SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

Die Bedeutung intermediärer Regimes in der Konsolidierung der Demokratie Ostmitteleuropas

Merkel, W.

Veröffentlichungsversion / Published Version
Sammelwerksbeitrag / collection article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Rainer Hampp Verlag

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Merkel, W. (1997). Die Bedeutung intermediärer Regimes in der Konsolidierung der Demokratie Ostmitteleuropas. In E. J. Dittrich, F. Fürstenberg, & G. Schmidt (Hrsg.), *Kontinuität im Wandel : Betriebe und Gesellschaften Zentraleuropas in der Transformation* (S. 181-204). München: Hampp. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-410091

Nutzungsbedingungen:
Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.
Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:
This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.
By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

gesis Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

W. Merkel

Die Bedeutung intermediärer Regimes in der Konsolidierung der Demokratie Ostmitteleuropas

"Nach der Handlungsfreiheit ist es das natürlichste Recht des Menschen, daß er seine Bemühungen mit den Bemühungen von seinesgleichen verbinden und gemeinschaftlich handeln kann. Daher halte ich die Vereinigungsfreiheit ihrem Wesen nach beinahe ebenso unveräußerlich wie die Freiheit des einzelnen. Der Gesetzgeber kann sie nicht antasten, ohne die Gesellschaft selbst anzugreifen" (Tocqueville 1985, 106f). Dies schrieb Alexis de Tocqueville vor über 150 Jahren. Er knüpfte damit an den Lockeschen Gedanken und die Montesquieusche Konzeption der Gewaltenteilung an und verband diese mit einer partizipativen Komponente. Beide Elemente sollten die Entstehung von Tyrannei verhindern. Vereinigungen, also Zusammenschlüsse von Bürgern zu bestimmten Zwecken, sollten nach Tocqueville allerdings nicht nur, modern gesprochen, der Aggregation, Artikulation und Aushandlung von gesellschaftlichen Interessen dienen, sie sollten nicht nur das organisatorische Verbindungsglied zwischen dem einzelnen Bürger und den staatlichen Entscheidungsarenen abgeben, sondern sie sollten den Bürgern vor allem den Geschmack der Selbstregierung, der aktiven Teilhabe an der *res publica* vermitteln. Im Verständnis von Tocqueville waren die nichtstaatlichen, freiwilligen Assoziationen gar das entscheidende "Bollwerk gegen einen sanften Despotismus" (Taylor 1993, 117ff).

Tocqueville unterschied zwischen den *associations politiques* und den *associations civiles.* Erst die komplementäre Wirkung von beiden, als *associations libres,* ermöglicht kollektives Handeln und wirtschaftliche Prosperität; vor allem schützt es die Gesellschaft vor den lauernden Gefahren des Verwaltungsdespotismus. Denn "träte die Regierung überall an die Stelle der Vereinigungen, so wäre die sittliche und die geistige Kraft eines demokratischen Volkes nicht weniger gefährdet als sein Handel und sein Gewerbe" (Tocqueville 1985, 251).

Diese Feststellung Tocquevilles, die sich ex post wie eine frühe Warnung vor den demokratietheoretischen und sozioökonomischen Kosten des autoritären Etatismus kommunistischer Regimes lesen läßt, ist am Ende des 20. Jahrhunderts kaum mehr umstritten. Umstritten ist aber, ob es gerade Verbände und Parteien sein müssen, die als intermediäre Organisationen die individuellen Interessen bündeln und in politische Entscheidungen umsetzen müssen. Denn empirische Untersuchungen zeigen für die vergangenen fünfzehn Jahre in den meisten etablierten Demokratien einen kontinuierlichen Vertrauensverlust der Bürger gegenüber politischen Parteien und zunehmend auch eine Mitgliederflucht aus Verbänden und Vereinen. In der theoretischen Debatte haben zudem Neoliberale und Neoklassiker wie Mancur Olson

seit geraumer Zeit verstärkt vor dem Skleroseeffekt starker Verbände gewarnt, der in den unvermeidlichen wirtschaftlichen Abstieg ganzer Nationen führt (Olson 1982).

Konservative Kritiker sahen schon länger einen "Verbändestaat" aufziehen (Hennis et al. 1977) und selbst linke Analytiker verwiesen auf die demokratietheoretischen Kosten neokorporatistischer Politikformulierung (Offe 1984). Während Philippe Schmitter (1994) einen wahrscheinlichen Bedeutungsverlust von Parteien in den postliberalen Demokratien der Zukunft prognostiziert, diagnostiziert Leonardo Morlino für die Gegenwart noch die überragende Rolle der Parteien hinsichtlich der Gestaltung und Aufrechterhaltung der Legitimität eines politischen Regimes (Morlino 1995, 315). Für die Vereinigten Staaten von Amerika hat Robert Putnam einen dramatischen Rückgang der Partizipation in (zivil)gesellschaftlichen Assoziationen festgestellt und auf die unvermeidliche Erosion von *social capital*, einer Grundvorausetzung entwickelter Demokratien, hingewiesen (Putnam 1995, 77).

Die Reihe unterschiedlicher Positionen, Argumente und Prognosen ließe sich fortsetzen. Doch schon dieser kurze Einblick in die politikwissenschaftliche Debatte um die Bedeutung von intermediären Organisationen in den entwickelten Industriegesellschaften des Westens zeigt, wie umstritten deren Beitrag für die Vitalität und Qualität einer Demokratie ist. Für die neuen Demokratien der Transformationsgesellschaften des Ostens (Osteuropa, Ostasien) und des Südens (Südeuropa, Lateinamerika, Afrika) gibt es (noch) keine vergleichbare Kontroverse. Fest steht allerdings, daß die Argumente für die etablierten Demokratien nicht schlicht auf die sich meist noch in der Konsolidierungsphase befindlichen jungen Demokratien übertragen werden können. Die Debatte über Rolle, Funktion und Bedeutung von intermediären Organisationen in jungen, noch nicht konsolidierten Demokratien muß vielmehr gesondert geführt werden. Dies soll am Beispiel der Parteien, Verbände und zivilgesellschaftlichen Assoziationen in Ostmitteleuropa im folgenden verdeutlicht werden. Dazu werde ich meine Argumentation in vier Schritten entfalten. Zunächst erfolgt eine allgemeine Verortung der Bedeutung von intermediären Organisationen innerhalb politischer Systeme, deren demokratische Konsolidierung noch nicht abgeschlossen ist (1). Danach werde ich in zwei gesonderten Schritten die Herausbildung von Partei- (2) und Verbandsystemen (3) sowie ihre jeweilige Bedeutung für die Stabilisierung der Demokratien Ostmitteleuropas herausarbeiten. Abschließend soll sehr knapp auf die komplementäre Rolle und Bedeutung der nicht ökonomischen zivilgesellschaftlichen Assoziationen eingegangen werden (4).

1. Die vier zentralen Ebenen demokratischer Konsolidierung

Die Konsolidierung postautoritärer Demokratien läßt sich analytisch in vier Ebenen differenzieren, auf denen sich die Konsolidierungschancen des gesamten politischen Systems entscheiden (Merkel 1996a). Diese vier analytischen Ebenen können in der zeitlichen Dimension insofern auch als eine Abfolge von Phasen

verstanden werden, als der Konsolidierungsprozeß auf der ersten Ebene am frühesten abgeschlossen ist und auf Ebene 4 am längsten dauert.

1. Ebene. Die konstitutionelle Konsolidierung: Sie bezieht sich auf die zentralen politischen Verfassungsinstitutionen wie Staatsoberhaupt, Regierung, Parlament, Judikative und das Wahlsystem[1] (*Makroebene: Strukturen*).

Die konstitutionelle Konsolidierung ist in aller Regel in neu entstandenen Demokratien am frühesten abgeschlossen und wirkt durch normative, strukturierende und damit handlungseingrenzende Vorgaben auf die zweite sowie die nachfolgenden Ebenen 3 und 4 ein.

2. Ebene. Die repräsentative Konsolidierung: Sie betrifft die territoriale und funktionale Interessenrepräsentation, d.h. vor allem Parteien und Interessenverbände. Sie bezieht aber auch, wenngleich mit geringerer Bedeutung, die sozialen Bewegungen und Bürgerinitiativen mit ein. In Tocquevilles Begrifflichkeit ist dies die Sphäre der *associations libres*. (*Mesoebene: Akteure*).

Die Konstellationen und Handlungen der Akteure auf Ebene 2 entscheiden einerseits mit darüber, wie sich die häufig von ihnen selbst im Prozeß der Verfassungsgebung definierten Normen und Strukturen auf der ersten Ebene konsolidieren; andererseits hängt von ihren Leistungen maßgeblich mit ab, ob die gemeinsame Konfiguration von Ebene 1 und 2 das Verhalten der Akteure auf Ebene 3 positiv oder negativ im Hinblick auf die demokratische Konsolidierung beeinflußt.

3. Ebene: Verhaltenskonsolidierung. Auf der dritten Ebene agieren die "informellen", d.h. die potentiellen politischen Akteure wie Militär, Großgrundbesitzer, Finanzkapital, Unternehmer, radikale Bewegungen und Gruppen oder populistisch-charismatische Führer (*Mesoebene: informelle politische Akteure*).

Die Konsolidierungserfolge auf Ebene 1 und 2 entscheiden wesentlich mit darüber, ob diese sogenannten "informellen" politischen Akteure ihre Interessen innerhalb oder außerhalb der demokratischen Normen und Institutionen verfolgen werden. Sind die ersten drei Ebenen konsolidiert, gehen von ihnen entscheidende Impulse auf die Herausbildung einer demokratiestabilisierenden Bürgergesellschaft aus.

4. Ebene: Konsolidierung der Bürgergesellschaft (civic culture). Die vierte Ebene schließt die Konsolidierung des demokratischen politischen Systems mit der Stabilisierung des soziokulturellen Unterbaus der Demokratie ab. Sie kann, wie wir aus der politischen Kulturforschung der zweiten Demokratisierungswelle (Italien, BRD, Österreich, Japan nach 1945) wissen, Jahrzehnte dauern und erst durch einen

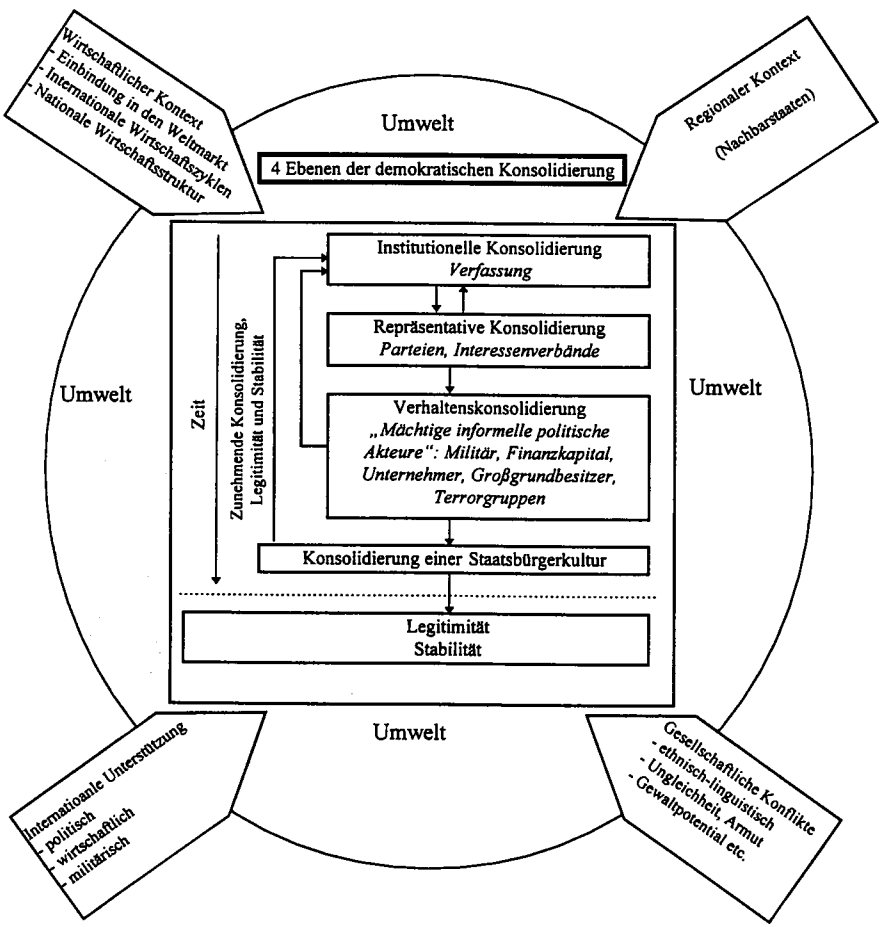
---

1 Wenngleich Wahlsysteme selten Verfassungsrang besitzen, sind sie infolge ihrer faktischen Bedeutung für die Zuteilung von politischen Repräsentationschancen von vergleichbarer Bedeutung für die Konsolidierung der Demokratien wie die großen Verfassungsorgane.

Generationenwechsel besiegelt werden (u.a. Almond, Verba 1963, 1980) (*Mikroebene: Werte*).

Von einer konsolidierten demokratischen Zivilkultur strahlen wiederum erhebliche immunisierende Wirkungen auf die Ebenen 1-3 zurück, wenn deren Stabilität (Ebene 1 und 2) oder Integration (Ebene 3) durch externe (wirtschaftliche, außenpolitische etc.) Krisen bedroht sind. Erst wenn alle vier Ebenen konsolidiert sind, kann von einer weitgehend krisenresistenten Demokratie gesprochen werden.

Mehrebenenmodell der demokratischen Konsolidierung



Indem ich die Ebenen 2 und 4 mit einbeziehe, komme ich, verglichen mit dem *main stream* der Transformationsforschung (u.a. Schmitter 1988, Di Palma 1990, Przeworski 1991, Gunther, Diamandouros, Puhle 1995), zu einem maximalistischen Konsolidierungsbegriff. Aber selbst ein solchermaßen "maximal" konsolidiertes demokratisches System ist nicht gänzlich gegen potentielle Dekonsolidierungstendenzen immun. Allerdings birgt eine auf allen vier Ebenen konsolidierte Demokratie hohe Widerstandsreserven gegen exogene Destabilisierungsschocks, wie sie durch dramatische ökonomische oder außenpolitische Krisen entstehen können. Ein Dekonsolidierungsprozeß müßte sich dann über längere Zeitperioden hinziehen und alle vier Ebenen erfassen, bevor Autokratisierungstendenzen den demokratischen Systemcharakter erodieren oder gar zerstören können.

Für den Verlauf und die Chancen der demokratischen Konsolidierung in jungen Demokratien vertrete ich eine ergänzte Variante der These *polity first* (Merkel 1996a). *First* gilt hier im doppelten, nämlich im temporalen wie hierarchischen Sinne. Die Verfassungsgebung steht zeitlich am Anfang des Konsolidierungsprozesses und prägt schon deshalb in erheblichem Maße die Konsolidierungschancen der nächsten Ebene und der nachfolgenden Phasen. Eine hierarchisch übergeordnete Stellung kann der Verfassung deshalb eingeräumt werden, da sie erstmals im Verlaufe des Transformationsprozesses zu einer drastischen Reduzierung der Verhaltenskontingenz führt. Denn die Verfassung garantiert die sanktionenbewährte Verfahrensfestlegung politischer Entscheidungsprozesse (Merkel, Sandschneider, Segert 1996, 18). Dadurch werden die strategischen Handlungen der politischen Akteure auf einen Grundkonsens verpflichtet und ein Übermaß an wechselseitigem Mißtrauen und Unberechenbarkeit verhindert.

Allerdings kann die These *polity first* nicht losgelöst vom Verhalten der relevanten politischen und gesellschaftlichen Akteure vertreten werden. Denn in demokratischen Konsolidierungsprozessen kommt es entscheidend mit darauf an, daß sich unter den Eliten und kollektiven Akteuren ein Minimalkonsens hinsichtlich der fundamentalen politischen Spielregeln herausbildet. Darüber hinaus müssen sie Zustimmung und Vertrauen unter denen finden, deren Interessen, Meinungen und Werte sie im politischen Entscheidungsprozeß vertreten. Deshalb müssen sich vor allem intermediäre Instanzen wie Parteien und Verbände als fähig erweisen, gesellschaftliche Interessen so inklusiv, authentisch und effektiv zu repräsentieren, daß

- keine Enttäuschungseffekte bei den Repräsentierten auftreten,
- politische Polarisierung verhindert und gesellschaftliche Konfliktpotentiale entschärft werden,
- die in Transformationsperioden notwendigen raschen und einschneidenden politischen Entscheidungen ermöglicht und nicht längerfristig blockiert werden.

Auf dem Hintergrund dieser drei Konsolidierungsimperative soll im folgenden untersucht werden, welche Gestalt die intermediären Strukturen (hier: Parteien- und Verbändesysteme) in Ostmitteleuropa angenommen haben und welche Wirkung sie in Hinblick auf die Konsolidierung der Demokratien in ihren Ländern entfalten.

2. Die Parteiensysteme

Parteiensysteme in postautoritären Transformationsgesellschaften werden vor allem durch drei Einflüsse geformt. Erstens durch den Transformationskonflikt zwischen autoritärem Regime und demokratischer Opposition (Kitschelt 1992); zweitens durch die gesellschaftliche *cleavage*-Struktur (Lipset, Rokkan 1967); drittens durch das Wahlsystem (Nohlen 1990, 1996). Der zentrale Transformationskonflikt zwischen autoritärem Regime und demokratischer Opposition entwickelt nur vorübergehend, zu Beginn der Demokratisierungsphase, prägende Kraft. Die aus der gemeinsamen Gegnerschaft zum autoritären System entstandenen oppositionellen "Forumsparteien" zerfallen rasch mit dem Fortschreiten der demokratischen Konsolidierung entlang ideologischer, sozialer oder personeller Trennungslinien (vgl. von Beyme 1994, 296), wie die Beispiele der polnischen Solidarnosc, der litauischen Sajudis, des Ungarischen Demokratischen Forums und des tschechischen Bürgerforums zeigen (vgl. Agh 1996, 3). Nach dem Verschwinden des gemeinsamen Feindes, des alten autoritären/totalitären Regimes, prägen längerfristig vor allem soziale und in geringerem Maße auch personale Konfliktlinien die Struktur und Wettbewerbsdynamik der Parteiensysteme. Wahlsysteme strukturieren nicht ursächlich die Parteienlandschaft, aber sie können in erheblichem Maße mit dazu beitragen, diese so zu "rationalisieren", daß sowohl das Gebot der sozialen Inklusion nicht grob verletzt wird, als auch die Formierung stabiler Regierungsmehrheiten gefördert werden.

Aus dem erstgenannten Grunde gefährden relative und absolute Mehrheitswahlsysteme, aus dem zweiten Grunde reine Verhältniswahlsysteme (ohne Sperrklauseln) die demokratische Konsolidierung. Mehrheitswahlsysteme diskriminieren häufig größere soziale und politische Gruppen beim Zugang zur politischen Macht (z. B. in Mazedonien, der Ukraine und in Weißrußland). Diese können so der Demokratie entfremdet oder gar zu ihren entschiedenen Gegnern werden. In einem solchen Falle können Wahlsysteme gleichsam institutionell ein Destabilisierungspotential für die jungen Demokratien produzieren. Reine Verhältniswahlsysteme dagegen behindern die Formierung stabiler Regierungsmehrheiten, wie das Beispiel Polens von 1990 bis 1993 zeigt[2].

---

2 Weitere historische Beispiele für einen Zusammenhang von reiner Verhältniswahl und Regierungsinstabilität sind die Weimarer Republik (1918-1933), die IV. Französische (1946-1958) und die I. Italienische Republik (1948-1994).

Das Spektrum der konsolidierungsfördernden Wahlsysteme spannt sich von Verhältniswahlsystemen mit Sperrklauseln zu Graben- bzw. kompensatorischen Wahlsystemen, die Elemente der Verhältnis- und Mehrheitswahl annähernd gleichgewichtig kombinieren (Kasapovic, Nohlen 1996). Letzteres begünstigt stabile Regierungsmehrheiten, birgt in der Regel keine zu eklatanten Diskriminierungen in sich und fördert die Alternanz in der Regierungsverantwortung. Die Beispiele Spaniens (verstärktes Verhältniswahlsystem) und Ungarns (kompensatorisches Grabensystem) zeigen, daß die für junge Demokratien konsolidierungsfördernden Wahlsysteme eher in der Mitte zwischen den reinen Typen der Mehrheits- und Verhältniswahl angesiedelt sind. Konsolidierungshemmend sind dagegen reine Verhältniswahlsysteme. So brachte das von 1990 bis 1993 geltende reine Verhältniswahlsystem ohne Sperrklauseln in Polen 29 parteiähnliche Gruppierungen ins Parlament. Die Folge waren undurchsichtige Abstimmungsverhältnisse im Sejm, heterogene Regierungskoalitionen und kurzlebige Kabinette (Merkel 1994b). Die Regierbarkeit des Landes konnte zwischen 1991-1993 nur mühsam gesichert werden. Die Konsolidierung der neuen Demokratie verlor aufgrund institutioneller Fehlentscheidungen (Semipräsidentialismus, reines Verhältniswahlsystem) wertvolle Zeit.

Welche Typen von Parteiensystemen fördern bzw. gefährden nun die demokratische Konsolidierung? Unter Berücksichtigung der Kriterien einer breiten gesellschaftlichen Inklusion und der Regierungsstabilität sind es die zwischen dem Zweiparteiensystem und dem polarisierten extremen Pluralismus liegenden Varianten des moderaten Vielparteiensystems (von Beyme 1982: 312), die die demokratische Konsolidierung fördern. Erweitert heißt dies: Parteiensysteme wirken sich dann fördernd auf die demokratische Konsolidierung aus, wenn sie hinsichtlich der vier Kriterien *Fragmentierung, Polarisierung, Wählerfluktuation (volatility)* und *soziale Verwurzelung* bestimmte Eigenschaften besitzen.

2.1 Fragmentierung

In der Demokratieforschung gelten stark fragmentierte Parteiensysteme als stabilitätsgefährdend für das gesamte politische System. Dies gilt insbesondere dann, wenn die starke Fragmentierung - wie dies häufig der Fall ist - mit ideologischer Polarisierung, schwachen und heterogenen Koalitionsregierungen und häufigen Regierungswechseln einhergeht (Sartori 1976). Beispiele dafür sind in Ostmitteleuropa Polen zwischen 1990-1993 sowie die Slowakische Republik. Historische Beispiele wie die Weimarer Republik, die IV. Französische (1946-1958) und die I. Italienische Republik (1948-1994) bestätigen den für Ostmitteleuropa ermittelten Befund. Zudem war einer der Faktoren, der zur raschen Konsolidierung der postautoritären Demokratien in Griechenland, Portugal und Spanien Mitte der siebziger Jahre geführt

hat, der geringe Fragmentierungsgrad ihrer Parteiensysteme. Schon zehn Jahre nach der Einführung eines pluralistischen Parteiensystems lag er Mitte der achtziger Jahre in den drei südeuropäischen Ländern knapp unter dem westeuropäischen Durchschnitt (vgl. Merkel 1990, 6, Morlino 1995, 324). Für die postkommunistischen Demokratien Ostmitteleuropas gilt dies bisher noch nicht. Dort näherte sich der Fragmentierungsindex allein in Ungarn während der ersten und zweiten Legislaturperiode dem westeuropäischen Standard an. In der Tschechoslowakei lag er von Anfang an weit darüber. Auch die Parteiensysteme der Nachfolgestaaten Tschechien und Slowakei weisen gegenwärtig noch eine deutlich überdurchschnittliche Fragmentierung auf. In Polen jedoch lag der Fragmentierungsgrad bis 1993 unter allen liberaldemokratischen Systemen konkurrenzlos hoch (vgl. Merkel 1994b: 475). Und auch nach der Wahlrechtsreform von 1993 liegt er noch weit über dem west- wie osteuropäschen Durchschnitt. Wie stark aber die Fragmentierung eines Parteiensystems auf der Parlamentsebene reduziert werden kann, zeigt wiederum das polnische Beispiel. Während sich bei den ersten freien Parlamentswahlen von 1991 die Fragmentierung des Parteiensystems (91,9) ungeschmälert im Parlament fortsetzte (91,4), wurde diese durch die Einführung der 5%-Klausel für Parteien und der 8%-Hürde für Wahlkoalitionen bei den Wahlen 1993 im Parlament auf 74,4 reduziert - ein Wert, der sich dem westeuropäischen Durchschnitt annähert[3].

Insofern kann die kleine Verfassung von 1992 und die damit verbundene Wahlrechtsreform in Polen als ein Beispiel institutionellen Lernens verstanden werden. Aber auch bei den Wahlen 1993 erhielt die stärkste Partei, die postkommunistische "Allianz der Demokratischen Linken" (SLD), nur 20,4% der Stimmen. Die drei Parteien mit den meisten Wählerstimmen erhielten zusammen nur 46,4% (vgl. Agh 1996, 13). Allein die hohe Mandatszahl dieser Parteien (81,7%), die sie aufgrund des Scheiterns vieler Parteien an der 5%- bzw. 8%-Hürde erhielten, verhinderte, daß sich die Fragmentierung des Parteiensystems auch negativ auf die Bildung einer stabilen Regierungskoalition von SDL und PSL (Bauernpartei) auswirkte.

2.2 Polarisierung

Die Polarisierung eines Parteiensystems läßt sich als die ideologische Distanz zwischen den relevanten linken und rechten Flügelparteien des Parteiensystems messen (Sartori 1976). Dazu liegen jedoch für die vier Länder Ostmitteleuropas noch keine vergleichbaren Daten über die Selbstlozierung der jeweiligen Parteisympathisanten auf dem Links-Rechts-Kontinuum vor.

---

3 Allerdings geschah dies auf Kosten der Nichtberücksichtigung eines Drittels der Wählerstimmen, also Stimmen, die für Parteien abgegeben wurden, die den Sprung über die 5%- bzw. 8%-Hürde nicht schafften (Segert 1997).

Tab. 1: Fragmentierungsgrad der Parteiensysteme Ostmitteleuropas auf Parlamentsebene

	Stimmen		Mandate	
	Founding Elections	2. Wahl	Founding Elections	2. Wahl
Ungarn (1990/1994)	73,5	82,0	72,0	65,5
Polen (1991/1993)	91,9	91,2	91,4	74,4
Tschechische Republik (1990/1992)	68,3	85,1		79,0[a]
Slowakische Republik (1990/1992)	81,8	84,5		69,0[a]

Der Fraktionierungsindex nach Rae (1968) wird berechnet, indem die Summe der quadrierten Stimmen- bzw. Mandatsanteile aller Parteien gebildet und von 1 subtrahiert wird. Zur besseren Anschaulichkeit wurden Indices mit 100 multipliziert. Berücksichtigt wurden nur Parteien mit mindestens 3,2% Anteil an den Gesamtstimmen/-mandaten, da Parteien mit geringerem Anteil weniger als 0,001 bzw. 0,1 zum Fraktionalisierungsindex beitragen.

[a] Wahlen zu den tschechischen und slowakischen Nationalräten 1992.
Quelle: modifiziert nach von Beyme (1997)

Dennoch lohnt es, zu fragen, inwiefern offensichtliche links- oder rechtsextreme Anti-System-Parteien sich in den neuen Demokratien Polens, Ungarns, Tschechiens und der Slowakei etablieren konnten. Von der postkommunistischen Linken scheint gegenwärtig kaum eine Gefahr für die jungen Demokratien auszugehen. Die polnische "Allianz der Demokratischen Linken" (HSDL)[4], die sozialistischen Parteien Ungarns (MSZP) und der Slowakei (HSDL) sind längst in einem genuinen Prozeß der

4 Die SLD ist ein "Bündnis der Demokratischen Linken", in dem die aus der kommunistischen Vereinigten Polnischen Arbeiterpartei (PVAP) hervorgegangene und reformierte "Sozialdemokratie der Republik Polen" (SdRP) als dominierende Kraft eine dauerhafte Parteienkoalition mit dem Gewerkschaftsverband OPZZ, der "Demokratischen Frauenunion" und kleineren Gruppierungen der Linken eingegangen ist (Ziemer 1993, 109).

Sozialdemokratisierung begriffen (vgl. Agh 1996, 18; Merkel 1996c, 99). Dieser ist zwar noch nicht abgeschlossen, aber eine Rückkehr zu bolschewistisch-antidemokratischen Positionen erscheint aufgrund der Reformfortschritte und der engagierten Zuwendung zur Europäischen Integration für diese Parteien sehr unwahrscheinlich. Zudem sprechen rationale wahlstrategische Gründe gegen eine erneute autokratische Wende. Denn es war neben dem Scheitern der ersten bürgerlichen Regierungen in Polen und Ungarn vor allem der professionelle, pragmatisch-sozialdemokratische Stil, der für die Postkommunisten beachtliche Wahlprämien abwarf und sie zu den stärksten Parteien ihrer Länder gemacht hat. Die gegenwärtig regierenden Sozialisten Ungarns und Polens haben darüber hinaus im Gegensatz zu den zuvor regierenden bürgerlich-konservativen Parteien zu einer De-Ideologisierung der Politik in ihren Gesellschaften beigetragen (vgl. Agh 1996). Eine Ausnahme bildet die stalinistisch gebliebene "Kommunistische Partei Böhmens und Mährens" (KSCM). Sie ähnelt mit ihrem nationalistisch-kommunistischen Kurs eher den KPs des slawischen Kernbereichs (Rußland, Ukraine, Belarus) als der etablierten Sozialdemokratie Westeuropas. Die KSCM erhielt zwar bei den Parlamentswahlen 1996 10,3 % der Wählerstimmen[5], gilt aber den anderen Parteien nicht als koalitionsfähig (vgl. Segert 1997). Da sie zudem nicht das Gewicht besitzt, Regierungskoalitionen zu verhindern, kann sie im Sinne Sartoris (1976) auch nicht als wirklich relevante Partei gelten. Mit der Ausnahme der KSCM kann für die postkommunistischen Sozialisten die Faustregel gelten: Je weiter östlich gelegen, umso stärker sind die KP-Nachfolgeparteien orthodox, nationalistisch und strukturkonservativ; je näher sie an den Westen angrenzen, umso weiter haben sie sich zu sozialdemokratischen Parteien gewandelt (vgl. Timmermann 1994, 106). Relevante linke Anti-Systemparteien, die die neuen Demokratien destabilisieren könnten, so lautet mein Befund, sind gegenwärtig in Ostmitteleuropa nicht zu erkennen.

Auch von der parteiförmig organisierten extremen Rechten droht der Demokratie in Ostmitteleuropa gegenwärtig keine Gefahr. Keine rechtsradikale Partei erhielt bei den letzten Parlamentswahlen über 8% der Stimmen oder verfügte über einen vergleichbaren Rückhalt bei den Wählern wie etwa die FPÖ in Österreich (1996, 20,5%), die Alleanza Nazionale in Italien (1996, 15,7%) oder die Front National in Frankreich (1993, 12,5%). Mit 8% erhielten die tschechischen "Republikaner" (SPR-RSC) von den vier Ländern das beste Ergebnis. Gemeinsam mit der linksextremen KSCM erzielten damit die beiden Anti-Systemparteien mit 18,3% den höchsten Wähleranteil ausgerechnet in Tschechien, dem Land, das mit Ungarn und Slowenien am weitesten auf dem Konsolidierungspfad einer marktwirtschaftlichen Demokratie fortgeschritten ist. In Polen erhielt die "Konföderation Unabhängiges Polen" 5,8% (1993), in der Slowakei die ultranationalistische "Slowakische Nationalpartei" (SNS) immerhin noch 6% (1994) der Wählerstimmen. Während aber die KPN in Polen als

5 Gegenüber der Sozialdemokratischen Partei CSSD, die 1996 26,4% der Wählerstimmen erhielt, ist sie die eindeutig kleinere Partei auf der Linken.

nicht koalitionsfähig gilt, befindet sich die SNS seit 1994 in einer bizarren Links-Rechts Regierungskoalition mit der stalinistischen "Arbeitervereinigung der Slowakei" (ZRS) und der Partei des populistischen Ministerpräsidenten Meciars. Da auch Meciar und seine "Bewegung für eine demokratische Slowakei" (HZDS) keineswegs als überzeugte oder auch nur "rationale" Demokraten gelten können, ließe sich überspitzt formulieren, daß die Anti-Systemparteien gegenwärtig die Regierung der Slowakei führen. Von den vier Staaten Ostmitteleuropas ist die demokratische Konsolidierung in der slowakischen Republik auch am wenigsten fortgeschritten. Es bilden sich vielmehr unter dem extremistisch-populistischen Parteienkartell Züge einer "delegativen Demokratie" (vgl. O'Donnell 1994) heraus. Denn die Legitimation von der Bevölkerung, direkt in freien Wahlen gewählt zu sein, benutzt Vladimir Meciar mit Hilfe der links- und rechtsextremistischen Parteien, die horizontalen Kontrollmechanismen wie den Staatspräsidenten, das Parlament, die Opposition, die Justiz und die Medien sukkzessive auszuschalten, zu behindern oder zu kolonisieren (vgl. Merkel 1996b, 104).

2.3 Wählerfluktuation

Die Wählerfluktuation wird in der Parteienforschung mit dem *volatility*-Konzept erfaßt. Damit wird die Summe der Netto-Wählergewinne und Netto-Verluste der relevanten Parteien von Wahl zu Wahl gemessen. Das Ausmaß der Wählerfluktuation gibt Hinweise auf den Grad der Konsolidierung eines Parteiensystems. Parteiensysteme mit niedriger und mittlerer Wählerfluktuation wirken sich konsolidierungsfördernd auf das gesamte politische System aus. Denn der Rückgang der Wählerfluktuation gibt Hinweise, daß sich ein stabilisierendes Element der Parteienidentifikation herausbildet. Er zeigt an, daß Parteien als intermediäre Strukturen in der Gesellschaft die notwendigen Wurzeln schlagen, ohne die eine Interessenvermittlung zwischen den Bürgern und dem Staat in repräsentativen Demokratien kaum möglich erscheint. Die vergleichsweise hohe Wählerfluktuation war und ist in fast allen postautoritären Demokratien der "dritten Welle" ein hartnäckiges Konsolidierungsproblem. Allerdings trat dieses Problem in Ost(mittel)europa in weit gravierenderem Ausmaß auf, als in den Nachkriegsdemokratien ("zweite Welle") Italiens, Österreichs oder der Bundesrepublik Deutschland (vgl. Rose 1995, 28; von Beyme 1997).

Tab. 2: Wählerfluktuation (Volatilität) nach den Gründungswahlen

2. Demokratisierungswelle nach 1945			
Italien (1948, 1953, 1958)	25.3	10.5	4.0
Deutschland (1953, 1957, 1961)	20.1	8.2	10.4
Österreich (1949, 1953, 1956)	11.7	3.6	5.6
Frankreich (1946, zweimal 1951)	3.7	6.0	21.3
3. Demokratisierungswelle nach 1974 (Südeuropa)			
Griechenland (1977, 1981, 1985) (1980 ausgelassen, weil zu rasch folgend und wenig Veränderungen zeigend)	19.1	24.1	5.0
Portugal (1979, 1983, 1987)	11.0	2.7	25.7
Spanien (1979, 1982, 1986)	10.8	42.5	11.9
3. Demokratisierungswelle nach 1989 (Ostmitteleuropa)			
Polen (1993)	33.8		
Ungarn (1994)	22.7		
Slowakei (1992, 1994)	20.6	25.5	
Tschechien (1992, 1996)	15.9	27.4	

Quelle: modifiziert nach von Beyme (1997)

Von der noch immer hohen Volatilität gehen mindestens zwei Destabilisierungsgefahren auf die jungen Demokratien Ostmitteleuropas aus. Erstens können geringe Parteibindungen, anhaltend hohe Wählerfluktuationen und wenig gefestigte Parteiorganisationen zu einer geringen Regierungsstabilität führen. Zweitens zeigen geringe Wähler-Partei-Identifikationen auch an, daß die Repräsentationsfunktion durch die Parteien nicht hinreichend effektiv wahrgenommen wird.

Tab. 3: Regierungsstabilität[*]

Land	Typ[**] der Regierungsbildung	Zahl der Regierungen	Durchschnittl. Regierungsperiode (in Monaten)
Polen	$n_i > n_e$	6	9.5
Slowakei	$n_e > n_i$	5	14.6
Tschechien	n_e ($n_i = 0$)	2	36.5
Ungarn	n_e ($n_i = 0$)	2	37.5

[*] Die Angaben beziehen sich jeweils auf den Zeitraum zwischen den ersten freien Wahlen und Juni 1996.

[**] Es werden zwei Typen unterschieden: zum einen eine Regierungsbildung auf Grundlage der Wahlen (elektoraler Typ = e), zum anderen auf Grundlage einer innerparlamentarischen Veränderung des Kräfteverhältnisses (inner-parlamentarisch = i). Mit n_e wird die jeweilige Anzahl der bisher stattgefundenen elektoralen Regierungswechsel, mit n_i die Anzahl der bisherigen innerparlamentarischen Regierungswechsel bezeichnet.

Quelle: Segert (1997).

Allein in Ungarn und Tschechien überdauerten die Regierungen die gesamten Legislaturperioden. In Polen und der Slowakei lag dagegen die durchschnittliche Regierungsdauer unter bzw. knapp über einem Jahr. Während sich nach 1993 in Polen jedoch die Situation stabilisierte, ist die Slowakei mit ihrer gegenwärtigen "Regenbogenkoalition" von einer vergleichbaren Stabilisierung noch weit entfernt.

Die Intensität der Parteibindung kann auch als Gradmesser für das Vertrauen der Wähler in die jeweiligen Parteien interpretiert werden. Gegenwärtig wird den politischen Parteien in Ostmitteleuropa nur geringe Akzeptanz und noch weniger Ansehen und Vertrauen von den Bürgern entgegengebracht. Dies ist sechs Jahre nach dem Ende des alten Regimes der wohl gravierendste Demokratie-Defekt der Parteien in Polen, Ungarn, Tschechien und der Slowakei.

2.4 Die soziale Verankerung der Parteien

In allen Ländern Ostmitteleuropas spielten die Parteien nach dem raschen Zerfall oder der Selbsttransformation der sozialen Bewegungen die überragende Rolle bei der Institutionalisierung und der noch anhaltenden Konsolidierung der Demokratie. Der ungarische Politikwissenschaftler Attila Agh beschrieb diesen Befund als

overparliamentarization, die aufgrund der beherrschenden Position der Parteien im Parlament rasch zu einer *overpartitization* führte (vgl. Agh 1995, 251). Paradoxerweise mündete diese Suprematie im Demokratisierungsprozeß in eine tiefe Vertrauenskrise der Bürger gegenüber den Parteien. So erhielten die Parteien von allen relevanten staatlichen und gesellschaftlichen Institutionen die geringsten Vertrauenswerte (vgl. Plasser, Ulram 1994, 398). Die Diskrepanz zwischen beherrschender politischer Rolle und den geringsten Vertrauenswerten in der Bevölkerung ist unter allen denkbaren Prämissen und Interpretationen repräsentativer Demokratien hoch problematisch. Sie ist nicht einmal mehr durch den elitendemokratischen Minimalismus Schumpeters (1950) zu legitimieren. Denn Parteien, die schon bei ihrer Wahl nicht mehr das Vertrauen ihrer Wähler genießen, entwerten das bei Schumpeter verbliebene Verfahrensminimum, die Auswahl demokratischer Eliten, zu einer rituellen Farce.

Attila Agh (1996, 6f) macht vor allem drei organisatorische Besonderheiten der Parteien Ostmitteleuropas für die nur rudimentäre Verwurzelung der ostmitteleuropäischen "Kartellparteien" (Katz, Mair 1995) in der Gesellschaft verantwortlich:

1. Die Überalterung der Parteimitgliedschaft gegenüber der Gesamtbevölkerung stehe in einem eklatanten Mißverhältnis zu den jüngeren Eliten, die die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Transformation des Landes dominieren.
2. Die Parteien erwiesen sich bisher als weitgehend unfähig, gesellschaftliche Forderungen mit kohärenten politischen Programmen zu beantworten, die von den Wählern als glaubwürdige und sichtbare Politikalternativen erkannt werden können.
3. Die Parteien gleichen einem "Pyramidenstumpf", in dem die Gruppen der Parteiführer, der mittleren Parteieliten und Parteiaktivisten relativ groß und fast gleich stark sind, während die Mitgliederzahl äußerst gering ist. Von Massenparteien, deren Mitgliederzahl mindestens ein Siebtel ihrer Wählerschaft ausmachen, sind selbst die noch am besten organisierten postkommunistischen sozialistischen Parteien weit entfernt.

Die mangelnde gesellschaftliche Verankerung der Parteien befördert die soziale Schließung ihrer Organisationen gegenüber den Wünschen, Ängsten und Forderungen der Bürger. Die elitäre Kartellisierung der Parteifunktionen droht sich in einem intermediären Vakuum zu verfestigen, in dem der Repräsentationsgedanke der Demokratie zusehends ausgehöhlt wird.

Als Folge könnten die repräsentativen in "delegative Demokratien" (O'Donnell 1994) degenerieren, in denen eine abgehobene politische Elite oder ein plebiszitär legitimierter Führer ganz im caesaristisch-autoritären Stil die politischen Entscheidungen für eine politisch apathisch und entfremdete Gesellschaft trifft. *Societá civile* und *societá politica* würden dann auch in der Demokratie isoliert auseinanderfallen.

In der repräsentativen Demokratie stärkt ein System konsolidierter, responsiver und gesellschaftlich verankerter Parteien die Effizienz und Effektivität im Hinblick auf die Formulierung und Implementierung politischer Entscheidungen. Dies wiederum strahlt attraktiv in den Wählermarkt, stärkt die Wettbewerbsposition der beteiligten Parteien und verbessert ihre Beziehungen zu Wählern und Verbänden. Dadurch wird ein starker Anreiz auf Parteien ausgeübt, sich in den Institutionen und Normen des demokratischen Systems einzurichten. Im optimalen Falle kann dadurch ein sich selbst tragender und wechselseitig verstärkender Konsolidierungskreislauf in Gang gesetzt werden, der solide im rationalen Eigeninteresse der beteiligten Akteure gründet.

Von einem solchen sich selbst tragenden Konsolidierungskreislauf sind die Parteiensysteme Osteuropas auch sechs Jahre nach dem Systemwechsel noch weit entfernt. Die besondere Schwäche der Parteien liegt weniger in ihrer Polarisierung oder Fragmentierung als insbesondere in ihrer mangelnden gesellschaftlichen Verankerung. Denn mit der Ausnahme der kommunistischen "Nachfolgeparteien" sind fast alle Parteien Osteuropas mitgliederschwach, elitär, urban und nur begrenzt zur Wählermobilisierungen fähig (vgl. Segert, Machos 1995, 237f). Diese "gesellschaftliche" Schwäche der Parteien kontrastiert mit ihrer "staatlichen" Kompetenzfülle. Die osteuropäischen Parteien sind deshalb in einem noch weit stärkerem Ausmaße "etatisiert" als ihre westeuropäischen Pendants. Schließt sich nicht die Diskrepanz zwischen mangelnder sozialer Verwurzelung und der monopolistischen Okkupation staatlicher Entscheidungszentren, können die politischen Parteien ihre intermediäre Funktion nicht erfüllen. Diese Situation der elitären *overpartitization* verstärkt dann die Parteien-, Politik- und Demokratieverdrossenheit. Die Gefahr der Destabilisierung des gesamten politischen Systems der Demokratie wächst. Die extrem niedrigen und weiter sinkenden Sympathiewerte für die politischen Parteien (vgl. Plasser, Ulram 1994, 368) unterstreichen diese gefährliche Tendenz eines sich abzeichnenden intermediären Vakuums.

3. Die Verbände

Parteien können und dürfen die Interessenvermittlung zwischen Gesellschaft und Staat nicht alleine leisten. Ihre territoriale Repräsentation muß durch ein komplementäres Regime der funktionalen Interessenvermittlung durch Verbände und Interessengruppen ergänzt werden. Aber gerade diese Ebene intermediärer Strukturen ist in postautoritären Gesellschaften typischerweise stark unterentwickelt. Denn die Staatsfixiertheit der meisten autoritären Systeme hinterläßt schwach organisierte Zivilgesellschaften. Die vor dem Staat geschützte gesellschaftliche Sphäre, in der sich wirtschaftliche Interessen, soziale Gruppen oder kulturelle Strömungen selbst

organisieren und artikulieren können, existiert in autoritären Regimes kaum oder nur in observierten Nischen. Dies hinterließ insbesondere für die postkommunistischen Demokratien Osteuropas eine erhebliche Hypothek (vgl. Schienstock, Traxler 1993), belastete in abgeschwächter Form aber auch die postdiktatorialen Gesellschaften Portugals, Griechenlands und Spaniens (vgl. Schmitter 1995, 287). Denn mit der Einführung liberal-demokratischer, pluralistischer Verfassungen lassen sich nicht gleichzeitig funktionierende Verbändesysteme dekretieren. "Die Gesellschaft", schreibt Jacek Kuron, einer der herausragenden Akteure der polnischen Transformation, "kann unglaublich differenziert sein; worauf es ankommt, ist, ob sie organisiert ist, denn nur dann ist sie auch integriert" (vgl. Kuron 1991). Erst die Organisierung der sozialen und wirtschaftlichen Interessen einer Gesellschaft ermöglicht kollektives Handeln im Kontext konkurrierender sozialer und wirtschaftlichen Interessen sowie dem Staat. Aus demokratietheoretischer Perspektive sichert die verbandliche Selbstorganisierung der Gesellschaft dem Staat gegenüber wirkungsvolle autonome Handlungsräume. Sie bedeutet in aller Regel auch eine Steuerungsentlastung des Staates und damit einen wirtschaftspolitischen Rationalitätsgewinn. Denn die jungen staatlichen Institutionen und politischen Parteien stehen ohne ein funktionierendes System funktionaler Interessen unter dem "Damoklesschwert der systematischen Überforderung" (vgl. Wiesenthal 1993, 15). Die Komplexität der Probleme der ökonomischen, sozialen und politischen Transformation steht nämlich in einem eklatanten Mißverhältnis zum Mangel an Professionalität, routinisierter Administration und Stabilität der politischen Institutionen. Unter den für Transformationsprozesse typischen Bedingungen politischer Unsicherheit und progredierender Partikularinteressen, in denen weder die Rückkehr zu einem übermächtigen Staat noch die Hinwendung zu einer reinen Marktgesellschaft denk- oder auch nur wünschbar wäre, stellen repräsentative Verbände ein erhebliches Ordnungspotential zur Reduzierung der steuerungspolitischen Unsicherheit dar. Darüber hinaus erscheint die Ausformung verbandlicher Organisationen und "organisierender Netzwerke zwischen Staat und Gesellschaft auch als der letzte Abschied vom autokratischen Staatsverständnis" (ebd. 16).

Verbände stellen deshalb gerade auch in noch nicht konsolidierten Demokratien ein wichtiges Kettenglied in der soziopolitischen Interessenvermittlung und Entscheidungsfindung dar. Aber welche Konfigurationen von Verbändesystemen fördern, welche hemmen die demokratische Konsolidierung? Auch hier gelten dieselben allgemeinen Kriterien wie für Verfassungsinstitutionen und Parteien: Verbändesysteme - und dies gilt in besonderem Maße für Gewerkschaften, Unternehmer- und Wirtschaftsverbände - sollten inklusiv und effizient sein. Inklusiv sind sie, wenn sie repräsentativ sind; effizient, wenn sie kooperativ agieren. Sind etwa die großen Verbände von Arbeit und Kapital repräsentativ, konfligieren ihre Interessenkalküle weniger mit dem Allgemeininteresse der Gesellschaft (vgl. Olson 1968). Je größer sie sind und je umfassender sie die relevanten Interessen der

Gesellschaft organisieren können, umso eher werden sie zu kooperativem Handeln mit ihren antagonistischen Gegenspielern und dem Staat bereit sein.

Freilich sind solche Kooperationsformen schon in etablierten Demokratien außerordentlich voraussetzungsvoll (vgl. Armingeon 1994, 154ff). Junge Verbände in unkonsolidierten Demokratien besitzen noch viel seltener den für Konzertierungen notwendigen Organisations- und Zentralisierungsgrad sowie die daraus resultierende Selbstverpflichtungsfähigkeit hinsichtlich ihrer eigenen Organisation. Diese wiederum sind aber wichtige Voraussetzungen zur Kooperation mit anderen Verbänden und dem Staat. Deshalb ist es nicht verwunderlich, wenn Interessenverbände in frühen Phasen der demokratischen Konsolidierung in der Regel nur eine sekundäre Rolle spielen (vgl. Schmitter 1997).

In Osteuropa jedoch, wo radikale Wirtschaftsreformen den Beginn des ökonomischen Systemwechsels erst ermöglichten, hatte gar die Abwesenheit starker Interessenverbände[6] positive Auswirkungen auf den Reformerfolg. So konnten, infolge der mangelhaften Organisierung gesellschaftlicher Interessen, die Basisinstitutionen der neuen marktwirtschaftlichen Ordnung, etwa 1991 in Polen und der Tschechoslowakei, ohne die schwierige und zeitraubende Koordinierung mit mächtigen korporativen Akteuren hierarchisch vom Staat durchgesetzt werden (vgl. Wiesenthal 1994, 21).

Mit dem Fortschreiten des Konsolidierungsprozesses wächst jedoch die demokratische, ökonomische und soziale Bedeutung der organisierten Interessenverbände. Denn ohne ein ausdifferenziertes und repräsentatives Verbändesystem sind Gesellschaften auch in Demokratien weder vor einer etatistischen Suprematie noch vor sozialdarwinistischen Auswirkungen reiner Marktwirtschaften sicher. Die hochpluralistischen Gewerkschaftssysteme und disparaten, schwach organisierten Unternehmerverbände mit ihrer relativ großen Zahl konkurrierender Organisationen sind im postkommunistischen Osteuropa (vgl. Schienstock, Traxler 1993, 501) gegenwärtig noch weit davon entfernt, diese doppelte Gefahr zu bannen.

Sieht man von Ungarn ab, sind die Gewerkschaften, Arbeitgeber- und Berufsvereinigungen in den ostmitteleuropäischen Ländern gegenwärtig organisatorisch noch zu schwach, zu wenig repräsentativ, zu fragmentiert und zu wenig verpflichtungsfähig, um eine gesamtwirtschaftlich verantwortliche Steuerungsfunktion übernehmen zu können. Die Zuständigkeitsbereiche und Handlungsformen der

---

6 Die alten Regimegewerkschaften waren zwar in den meisten Ländern Osteuropas formal noch relativ gut organisiert. Aber das Mißtrauen zwischen Mitgliedschaft und Gewerkschaftsführung, die am Anfang noch kein neues Vertrauensmandat erwerben konnte, machte die Arbeitnehmervertetungen zu nur begrenzt handlungs- und verhandlungsfähigen Organisationen.

Verbände sind darüber hinaus nur unscharf definiert und noch unzureichend verrechtlicht. Verhandlungsroutinen und wechselseitige Berechenbarkeit der großen Verbände untereinander sowie zwischen ihnen und dem Staat sind kaum entwickelt. Keine Seite kann also rationalerweise annehmen, daß wechselseitig eingegangene Verpflichtungen gegenüber der jeweiligen Verbandsklientel durchgesetzt und eingelöst werden können. "Gegenwärtig", schließt Claus Offe, "gibt es noch keine Anhaltspunkte für die optimistische Erwartung, daß die osteuropäischen Gesellschaften einigermaßen rasch und gradlinig aus diesem Aggregatzustand assoziativer Unterentwicklung herausfinden werden" (vgl. Offe 1993, 75).

Die mangelhafte funktionale Interessenvermittlungsstruktur trug in Ostmitteleuropa neben der allgemein unterentwickelten Zivilgesellschaft zu der oben genannten *"overparlamentarization"* und *"overpartitization"* (vgl. Agh 1995, 251) des Konsolidierungsprozesses bei. Dies hatte nicht nur eine Überlastung der territorialen Repräsentationsschiene zur Folge, sondern droht nun auch die Legitimationsbasis von Parlament und Parteien aufzuzehren (ebd. 252), denen alle unpopulären Entscheidungen alleine angelastet werden.

4. Schlußbetrachtung

Selbst wenn es sie in Ostmitteleuropa gäbe, würden ausdifferenzierte und repräsentative Parteien- und Verbändesysteme nicht ausreichen, um die intermediären Funktionen in repräsentativ verfaßten liberaldemokratischen Systemen hinreichend zu erfüllen. Denn jenseits der territorialen und ökonomisch-funktionalen Repräsentationsdimension gibt es eine weite zivilgesellschaftliche Sphäre[7], in der sich kulturelle, umweltorientierte, religiöse und politische Interessen, Strömungen und Wertegemeinschaften ad hoc, sporadisch oder auch dauerhaft artikulieren und organisieren. Gemeinsam mit den Informationsmedien bilden sie einen öffentlichen Raum, der für ein mehrstufig gegliedertes System der Interessenformierung und Interessenartikulierung in einem demokratischen System unverzichtbar ist. Denn jede demokratisch verfaßte Meinungs- und Willensbildung in Verbänden, Parteien und Parlamenten ist gerade auf die "Zufuhr von informellen öffentlichen Meinungen angewiesen", wie sie sich außerhalb "der Strukturen einer nicht vermachteten politischen Öffentlichkeit bilden" (vgl. Habermas 1992, 374) können. Eine so verstandene *civil society* läßt sich zwar analytisch von der *political society* trennen, in der Parteien, Wahlbündnisse und politische Eliten um die temporäre Kontrolle staatlicher Entscheidungsinstanzen und Ressourcen konkurrieren. In der Demokratie sind jedoch beide Sphären in hohem Maße aufeinander angewiesen. Denn die "Assoziationen" (Tocqueville), Bürgerinitativen und Medien einer entwickelten

7 Zur scharfen begrifflichen und theoretischen Unterscheidung von *civil society* und *political society* vgl. u.a.: Cohen, Arato (1992); Habermas (1992); Keane (1988); zu Konzepten, die im Sinne Tocquevilles stärker die wechselseitigen Abhängigkeiten von *civil* und *political society* herausarbeiten, vgl. u.a.: Diamond (1992, 1994); Walzer (1992); Putnam (1993, 1995).

Zivilgesellschaft schaffen erst den öffentlichen Raum, durch den staatliche Macht begrenzt und kontrolliert werden kann. Staatliche Entscheidungsträger werden in dieser außerparlamentarischen Arena auch zwischen den Wahlterminen gezwungen, politische Entscheidungen zu erklären und vernünftig zu begründen. Neben diese Kontrollfunktion tritt aber auch die Intensivierung der politischen Partizipation (vgl. Diamond 1994, 7). Diese direkte politische Beteiligung kann nicht allein den Parteien überlassen werden, da diese ständig und notwendigerweise immer auch eine etatistische Komponente aufweisen (vgl. Diamond 1994, 7). Es war wiederum als erster Tocqueville, der die freiwilligen Zusammenschlüsse der Zivilgesellschaft als "die großen freien Schulen" der Demokratie bezeichnete, in denen die Bürger Toleranz, Respekt, Kompromißfähigkeit, kollektives Handeln und Verhandeln lernen, einüben und dann in die Parteien und staatlichen Institutionen der *politischen Gesellschaft* hineintragen (vgl. Tocqueville 1985, 248ff). Zivilgesellschaftliche Aktivitäten erfüllen aus dieser Tocquevilleschen Perspektive neben der Kontroll- und Partizipationsfunktion auch eine wichtige Sozialisations- und Rekrutierungsaufgabe für die *political society*. Ist also eine Zivilgesellschaft hinreichend pluralistisch und ausdifferenziert, und sind die Bürger in vielen unterschiedlichen Vereinigungen organisiert, können *überlappende Mitgliedschaften* (vgl. Lipset, Rokkan 1967) zu einer Entschärfung von vorhandenen ethnischen, religiösen und kulturellen Konfliktlinien in der Gesellschaft beitragen (vgl. Diamond 1994, 9).

Es ist kaum verwunderlich, daß die ostmitteleuropäischen Gesellschaften von einer solch idealen *civil society*, in der Toleranz, wechselseitiges Vertrauen, soziales Engagement und kooperatives Handeln durch ein dichtes Geflecht pluralistischer, aber nicht segmentierter, ziviler Assoziationen gelernt und auf Dauer gestellt werden, noch weit entfernt sind. Vergleichbare zivilgesellschaftliche Muster lassen sich nicht einmal in den etablierten Demokratien "liberaler" (USA) oder "sozialdemokratischer" Gesellschaften (Skandinavien)[8] finden. Allerdings können konsolidierte Demokratien mit akzeptierten und fest etablierten staatlichen Akteuren und Institutionen leichter überdauern als noch nicht konsolidierte Demokratien, deren politische Normen und Entscheidungsverfahren noch nicht akzeptiert, internalisiert und habitualisiert sind. In der Form eines Dilemmas formuliert heißt dies: Gerade unkonsolidierte Demokratien, die der zivilkulturellen Unterfütterung der *politischen Gesellschaft* mit moralischen, kulturellen, kognitiven und ökonomischen Ressourcen besonders bedürfen, um die staatliche Macht zu kontrollieren, zu effektivieren und zu demokratisieren (vgl. Diamond 1992, 7f; 1994, 8ff), können am wenigsten auf diese zurückgreifen.

---

8 Allerdings kommen die konsens- und kompromißorientierten Gesellschaften Skandinaviens mit ihren vielfältigen freiwilligen Assoziationen diesem Idealtyp von Zivilgesellschaft am nächsten (Elder, Thomas, Arter 1982).

Es erwies sich als eine Illusion, daß etwa die im kommunistischen Regime der späten 70er und 80er Jahre in Polen entstandene Zivilgesellschaft als großes "ziviles Guthaben" mit in die Demokratie gerettet werden könne. Solidarnosc, die katholische Kirche und die Bürgervereinigungen begriffen die Zivilgesellschaft als den Ort, an dem der Widerstand gegen die kommunistische Autokratie koordiniert, geplant und orchestriert werden sollte (vgl. Ogrodzinski 1995, 185). Aus diesem Grunde wurden interne Differenzen, unterschiedliche Werte, Interessen und Weltanschauungen kaum berücksichtigt und dem strategischen Imperativ eines einheitlichen Widerstands unterstellt. Die Regimeopposition, d.h. insbesondere Solidarnosc, war zwar demokratisch hinsichtlich ihrer Werte und Ziele, aber nicht hinsichtlich ihres Handlungsstils (vgl. Grabowska 1995, 197). Als dann mit dem Ende des kommunistischen Herrschaftssystems die Zivilgesellschaft den Charakter eines homogenen "Akteurs" verlor, mißlang die Transformation in eine pluralistische, von Toleranz und wechselseitigem Vertrauen geprägte zivile "Arena". Das intolerante Verhalten ehemaliger herausragender Akteure (Walesa, katholischer Klerus) der "alten" Zivilgesellschaft entzog der "neuen" Zivilgesellschaft vieles von ihrer einstigen Dynamik und Vitalität. In Verbindung mit den unausweichlichen postautoritären Enttäuschungseffekten hinterließ dies politische Apathie und eine schwache Zivilgesellschaft (ebd. 192), deren demokratisierende Potentiale heute keineswegs höher einzuschätzen sind als etwa in Tschechien, das in der kommunistischen Regimephase allenfalls in elitären Nischen der Kultur embryonale zivilkulturelle Ansätze erkennen ließ.

Die Zivilgesellschaft begrenzt zum einen die staatliche Macht (Lockesche Tradition), erhöht aber zum anderen auch die demokratische Legitimität und politische Effektivität des Staates durch Selbstorganisation und Partizipation (Tocquevillesche Tradition). Erst eine vitale Zivilgesellschaft umschließt, durchdringt, stützt und belebt die intermediären Instanzen eines politischen Systems. Sie sichert die demokratische Konsolidierung ab und öffnet den Weg zu einer "deliberativen Demokratie" (Habermas'sche Perspektive). Diese kann nicht nur normativ, sondern auch in Hinblick auf die Stabilität eine Superiorität über Schumpeters elitäre Demokratiekonzeption reklamieren. Obwohl die jungen Demokratien Polens, Ungarns und Tschechiens schon eine beachtliche Wegstrecke seit 1989 zurückgelegt haben, nähern sie sich jetzt erst der Schumpeterianischen Phase an. Die noch wenig entwickelte Zivilgesellschaft und das von der Gesellschaft abgehobene Kartell der Parteien in Ostmitteleuropa zeigen uns aber auch die Defekte und Gefahren des Schumpeterianischen Demokratieminimalismus, die wir in den etablierten Demokratien des Westens kaum mehr zu erkennen vermögen.

5. Literatur

Agh, A., 1995, The Role of the First Parliament in Democratic Transition, in, Agh, A./Kurtán, S., Hrsg., The First Parliament (1990-1994), Budapest

Agh, A., 1996, The Emergence of the Multiparty System in East Central Europe: The Partial Consolidation of the New Political Structure, Arbeitspapier 96/2 der Max-Planck-Arbeitsgruppe: Transformationsprozesse in den neuen Bundesländern, Berlin.

Almond, G., Verba, S., 1963, The Civic Culture, Princeton.

Almond, G., Verba, S., 1980, The Civic Culture Revisited, Boston.

Armingeon, K., 1994, Staat und Arbeitsbeziehungen, Opladen.

Beyme, K. von, 1982, Parteien in westlichen Demokratien, München.

Beyme, K. von, 1997, Parteien im Prozeß der Demokratischen Konsolidierung, in, Merkel, W., Sandschneider, E., Hrsg., Systemwechsel 3. Die Rolle von Parteien in der Konsolidierung der Demokratie, Opladen (i.E.).

Cohen, J., Arato, Andrew, 1992, Civil Society and Political Theory, Cambridge.

Diamond, L., 1992, Civil Society and the Struggle for Democracy, in, ders., Hrsg., The Democratic Revolution: Struggles for Freedom and Pluralism in the Developing World, Lanham/London

Diamond, L., 1994, Toward Democratic Consolidation, in, Journal of Democracy 5 (3)

Di Palma, G., 1990, To Craft Democracies. An Essay on Democratic Transitions, Berkeley.

Elder, N., Thomas, A.H., Arter, D., 1982, The Consensual Democracies? The Government and Politics of the Scandinavian States, Oxford.

Grabowska, M., 1995, Civil Society after 1989 - Rebirth or Decease?, in, Wnuk-Lipinski, E., Hrsg., After Communism, Warschau

Gunther, R., Diamandouros, N.P., Puhle, H.-J., Hrsg., 1995, The Politics of Democratic Consolidation. Southern Europe in Comparative Perspective, Baltimore.

Habermas, J., 1992, Faktizität und Geltung, Frankfurt/M.

Hennis, W. et al., Hrsg., 1977, Regierbarkeit. Studien zu ihrer Problematisierung, Bd. 1, Stuttgart.

Kasapovic, M., Nohlen, D., 1996, Wahlsysteme und Systemwechsel in Osteuropa, in, Merkel, W., Sandschneider, S., Segert, D., Hrsg., Systemwechsel 2. Die Institutionalisierung der Demokratie, Opladen

Katz, R. S., Mair, P., 1995, How Parties Organize. Change and Adaptations in Western Democracies, London.

Keane, J., 1988, Civil Society and the State, London.

Kitschelt, H., 1992, The Formation of Party Systems in East Central Europe, in, Politics and Society 24 (1)

Kuron J., 1991, Interview, in, Die Tageszeitung (taz) vom 15.3.1991.

Lipset, S.M., Rokkan, S., Hrsg., 1967, Party Systems and Voter Alignments. Cross National Perspectives, New York.

Merkel, W., 1990, Vom Ende der Diktaturen zum Binnenmarkt 1993. Griechenland, Portugal und Spanien auf dem Weg zurück nach Europa, in, Aus Politik und Zeitgeschichte B 51

Merkel, W., 1994a, Struktur oder Akteur, System oder Handlung: Gibt es einen Königsweg in der sozialwissenschaftlichen Transformationsforschung, in, Merkel, W., Hrsg., Systemwechsel 1. Theorien, Ansätze und Konzeptionen, Opladen

Merkel, Wolfgang, 1994b, Restriktionen und Chancen demokratischer Konsolidierung in postkommunistischen Gesellschaften. Ostmitteleuropa im Vergleich, in, Berliner Journal für Soziologie 3 (4)

Merkel, W., 1996a, Theorien der Transformation: Die demokratische Konsolidierung postautoritärer Gesellschaften, in, Beyme, K. von, Offe, C., Hrsg., Politische Theorien in der Ära der Transformation. PVS-Sonderheft 27, Opladen

Merkel, W., 1996b, Institutionalisierung und Konsolidierung der Demokratien in Ostmitteleuropa, in, Merkel, W., Sandschneider, E., Segert, D., Hrsg., Systemwechsel 2. Die Institutionalisierung der Demokratie, Opladen

Merkel, W., 1996c, Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft der Sozialdemokratie, in, Borchert, J./Golsch, L., Jun, U., Lösche, P., Hrsg., Das sozialdemokratische Modell, Opladen

Merkel, M., Sandschneider, E., Segert, D., 1996, Einleitung: Die Institutionalisierung der Demokratie, in, dies., Hrsg., Systemwechsel 2. Die Institutionalisierung der Demokratie, Opladen

Morlino, L., 1995, Political Parties and Democratic Consolidation in Southern Europe, in, Gunther, R., Diamandouros, N.P., Puhle, H.-J., Hrsg., The Politics of Democratic Consolidation. Southern Europe in Comparative Perspective, Baltimore

Nohlen, D., 1990, Wahlrecht und Parteiensysteme, Opladen.

Nohlen, D., 1996, Elections and Electoral Systems, New Delhi.

O'Donnell, G., 1994, Delegative Dmeocracy, in, Journal of Democracy 5 (1)

Offe, C., 1984, Neokorporatismus als System nicht-staatlicher Makrosteuerung, in, Geschichte und Gesellschaft 10

Offe, C., 1993, Akteure und Agenda der Reform, in, Transit 6

Offe, C., 1994, Der Tunnel am Ende des Lichts. Erkundungen der politischen Transformation im Neuen Osten, Frankfurt/M., New York.

Ogrodzinski, P., 1995, Four Models of Civil Society and the Transformation in East-Central Europa, in, Lipinski, E., Hrsg., After Communism, Warschau

Olson, M., 1968, Die Logik des kollektiven Handelns, Tübingen.

Olson, M., 1982, The Rise and Decline of Nations, New Haven.

Plasser, F., Ulram, P.A., 1994, Politische Systemunterstützung und Institutionenvertrauen in den OSZE-Staaten, in, Österreichische Zeitung für Politikwissenschaft 4

Przeworski, A., 1991, Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America, New York.

Putnam, R.D., 1993, Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy, Princeton.

Putnam, R.D., 1995, Bowling Alone: America's Declining Social Capital, in, Journal of Democracy 6 (1)

Rose, R., 1995, Mobilizing Demobilized Voters in Post Communist Societies, Working Paper of the Juan March Institute, Madrid 1995/76.

Sartori, G., 1976, Parties and Party Systems, Cambridge.

Schienstock, G., Traxler, F., 1993, Von der stalinistischen zur marktvermittelten Konvergenz? Zur Transformation der Struktur und Politik der Gewerkschaften in Osteuropa, in, Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 3

Schmitter, Ph. C., 1988, The Consolidation of Political Democracy in Southern Europe, Ms. Florenz.

Schmitter, Ph. C., 1994, Prospect for Democracy in the Contemporary World: More Liberal, Preliberal or Postliberal?, Ms. Stanford.

Schmitter, Ph. C., 1995, Von der Autokratie zur Demokratie. Zwölf Überlegungen zur politischen Transformation, in, Internationale Politik 50 (6)

Schmitter, Ph. C., 1997, Organisierte Interessen und die Konsolidierung der Demokratie in Südeuropa, in, Merkel, W., Sandschneider, E., Hrsg., Systemwechsel 4: Die Rolle von Verbänden in der Konsolidierung der Demokratie, Opladen (i.E.).

Schumpeter, J.A., 1950, Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, Bern.

Segert, D., Machos, C., 1995, Parteien in Osteuropa, Opladen.

Segert, D., 1997, Parteien und Parteiensysteme in der Konsolidierung der Demokratie in Osteuropa, in, Merkel, W., Sandschneider, E., Hrsg., Systemwechsel 3. Die Rolle der Parteien in der Konsolidierung der Demokratie, Opladen (i.E.).

Taylor, C., 1993, Der Begriff der "bürgerlichen Gesellschaft" im politischen Denkens des Westens, in, Brumlik, M., Brunkhorst, H., Hrsg., Gemeinschaft und Gerechtigkeit, Frankfurt

Timmermann, H., 1994, Die KP-Nachfolgeparteien in Osteuropa: Aufschwung durch Anpassung an nationale Bedingungen und Aspirationen, in, Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien 31.

Tocqueville, A. de, 1985, Über die Demokratie in Amerika, Stuttgart.

Walzer, M., 1992, Zivile Gesellschaft und amerikanische Demokratie, Berlin.

Wiesenthal, H., 1993, Die "Politische Ökonomie" des fortgeschrittenen Transformationsprozesses und die potentiellen Funktionen intermediärer Akteure (I), Arbeitspapier der Max-Planck-Gesellschaft, AG Transformationsprozesse No. 1.

Wiesenthal, H., 1994, Die Krise holistischer Politikansätze und das Projekt der gesteuerten Systemtransformation, Arbeitspapier der Max-Planck-Gesellschaft, AG Transformationsprozesse No. 10.

Ziemer, K., 1993, Probleme des politischen Systemwechsels der Republik Polen. Eine Zwischenbilanz nach drei Jahren, in, Jahrbuch für Politik 3 (1)