch im Export seiner eigenen Arbeitsplätze.

Die Wettbewerbsfähigkeit der Ökonomien in Ost-Mittel-Europa beruht auf schwachen Wechselkursen und niedrigen Löhnen, vor allem Polen und Slowakei nutzen diesen Wettbewerbsvorteil. Der Bildungsstand ist in den ex-kommunistischen Ländern vergleichsweise hoch. Ein Vorteil für die Heranbildung qualifizierter Arbeitskräfte. Gleichwohl blieb die Produktivität gering. Es fehlt weitgehend an moderner Infrastruktur und an Kapital.

Günstig ist der Vergleich Ostmitteleuropas mit den iberischen Ländern – nicht hingegen mit den asiatischen Schwellenländern. Aber ausländische Investitionen und Auftragsproduktion wurden zunehmend in Produktivitätssteigerungen und Marktzugang umgesetzt. Noch entwickelte sich keine

Wechselkursstabilität in der Höhe der Maastrichtkriterien. Durch zu frühe Orientierung auf die EU drohte eine Peripherisierung der Wirtschaft. Die EU unterstützte die Transformation ab 1989 - noch ohne Erweiterungsabsichten. Die Schengen-Orientierung drohte zur Abschottung nach Osten zu führen. Sie ließ Märkte in Weißrussland und Ukraine leiden. Auch die Übernahme des „acquis communautaire“ verursachte Kosten.

Erfahrungen von früheren Beitrittsländern wie Irland und in Südeuropa zeigten, dass es keine Wachstumsgarantie gibt. Irland schuf ein Wirtschaftswunder, Portugal ein bescheidenes Plus, Spanien stagnierte, in Griechenland kam es nach dem Beitritt zunächst zum Negativwachstum. Ungarn folgte in Ostmitteleuropa dem irischen Erfolgsmodell. Große Profite der multinationalen Korporationen fielen zu Lasten der Löhne an.

Ein Sonderproblem der Transformationssysteme ist das Ausmaß der Korruption. Auch dieser Indikator spielt eine zunehmende Rolle in der quantitativen Transitionsforschung. Die Indices von „Transparency International“ zeigen jedoch kein klares Bild.

West

	CPI 2003 score	parties
1)Finland	9,7	38,0
5) Singapore	9,4	n.d.
6) Sweden	9,3	19,3
11) UK, Canada, Luxemburg	8,7	8.7 UK 41.2 / 10.4 /Lux: 15.6 Courts: 18.1
14) Austria , Hongkong	8,0	35,7
16) Germany	7,7	39,2
18) USA	7,5	39,1
21) Japan, Israel	7,0	51,9/33,4
23) France, Spain	6,9	n.d./34,8
.	.	.
35) Italy, Kuwait	5,3	29,0
50) Greece	4,3	n.d.

East

29) Slovenia	5.9	n.d.
33) Estonia	5.5	n.d.
40) Hungary	4.8	n.d.
41) Lithuania	4.7	n.d.
53) Belarus	4.2	n.d.
54) Bulgaria, Czech Republic	3.9	20.2
57) Latvia	3.8	n.d.
59) Slovakia	3.7	n.d.
64) Poland	3.6	27.2
68) China	3.4	n.d.
83) Romania	2.8	24.3
86) Russia, Moçambique	2.7	24.5
106) Serbia, Macedonia, Ukraine	2.3	n.d.

Tab. 2 *Korruptionsindex*

Source: Transparency International Corruption Perceptions Index 2003

Italien und Griechenland (auf dem Niveau von Kuwait) reichen in den Bereich der noch nicht voll entwickelten Demokratien des Ostens. Bei den Vorreitern des Ostens auf der „Sauberkeitsskala“ zeigen sich mit Slowenien, Estland und Ungarn Parallelen zum sonstigen Ausmaß der Konsolidierung. Belarus ist auf seltsame Weise überbewertet. Die tschechische Republik und Polen schneiden unter ihrem sonstigen Niveau ab.

Der Versuch, das Ausmaß der Korruption durch Daten der Bürger zu ermitteln, die gefragt wurden, bei welchen Institutionen sie die größte Korruption vermuten, ist nicht sehr erhellend. In Ost und West halten die Bürger nur in Luxemburg die Justiz für noch korruptionsanfälliger als die Parteien, ein seltsames Urteil für ein so solides Land. Während die nach objektiven Indikatoren ermittelte Korruption (1. Säule) mit den Defekten der Demokratien in etwa korreliert, erlaubten die subjektiven Einschätzungsdaten (2. Säule) gegenüber den Parteien kaum Differenzierungen zwischen West und Ost. In Deutschland ist das Misstrauen gegenüber den Parteien in dieser Hinsicht größer als in Polen und Rumänien – kein sehr plausibler Befund.

Korruption in Übergangsregimen war immer üblich von den Medicis bis zu den Robber barons in den USA. Es gab viel zu privatisieren, daher entstand anfangs viel Korruption. Aber irgendwann wollen auch korrupte Politiker „königliche Kaufleute“ werden (Chodorkovskij u.a.).

III. PARTEIEN ALS KONSOLIDIERUNGSFAKTOR

Osteuropa hatte kaum demokratische Erfahrungen, außer in der Tschechoslowakei. Alte cleavages waren durch den Kommunismus verwischt worden, wie:

- 1) Stadt – Land. Kleine Landwirteparteien gab es noch, aber sie mobilisierten nicht mehr Zweidrittel der Wähler, wie einst in Ungarn. In Polen entstanden mehrere Bauernparteien. Der Kommunismus liquidierte in der Regel die private Landwirtschaft- zum Nutzen des späteren Agro-Business. Die Großlandwirtschaft der früheren LPGs wurde auch in Ostdeutschland zum einzig rentablen Zweig der Wirtschaft.
- 2) Der Kapital – Arbeit-Konflikt wurde vom alten Regime propagandistisch herausgestellt, hatte aber nach der Wende wenig Ansätze zur Entwicklung. Die Postkommunisten repräsentierten vielfach – gegen ihre einstige Intention - „das Kapital“, deklarierten sich aber als Anwalt des Faktors Arbeit.
- 3) Der cleavage Westler – Traditionalisten spielte eine Rolle bei der Haltung gegenüber Europa.
- 4) Der Konflikt Religion – Säkularisation war zweitrangig geworden. Es entstand keine Christdemokratie. Selbst in Spanien nach Franco kam es zu dieser unerwarteten Entwicklung. Auch sehr katholische Länder wie Polen, Slowakei und Slowenien haben nur rudimentär christdemokratische Gruppen entwickelt.
- 5) Der Gegensatz von Materialismus – Postmaterialismus wurde viel im Westen diskutiert. Im Osten hatte materielles Interesse begreiflicher Weise Vorrang.

Die Artikulation der Parteiinteressen blieb anfangs verschwommen. Die Party platforms waren wenig differenziert. Wie in nicht konsolidierten Demokratien galt vielfach noch: „every ism is a somebodyism“. Nur die Postkommunisten waren traditionelle Programmparteien. Es entwickelten sich keine Mitgliederparteien. Sie kamen kaum über einen Organisationsgrad von 2% hinaus, selbst wenn sie nicht mehr „Taxi-Parteien“ mit einer Hand voll Mitgliedern darstellten.

Inzwischen haben sich die Cleavages gebündelt: Die Forumsparteien sind normale konservative Parteien geworden. Die Postkommunisten sind zum Teil Linksozialisten geworden. Für die Entwicklung der cleavages mussten neue Matrices entwickelt werden, wie:

- wirtschaftsliberal - sozialstaatlich

- integrationsfreundlich - euroskeptisch
- libertär - kosmopolitisch
- marktliberal - sozialprotektionistisch

Es kam zu einer Integrationswirkung der Parteien - auch im Osten. Im Maastricht-Vertrag gab es erstmals in § 191 politische Parteien auf europäischer Ebene. Die großen Gruppen nannten sich nur noch „europäisch“. Die EU-Begeisterung hielt vielfach nicht vor. Der EU-Beitrittswille sank in Estland von 79 auf 67%.



Land	1993	1996	1997	1998	2001	2002	2003 (Referendum)	
							% der Stimmen	% der Stimmberechtigten
Slowakei	84	88	46	62	59	69	92	48
Litauen	88	86	35	40	41	53	91	58
Slovenien	92	79	47	57	41	62	90	54
Ungarn	83	80	47	56	60	77	84	39
Polen	80	93	70	63	51	61	77	46
Tschechien	84	79	43	49	46	50	77	43
Lettland	78	80	34	40	33	54	67	49
Estland	79	76	29	35	33	39	67	43

Tab. 3 Unterstützung des EU-Beitritts in den Kandidatenländern (zustimmende Antworten in Prozent aller Antworten)
Umfragen: Eurobarometer, Referendum: <<http://www.mdr.de/eu/aktuell/938582.html>>.

Die größte Zustimmung erhielt sich in der Slowakei, in Litauen und Slowenien. Der intensive Katholizismus ist als Erklärung bemüht worden. Aber warum wirkte der nicht in Polen, obwohl hier die gewandelten Postkommunisten sogar den Antrag auf Aufnahme stellten, und damit nicht Teil der Ablehnungshalanx darstellten? Die Antwort lautet: Die religiöse Rechte und Agrarparteien agitierten gegen die EU. Polen differierte zudem regional. Obwohl nach dem Krieg die ehemals deutschen Grenzen bei den Abmessungen der Wojewodschaften verwischt wurden, hielt sich eine auffällig EU-freundliche Haltung haarscharf in den Grenzen der ehemaligen deutschen Ostgebiete. Man kann nicht gut „Blut-und-Boden-Erklärungen“ bemühen. Wo die einheimische Bevölkerung weitgehend blieb, wie in Oberschlesien und Masuren, kann mit einer Kontinuitätsthese gearbeitet werden. In Niederschlesien und Pommern kamen die Vertriebenen aus den polnischen Ostgebieten. Sie verhielten sich - vielleicht wegen einer gewissen Status-unsicherheit - wie die „Autochthonen“, EU freundlich.

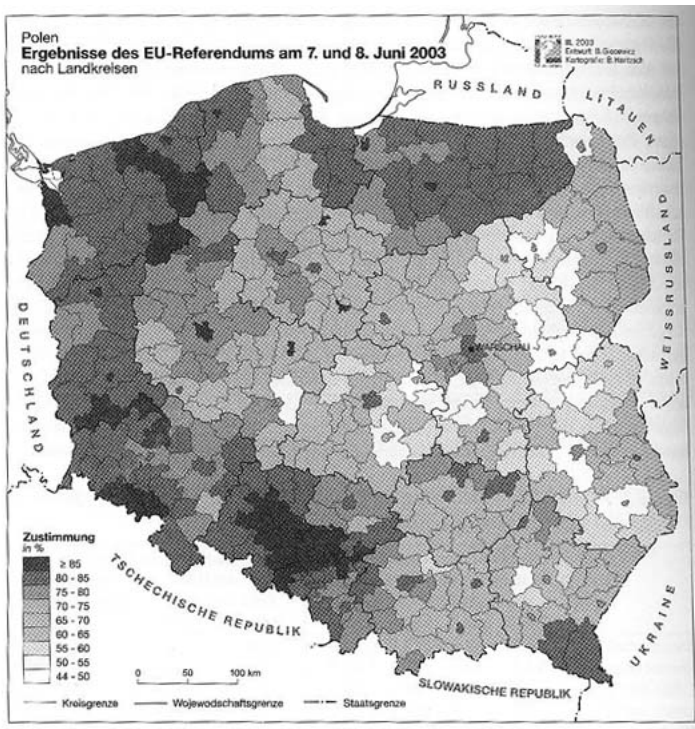


Abb. 2

Aus: Anna Schwarz, Jörg Jacobs, Bängen an der Oder, in: osteuropa, Jg.54 H. 5-6, Mai – Juni 2004, S. 266

In einigen Ländern gab es eine organisierte Anti-Haltung, wie in der Slowakei: Mečiar's HZDS blockierte bis 1998, als eine demokratische Koalition an die Macht kam, die Beitrittsverhandlungen. Estland war immer eines der am stärksten euroskeptischen Länder. Prima vista erscheint das verwunderlich, aber die Esten zeigten sich schon in sowjetischen Umfragen immer am renitentesten. In der SU behauptete beispielsweise ca. ein Viertel, sie könnten nicht russisch, obwohl der Bildungsstand der höchste in der ganzen Union war. Populisten und Linke waren die Anführer der Gegenkoalition. Man war nur an der NATO zur Sicherheit des Landes interessiert. Die EU wurde als „Selbstkolonialisierung“ (Ex-Außenminister Ilves) verunglimpft. Ein kleines Volk, das ständig von großen Nachbarn unterdrückt wurde, äußerte so seine Unabhängigkeit. In Ungarn entwickelte sich FIDESZ (unter Orban 1998-2002 an der Macht) euroskeptisch. Auch die Ungarische Wahrheits- und Lebenspartei MIEP sammelte anti-europäische Wählerschichten.

Dennoch hat sich die Parteiendemokratie in Ostmitteleuropa erfreulich entwickelt. Die Koalitionsmuster haben sich demokratisiert. Es gibt keine Hegemonie mehr, wie in Tschechien bis 1996 und in Ungarn bis 1994. Selbst in Rumänien konnten die Postkommunisten abgelöst werden. Die Überwindung der Bedeutungsschwäche von Parteien im semipräsidentiellen System (Polen nach Walesa) war erstaunlich. Unter Kwasniewski funktioniert das System ähnlich wie unter einem nicht volksgewähl-

ten Präsidenten in anderen Ländern. Das Wahlrecht wurde gegen die Zersplitterung der Parteien reformiert, wenn auch noch immer nicht hinreichend. Die Alternierung an der Macht hat die Demokratie nicht gefährdet, in Litauen seit 1992, in Polen seit 1993, und in Ungarn 1994. Sogar die Rückkehr zu postkommunistischer Herrschaft endete nicht in einer neuen Diktatur.

KONKLUSION

In der Konsolidierungsforschung waren allgemeine Indikatoren zur Messung der Erfolge üblich wie:

- Wahlen ohne Gewalt von oben oder unten,
- die Akzeptierung von Machtwechsel der politischen Lager,
- keine zu hohe Fluktuation der Wählerstimmen,
- keine großen systemfeindlichen Parteien,
- Internalisierung der Spielregeln des parlamentarischen Systems. Die Mehrheit muss diese Regeln als „the only game in town“ akzeptieren (Juan Linz).

Darüber hinaus hat die Institutionenforschung weitere Kriterien festgestellt wie:

- Durchsetzung der Solidarität der Minister und klare Verantwortungsstrukturen,
- Akzeptierung der politischen Verantwortung statt der Ministeranklage und die Verlagerung politischer Konflikte in die Justiz (mit Ausnahme jener Konflikte, die vor ein Verfassungsgericht kommen),
- Reduzierung der Befugnisse des Staatsoberhauptes bei der Gesetzgebung, der Entlassung von Ministern und Parlamentsauflösung,
- Reduzierung der Funktionen von konservativ zusammengesetzten zweiten Kammern,
- Akzeptanz der Parteien als Klammer zwischen Regierung und Parlamentsmehrheit,
- Akzeptanz, dass Parlamentarier Berufspolitiker sind und eine gewisse finanzielle Belohnung erwarten können, um ihre Korruptionsanfälligkeit zu mindern (vgl. v. Beyme 2001: 136f).

Der weitere institutionelle wie sozialstrukturelle Katalog von Anforderungen an konsolidierte Regime darf freilich nicht zu schematisch gehandhabt werden, weil sonst auch konsolidierte alte Demokratien definitorisch in Schwierigkeiten kommen. Ein minimal-demokratisches Regime ist immer noch besser als ein Rückfall in ein autokratisches System, wie er in Albanien, Belarus, Kroatien oder Jugoslawien vorlag (vgl. Beichelt in: Merkel 2000: 189).

Angesichts des Konsolidierungsgejammers der Sozialwissenschaften sollten auch die Erfolge nicht übersehen werden:

- Die Wirtschaft erlebte einen langsameren Aufschwung als die demokratische Politik, und dennoch ist es kaum zu Gewalt gekommen.
- Der Rechtsstaat machte Fortschritte. Die Verfassungsgerichtsbarkeit fasst (mit einigen Rückschlägen wie 1993 in Russland) Fuß.
- Die Ex-Großmacht Russland hat große Demütigungen hinnehmen müssen und kooperiert gleichwohl weiter mit Amerika und dem Westen. Trotz ideologischer Sonderideologien wie dem Eurasium, die auch in die russische Außenpolitik einwirkten, ist keine totale Isolierung des Landes eingetreten. Russland kooperiert gegen den Terrorismus und hat sogar mit Geheimdienstmaterial den Amerikanern in Afghanistan zur Seite gestanden. Der unselige Tschetschenien-Konflikt hat dabei ausnahmsweise eine weltpolitisch positive Seite entwickelt.
- Überall gibt es ethnische Konflikte. In Russland sind nur 3 von 23 Grenzen ethnisch akzeptabel. Gleichwohl ist noch kein russischer Garibaldi auf der Krim gelandet, um die „irridenta“ der russi-

schen Mehrheit dort zu befreien, obwohl die Duma einmal konstatiert hat, dass die Krim zu Russland gehöre. Selbst Lebedev hat sich von der moldawischen Grenze kampflos zurückgezogen. Die Transformationsforschung hat, wie bei jedem Paradigma-Wechsel üblich, zunächst einen Überschwang an Theorie produziert:

- Die alten Länderspezialisten wurden partiell arbeitslos und verloren ihre „arcana imperii“ der Deutungshoheit. In der internationalen Debatte wurden sie marginalisiert. Die neuen Area-Spezialisten rechneten gern über die Länder hinweg, ohne die Details der Entwicklungen oder auch nur eine Sprache der einzelnen Länder zu kennen.
- Die Transitologen schufen immer differenziertere Typologien und überließen die Länderstudien dann häufig ihren Doktoranden, die ihrerseits die Girlanden der theoretischen Typologien zu lange noch einmal ausbreiteten und zu spät zu einer theoriegeleiteten Behandlung ihres Gegenstandes vorstießen.
- Die Normativisten einer Theorie der Zivilgesellschaft schönten das Bild des Erhofften und waren zu ungeduldig mit den kleinen Erfolgsschritten.

Dieser Überschwang wird in der Mitte des ersten Jahrzehnts im 2. Jahrtausend langsam abgebaut. Theorie und Empirie gehen aufeinander zu. Aus der Transitologie wird ein ganz normaler Zweig der vergleichenden Erforschung politischer Systeme.

Literatur

- P. Bendel u.a. (Hrsg.): Zwischen Demokratie und Diktatur. Zur Konzeption und Empirie demokratischer Grauzonen. Opladen, Leske & Budrich, 2002.
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Bertelsmann Transformation Index 2003. Gütersloh, Verlag Bertelsmann Stiftung, 2004.
- K. v. Beyme: Russland zwischen Anarchie und Autokratie. Wiesbaden, Westdeutscher Verlag, 2001.
- R. J. Chasbulatov: Kakaja vlast' nužna Rossii? in: Socis, 1992: 18-31.
- J. L. Cohen / Andrew Arato: Civil Society and Political Theory. Cambridge/Mass, Harvard University Press, 1995, 3. Aufl.
- M. Dauderstädt: Transformation und Integration der Wirtschaft der postkommunistischen Beitrittsländer. Aus Politik und Zeitgeschichte B 5/6, 2004: 15-24.
- B. Dietz: Ost-West-Migration im Kontext der EU-Erweiterung. Aus Politik und Zeitgeschichte B 5/6, 2004: 41-47.
- Die Einigung Europas – Zugkraft und Kraftakt. Osteuropa Jg. 54, Heft 5-6, 2004
- H. Fehr: Eliten und Zivilgesellschaft in Ostmitteleuropa. Polen und die Tschechische Republik (1968-2003). Aus Politik und Zeitgeschichte B 5/6, 2004: 48-54.
- J. Habermas: Faktizität und Geltung. Frankfurt, Suhrkamp, 1992.
- L. Holmes: The End of Communist Power. Anti-Corruption Campaigns and Legitimation Crisis. Cambridge, Polity Press, 1993.
- S. P. Huntington: The Third Wave. Democratization in the late Twentieth Century. Norman, University of Oklahoma Press, 1991.
- W. Ismayr: Die politischen Systeme der EU-Beitrittsländer im Vergleich. Aus Politik und Zeitgeschichte B 5/6, 2004: 5-14.

- H. Kitschelt u.a.: Post-Communist Party Systems. Cambridge, Cambridge University Press, 1999.
- J. Lubecki: Echoes of Latifundism? Electoral Constituencies of Successor Parties in Post-Communist Countries. East European Politics and Societies. Bd. 18, Nr. 1 2004: 10-44.
- W. Merkel (Hrsg): Systemwechsel 5. Zivilgesellschaft und Transformation. Opladen, Leske & Budrich, 2000.
- W. Merkel u.a.: Defekte Demokratie. Bd.1 Theorie. Opladen, Leske & Budrich, 2003.
- A. Rothacher: Die EU 25. Chancen, Risiken und politische Folgen der EU-Osterweiterung. Aus Politik und Zeitgeschichte B 5/6, 2004: 25-34.
- F. Rüb: Schach dem Parlament! Regierungssysteme und Staatspräsidenten in den Demokratisierungsprozessen Osteuropas. Wiesbaden, Westdeutscher Verlag, 2001.
- Ph. Schmitter: Transitology: The Science or the Art of Democratization? In: J. S. Tulching (Hrsg): The Consolidation of Democracy in Latin America. Boulder/Col, Westview, 1995: 11-41.
- Ph. Schmitter: Civil Society East and West. in: L. Diamond u.a. (Hrsg): Consolidating Third Wave Democracies. Baltimore, Johns Hopkins Press, 1997: 239-263.
- Ph. Schmitter/ J. Santiso: Three Temporal Dimensions of the Consolidation of Democracy. International Political Science Review, Jg. 19, Nr. 1, 1998: 62-92.
- D. Senghaas: Frieden machen. Frankfurt, Suhrkamp, 1997.
- Transparency International 1993-2003. Berlin 2004.
- W. Weidenfeld / W. Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2002/2003. Bonn, Europ-Union Verlag, 2003.
- J. Zielonka (Hrsg.): Democratic Consolidation in Eastern Europe. Bd. 1. Institutional Engineering. Oxford, Oxford University Press, 2001.