

Florian Grotz

Ferdinand Müller-Rommel (Hrsg.)

# Regierungssysteme in Mittel- und Osteuropa

Die neuen EU-Staaten  
im Vergleich

BUNDESTAG GRUNDGESETZ POLITISCHES SYSTEM EUROPÄISCHE UNION  
WAHLEN VERFASSUNG INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN POLITISCHE THEO  
RIE PARTEIEN INSTITUTIONEN POLITISCHE KULTUR POLITISCHE ELITEN  
PARLAMANTARISMUS DEMOKRATIE MACHT REGIERUNG VERWALTUNG FÖDER  
ALISMUS POLITISCHE SOZIOLOGIE GLOBALISIERUNG POLITISCHE KOMMU  
NIKATION PARTEIENSYSTEM RECHTSSTAAT GERECHTIGKEIT STAAT POLI  
TISCHE ÖKONOMIE POLITIK BUNDESTAG GRUNDGESETZ POLITISCHES  
SYSTEM EUROPÄISCHE UNION WAHLEN VERFASSUNG INTERNATIONALE  
BEZIEHUNGEN POLITISCHE THEORIE PARTEIEN INSTITUTIONEN POLI  
TISCHE KULTUR POLITISCHE ELITEN PARLAMANTARISMUS DEMOKRATIE  
MACHT REGIERUNG VERWALTUNG FÖDERALISMUS POLITISCHE SOZIOLOGIE  
GLOBALISIERUNG POLITISCHE KOMMUNIKATION PARTEIENSYSTEM RECHTS  
STAAT GERECHTIGKEIT STAAT POLITISCHE ÖKONOMIE POLITIK BUNDES  
TAG GRUNDGESETZ POLITISCHES SYSTEM EUROPÄISCHE UNION WAH  
LEN VERFASSUNG INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN POLITISCHE THEORIE  
PARTEIEN INSTITUTIONEN POLITISCHE KULTUR POLITISCHE ELITEN

Florian Grotz · Ferdinand Müller-Rommel (Hrsg.)

Regierungssysteme in Mittel- und Osteuropa

Florian Grotz  
Ferdinand Müller-Rommel (Hrsg.)

# Regierungssysteme in Mittel- und Osteuropa

Die neuen EU-Staaten  
im Vergleich



Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek  
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der  
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über  
<<http://dnb.d-nb.de>> abrufbar.

1. Auflage 2011

Alle Rechte vorbehalten

© VS Verlag für Sozialwissenschaften | Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH 2011

Lektorat: Frank Schindler

VS Verlag für Sozialwissenschaften ist eine Marke von Springer Fachmedien.  
Springer Fachmedien ist Teil der Fachverlagsgruppe Springer Science+Business Media.  
[www.vs-verlag.de](http://www.vs-verlag.de)



Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Umschlaggestaltung: KünkelLopka Medienentwicklung, Heidelberg

Druck und buchbinderische Verarbeitung: Ten Brink, Meppel

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Printed in the Netherlands

ISBN 978-3-531-16586-8

# Inhalt

Vorwort	7
---------	---

## I. Einführung

<i>Florian Grotz/Ferdinand Müller-Rommel</i> Die Regierungssysteme der mittel- und osteuropäischen EU-Staaten als Gegenstand der Vergleichenden Demokratieforschung	11
---	----

## II. Demokratisierung und Verfassungsrahmen

<i>Wolfgang Merkel</i> Systemtransformation: Konsolidierung und Qualität der Demokratie	27
<i>Astrid Lorenz</i> Der konstitutionelle Rahmen: Verfassungsgebung und Verfassungsentwicklung	47
<i>Timm Beichelt/Dorothea Keudel</i> Horizontale Gewaltenteilung: Präsidenten, Regierungen und Parlamente	68
<i>Martin Brusi</i> Vertikale Gewaltenteilung: zentralisierte und dezentralisierte Staaten	86

## III. Strukturen demokratischer Willensbildung

<i>Philipp Harfst</i> Wahlsysteme: institutionelle Entwicklung und politische Auswirkungen	107
<i>Guido Tiemann</i> Parteiensysteme: Interaktionsmuster und Konsolidierungsgrad	127
<i>Klaus Armingeon</i> Verbändesysteme: Strukturen und Funktionen der Interessenvermittlung	147

## **IV. Das politische Entscheidungszentrum: Parlamente und Regierungen**

<i>Silvia von Steinsdorff</i>	
Parlamente: Binnenorganisation im Spannungsfeld von Inklusion und Effizienz	171
<i>Florian Grotz/Till Weber</i>	
Regierungskoalitionen: Bildung und Dauerhaftigkeit	194
<i>Ferdinand Müller-Rommel</i>	
Regierungen: Binnenstruktur der Kernexekutiven	217

## **V. Das institutionelle Umfeld parlamentarischer Regierungen**

<i>Uwe Wagschal</i>	
Direkte Demokratie: rechtliche Grundlagen und politische Praxis	237
<i>Christoph Hönnige</i>	
Verfassungsgerichte: neutrale Verfassungshüter oder Vetospieler?	262
<i>Frank Schimmelfennig/Guido Schwellnus</i>	
Die supranationale Ebene: innenpolitische Konsequenzen des EU-Beitritts	281

## **VI. Schluss**

<i>Ferdinand Müller Rommel/Florian Grotz</i>	
Die Regierungssysteme der neuen EU-Staaten: institutionelle Konfigurationen und Entwicklungspfade	303
Materialanhang	321
Autorenverzeichnis	381

# Vorwort

1989 begann im östlichen Europa eine umfassende Systemtransformation, die nicht nur aufgrund ihrer hohen Dynamik überraschte, sondern auch – zumindest im westlichen Teil des ehemaligen Ostblocks – zu einer erstaunlich raschen Konsolidierung demokratischer Strukturen führte. Gleichsam gekrönt wurde dieser Transformationsprozess im Jahr 2004 bzw. 2007 durch den Beitritt von insgesamt zehn ex-sozialistischen Ländern zur Europäischen Union (EU). Inzwischen gehören Bulgarien, Estland und Polen ebenso selbstverständlich zum „EU-Club“ wie Deutschland, Frankreich und Spanien. Allerdings bedeutet dies keineswegs, dass sich die nationalen Regierungssysteme innerhalb der EU-27 einander vollständig angeglichen hätten. Bereits ein oberflächlicher Blick auf die jungen Demokratien Mittel- und Osteuropas (MOE) fördert vielfältige Besonderheiten zutage – und zwar sowohl innerhalb der Region als auch im Kontrast zu Westeuropa.

Vor diesem Hintergrund liegt es nahe, die demokratischen Regierungssysteme der MOE-Staaten genauer ins Visier zu nehmen. Dabei ergibt sich jedoch sofort ein Problem: Es gibt bislang – sowohl in der deutschen als auch in der angloamerikanischen Fachliteratur – kaum Publikationen, die sich empirisch umfassend und systematisch vergleichend mit den politischen Institutionen in den post-sozialistischen Demokratien beschäftigen. Zwar wurde im Kontext der Transformationsforschung eine Fülle von Studien vorgelegt, die jeweils bestimmte Schlüsselaspekte der politisch-institutionellen Entwicklung der MOE-Staaten historisch wie international vergleichend erforscht haben. Gleichwohl finden sich keine Veröffentlichungen, die diese zahlreichen Einzelergebnisse systematisch zusammengeführt bzw. empirisch fortgeschrieben hätten.

An dieser Stelle setzt das vorliegende Buch an. Sein Ziel besteht darin, die Struktur und Funktionsweise der Regierungssysteme in den mittel- und osteuropäischen EU-Staaten systematisch vergleichend zu erfassen und zu erklären. Dazu werden die institutionellen Schlüsseldimensionen der parlamentarischen Demokratie in je gesonderten Kapiteln behandelt, die durch einen übergreifenden Analyserahmen verbunden sind. Auch empirisch basieren die bereichsspezifischen Untersuchungen auf einer einheitlichen Grundlage, die einschlägige Daten für alle zehn MOE-Staaten (Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, die Slowakei, Slowenien, Tschechien und Ungarn) für den Zeitraum von 1989/90 bis 2008 umfasst. Dieser Datensatz wird im Anhang des Bandes dokumentiert, um dem Leser eine Materialbasis für eigene weitergehende Analysen an die Hand zu geben. Insofern handelt es sich bei dem vorliegenden Werk nicht um eine Kompilation länderbezogener Einzeldarstellungen, sondern um einen gleichermaßen theoriegeleiteten wie empirisch fundierten Vergleich der demokratischen Regierungssysteme in den neuen EU-Staaten.

Um dieses voraussetzungsvolle Unterfangen zu realisieren, haben wir gezielt jene Kolleginnen und Kollegen aus dem deutschsprachigen Raum eingeladen, die in den einzelnen Teilbereichen durch ihre bisherigen Forschungsarbeiten besonders ausgewiesen sind. Wir sind sehr froh und dankbar, dass alle Angesprochenen nicht nur postwendend zugesagt haben, sondern sich auch bereitwillig einem ungewöhnlich aufwändigen Diskussions- und

Redaktionsprozess unterzogen haben. Aus unserer Sicht hat sich die Mühe vollauf gelohnt; wir selbst jedenfalls haben von der gemeinsamen Arbeit enorm profitiert und viel dazugelernt.

Bei der Anfertigung dieses Bandes kam uns auch weitere Unterstützung zugute. Wir bedanken uns zunächst bei der *Fritz Thyssen Stiftung* für die großzügige Finanzierung eines Autorensymposiums, das eine ausführliche Diskussion und wechselseitige Abstimmung der einzelnen Kapitel ermöglichte. Ferner gilt unser Dank *Stefan Kruse* für die umsichtige Durchsicht der Manuskripte sowie für die große Hilfe bei der Erstellung des Materialanhangs. Nicht zuletzt bedanken wir uns herzlich bei *Kerstin Wiebke* für die zuverlässige Mitwirkung bei Organisation der Autorenkonferenz sowie für die „geräuschlose“ Erledigung aller weiteren administrativen Angelegenheiten.

Lüneburg, im November 2010

*Florian Grotz*  
*Ferdinand Müller-Rommel*



# **I. Einführung**

# Die Regierungssysteme der mittel- und osteuropäischen EU-Staaten als Gegenstand der Vergleichenden Demokratieforschung

*Florian Grotz/Ferdinand Müller-Rommel*

## 1 Einleitung

In den vergangenen 20 Jahren hat sich die politische Landkarte Europas fundamental verändert. Zuvor hatte der Eisernen Vorhang den Kontinent jahrzehntelang in zwei Blöcke geteilt: Dabei standen sich die westeuropäischen Demokratien und die sozialistischen Systeme Osteuropas diametral gegenüber. Mit der Einrichtung des „Runden Tisches“ in Polen im Februar 1989 und dem Fall der Berliner Mauer im November desselben Jahres kam dann ein ebenso dynamischer wie tiefgreifender Transformationsprozess in Gang, der den gesamten Ostblock erfasste. Zu den bedeutsamsten Ergebnissen dieses Prozesses zählte zum einen die territoriale Reorganisation Mittel- und Osteuropas: die Wiedervereinigung Deutschlands und die Neugründung zahlreicher anderer Staaten, die aus den drei sozialistischen Föderationen – Sowjetunion, Jugoslawien und Tschechoslowakei – hervorgingen. Zum anderen verband sich damit auch ein beispielloser Siegeszug der Demokratie: Heute gehören nicht weniger als zehn ex-sozialistische Länder der Europäischen Union (EU) an, deren Mitgliedschaft eine demokratische und rechtsstaatliche Ordnung voraussetzt. Allerdings hat die EU-Osterweiterung auch neue politische Grenzlinien innerhalb Europas erkennbar werden lassen: Im Gegensatz zu den mittel- und osteuropäischen EU-Staaten haben die meisten Länder des post-sowjetischen Raums keine konsolidierten Demokratien hervorgebracht, sondern oszillieren noch immer zwischen „defekter“ Demokratie und offenem Autoritarismus (Beichelt 2001; Maćków 2009; Merkel 2010).

Auch für die Vergleichende Politikwissenschaft markierte die Systemtransformation in Mittel- und Osteuropa (im Folgenden: MOE) einen nachhaltigen Einschnitt. Vor 1989 hatte sich eine eigene Teildisziplin – die sog. Kommunismusforschung – mit den politischen Systemen Osteuropas befasst, die vom *mainstream* der Komparatistik weitgehend abgekoppelt war (Ziemer 1986; Kleindienst 2009). Folglich präsentierte sich die politikwissenschaftliche Osteuropaforschung unmittelbar nach dem Systemwechsel zweigeteilt. Auf der einen Seite standen die bisherigen Regionalexperten, die historisch-individualisierende Erklärungen bevorzugten, auf der anderen Seite die vergleichenden Demokratisierungsforscher, die primär an empirischer Generalisierung und Theoriebildung interessiert waren (Crawford/Lijphart 1995). Angesichts derart unterschiedlicher Erkenntnisinteressen überragte seinerzeit die wechselseitige Kritik: Während die „Kontextualisten“ wegen ihrer angeblichen Ignoranz gegenüber den analytischen Standards der empirischen Sozialforschung gerügt wurden (Schmitter/Karl 1994), mussten sich die „Komparatisten“ den Vorwurf gefallen lassen, in ihren Studien zum post-sozialistischen Osteuropa „über die Länder hinweggerechnet“ zu haben (Beyme 1995: 118; Bernhard 2000).

Heute hat der anfängliche Gegensatz zwischen Komparatisten und Regionalspezialisten weitestgehend an Schärfe verloren, zumal sich die Forschungslandschaft erheblich ausdifferenziert hat. Inzwischen wurden zahlreiche Studien veröffentlicht, die sich mit einzelnen Aspekten der post-sozialistischen Regierungssysteme systematisch vergleichend und empirisch fundiert befassen haben (vgl. unten). Gleichwohl ist die politikwissenschaftliche Osteuropaforschung noch immer nicht vollständig in die „allgemeine“ Komparatistik integriert. Erstaunlicherweise gilt dies auch für die zehn mittel- und osteuropäischen EU-Staaten (im Folgenden: MOE-Staaten). Im Vergleich zu westlichen Demokratien gibt es hier mindestens zwei auffällige Lücken in der Literatur. Zum einen finden sich zu den Regierungssystemen in MOE so gut wie keine systematisch-komparativ angelegten Gesamtdarstellungen, wie sie für westliche Länder in großer Zahl existieren (u.a. Colomer 2008; Lane/Ersson 1999, 2000; Lauth 2006; Lijphart 1999). Zwar liegen etliche Einführungs- und Überblickswerke vor, doch folgen diese meist einem „*country-by-country*“-Ansatz. Dazu zählt etwa das bewährte Handbuch von Wolfgang Ismayr (2010), das die wichtigsten empirischen Informationen für sämtliche Regierungssysteme Osteuropas dokumentiert, aber keinen theorieorientierten Vergleich zwischen den einzelnen Ländern vornimmt.<sup>1</sup> Auch in der englischsprachigen Welt wird die politikwissenschaftliche Einführungsliteratur zu den MOE-Staaten von länderbezogenen Darstellungen dominiert (vgl. u.a. Bátony 2007; Bell 1998; Berglund/Hellén/Aarebrot 2004; Castle/Taras 2002; Henderson 2007; Light/Phinmore 2001; Millard 1999). Das gilt selbst für das weit verbreitete Lehrbuch von White, Batt und Lewis (2007), das zwar einige vergleichende Kapitel enthält, jedoch nicht alle Länder systematisch einbezieht.

Zum anderen sind die Dimensionen demokratischer Regierungssysteme, die in der allgemeinen Komparatistik eine herausgehobene Stellung einnehmen (Lijphart 1999), in der MOE-bezogenen Literatur höchst ungleichgewichtig behandelt. Zahlreiche Vergleichsstudien finden sich etwa zu den Bereichen Wahlsysteme (Nohlen/Kasapovic 1996; Grotz 2000; Birch 2003; Harfst 2007), Parteiensysteme (Kitschelt u.a. 1999; Grzymała-Busse 2002; Tiemann 2006) oder Exekutiven (Blondel/Müller-Rommel 2001; Dimitrov/Goetz/Wollmann 2001; Blondel/Müller-Rommel/Malová 2007; Fettelschoss 2009). Andere Dimensionen der MOE-Regierungssysteme – wie Direkte Demokratie, Verfassungsgerichte oder Regierungskoalitionen – wurden dagegen noch kaum im internationalen Vergleich untersucht.

Vor diesem Hintergrund ist es das Ziel des vorliegenden Bandes, die Regierungssysteme der MOE-Staaten aus der Perspektive der empirisch-vergleichenden Demokratieforschung zu analysieren und damit zur weiteren Integration der ehemals sozialistischen Länder in die politikwissenschaftliche Komparatistik beizutragen. Zwei Leitfragen stehen dabei im Zentrum:

- Welche Gemeinsamkeiten und Unterschiede weisen die Regierungssysteme der MOE-Staaten auf und worauf sind sie zurückzuführen (*intra-regionale Vergleichsdimension*)?
- Sind in den vergangenen zwei Jahrzehnten zunehmende Konvergenzen zwischen den Regierungssystemen der „alten“ und „neuen“ EU-Staaten zu beobachten? Oder weisen die post-sozialistischen Länder nach wie vor bestimmte Besonderheiten auf, die die

<sup>1</sup> Eine gewisse Ausnahme stellt ein von Gabriel und Kropp (2008) herausgegebener Band dar, in dem Strukturen, Prozesse und Politikinhalt sämtlicher EU-Staaten untersucht werden, wobei allerdings dem Vergleich *innerhalb* MOEs nur eine untergeordnete Bedeutung zukommt.

Funktionsweise der Demokratie in spezifischer Weise prägen (*inter-regionale Vergleichsdimension*)?

Im Folgenden werden zunächst die theoretisch-konzeptionellen Grundlagen des vorliegenden Bandes erläutert (2). Dazu gehen wir von der bekannten Unterscheidung in Mehrheits- und Konsensdemokratien aus, wie sie Arend Lijphart (1999) für westliche Länder entwickelt hat, und zeigen, dass sich diese typologische Differenzierung nicht ohne weiteres auf die Regierungssysteme der MOE-Staaten übertragen lässt. Dies führt zu einem modifizierten Set von Strukturmerkmalen demokratischer Regierungssysteme, das den theoretischen Rahmen des Buches bildet und seine Gliederung vorgibt. Ein kurzer Überblick über die weiteren Kapitel beschließt diesen Einführungsbeitrag (3).

## 2 Theoretischer Rahmen

Der Begriff Regierungssystem bezeichnet allgemein die Struktur und Funktionsweise einer demokratischen Verfassungsordnung. Dabei kann zwischen einem engeren und einem weiteren Verständnis unterschieden werden (Schmidt 2010: 677). Im engeren Sinn bezeichnet Regierungssystem „die tragenden formal-rechtlichen [...] Institutionen der politischen Ordnung [...]. Es umfasst die obersten Staatsorgane, die an der Ausübung der [...] exekutiven, legislativen und judikativen Staatsfunktionen beteiligt sind: Staatsoberhaupt, Regierung, Parlament und Gerichtsbarkeit“ (Croissant 2006: 115). Hier steht also die Verteilung und Kontrolle politischer Macht zwischen den „Staatsgewalten“ im Zentrum des Interesses. Das weitere Verständnis von Regierungssystem dagegen beinhaltet sämtliche funktionsrelevanten Strukturen einer demokratischen Verfassungsordnung. Dazu zählen nicht nur das horizontale Beziehungsgefüge zwischen den nationalen Staatsorganen, sondern auch der vertikale Staats- und Verwaltungsaufbau sowie die Formen und Verfahren der demokratischen Willensbildung und Interessenvermittlung (Wahlsystem, Parteiensystem, Interessenverbände, Medien, etc.; vgl. ebd.).

Diesem Band liegt das weitere Begriffsverständnis von Regierungssystem zugrunde, da es hier darum geht, die Funktionsweise demokratischer Politik in den MOE-Staaten möglichst umfassend und zugleich hinreichend differenziert zu analysieren. In der empirisch-vergleichenden Demokratieforschung finden sich dazu unterschiedliche theoretische Ansätze (vgl. zusammenfassend Roller 2005). Zu den bekanntesten Ansätzen innerhalb dieser Forschungstradition zählt zweifellos Arend Lijpharts „*Patterns of Democracy*“ (1999). Diese ebenso gehaltvolle und einflussreiche Studie geht von der Annahme aus, dass Demokratien in der Tradition Abraham Lincolns als „*government by and for the people*“ verstanden werden können (Lijphart 1999: 1). Dieser Definition liegt eine zentrale Frage zugrunde, die in der Geschichte des demokratiethoretischen Denkens vielfach gestellt wurde: Wer ist für das Regieren verantwortlich bzw. wessen Interessen soll die Regierung verfolgen, wenn es in der Bevölkerung unterschiedliche Meinungen gibt? Lijphart zufolge lassen sich diesbezüglich zwei grundlegende Demokratietypen unterscheiden. Einerseits kann eine Regierung die Interessen der Bevölkerungsmehrheit vertreten. Diese Herrschaftsform wird herkömmlich als Mehrheitsdemokratie bezeichnet. Andererseits kann eine Regierung aber auch die Interessen von möglichst vielen vertreten. In diesem Fall spricht man von einer Konsensdemokratie. Beide Demokratietypen gehen grundsätzlich davon aus, dass

die Mehrheitsregel eher den demokratischen Prinzipien entspricht als Minderheitenregeln. Anhänger der Konsensdemokratie sehen allerdings in der Mehrheitsregel nur eine minimale Voraussetzung für demokratische Herrschaft. Durch bestimmte formal-institutionelle Arrangements und informelle Regelungen wird in Konsensdemokratien ein möglichst breiter Einbezug gesellschaftlicher Interessen und Gruppierungen gewährleistet. Insofern sind Konsensdemokratien durch machtdispersive Merkmale charakterisiert, während sich Mehrheitsdemokratien durch machtkonzentrierende Strukturen auszeichnen.

Inwieweit finden sich diese „Grundmuster der Demokratie“ in der politischen Realität westlicher Länder wieder? Dazu unterscheidet Lijphart zehn Strukturmerkmale demokratischer Regierungssysteme, die er wie folgt definiert und operationalisiert (vgl. auch Schmidt 2008: 322):

1. *Kabinettsstruktur*: Dabei geht es um die Frage, ob die politische Macht innerhalb der Exekutive auf eine bzw. wenige Parteien konzentriert ist oder viele Parteien mitregieren. Als Indikator dient der relative Anteil kleinstmöglicher Regierungskoalitionen (*minimal-winning cabinets*) bzw. von Einparteiregierungen im gesamten Untersuchungszeitraum.
2. *Exekutiv-legislative Beziehungen*: Im Mittelpunkt steht hier der Grad der Regierungsdominanz gegenüber dem Parlament, der über die durchschnittliche Lebensdauer von Kabinetten operationalisiert wird (*cabinet duration*).
3. *Parteiensystem*: Dieses Merkmal fokussiert auf die Anzahl und relative Stärkeverhältnisse der Parteien in der ersten Parlamentskammer und wird anhand der sog. Effektiven Parteienzahl (*effective number of parties*) gemessen.
4. *Wahlsystem*: Bei diesem Merkmal geht es um die Auswirkungen des Parlamentswahlsystems auf das Stimmen-Mandate-Verhältnis der einzelnen Parteien. Die jeweiligen Abweichungen vom idealen Proporz werden über den sog. Gallagher-Index ermittelt.
5. *Verbändesystem*: Des Weiteren ist von Bedeutung, inwieweit das Verbändesystem in einer Demokratie pluralistisch organisiert ist. Erfasst wird der Grad des Interessengruppenpluralismus über einen einschlägigen Index.
6. *Vertikale Staatsorganisation*: Dieses Merkmal nimmt die Machtaufteilung zwischen nationalstaatlicher Ebene und subnationalen Gebietskörperschaften in den Blick. Für die empirische Messung entwickelt Lijphart eine Skala, die den jeweiligen Föderalismus- und den jeweiligen Dezentalisierungsgrad kombiniert.
7. *Parlamentsstruktur*: Hier geht es um die Frage, inwieweit die Legislativmacht innerhalb des Parlaments konzentriert ist. Entsprechend wird zwischen Einkammersystemen und (schwachen, mittelstarken bzw. starken) Zweikammersystemen unterschieden.
8. *Verfassungsrahmen*: Im Zentrum steht der formale Schwierigkeitsgrad von Verfassungsänderungen, der empirisch an den jeweils erforderlichen Zustimmungsquoren festgemacht wird (gestufter Rigiditäts-Index von einfacher Parlamentsmehrheit bis zu stark inklusiven Quoren, die jenseits einer Zwei-Drittel-Mehrheit liegen).
9. *Verfassungsgerichtsbarkeit*: Dieses Merkmal bezieht sich auf das Letztentscheidungsrecht über Gesetzgebung, d.h. ob und inwieweit ein Verfassungsgericht Parlamentsbeschlüsse überprüfen darf. Als empirischer Maßstab dient ein gestufter Index verfassungsgerichtlicher Stärke.

10. *Zentralbankautonomie*: Schließlich ist von Bedeutung, ob die Zentralbank von politischen Weisungen der Regierung unabhängig ist. Der jeweilige Grad an Zentralbankautonomie wird anhand des Mittelwerts von drei einschlägigen Indizes ermittelt.

Damit liegen Lijpharts Demokratiemodell sowohl „empirische Strukturmerkmale, die sich auf Akteurskonstellationen beziehen“ (*politics*), als auch „formelle (konstitutionelle) Strukturmerkmale“ (*polity*) zugrunde (Fuchs 2000: 41). Die Ausprägungen der benannten Merkmale sind indes nicht völlig unabhängig voneinander. Vielmehr zeigt Lijphart mithilfe einer Faktorenanalyse, dass sich die zehn Strukturmerkmale zu zwei separaten Dimensionen bündeln lassen, die die grundlegende Machtverteilung in etablierten Demokratien widerspiegeln. Den ersten Faktor bezeichnet Lijphart als Exekutive-Parteien-Dimension (*joint responsibility or joint power dimension*), die die ersten fünf Merkmale umfasst (Kabinettsstruktur, exekutiv-legislative Beziehungen, Parteiensystem, Wahlsystem, Verbändesystem). Der zweite Faktor wird als Föderalismus-Unitarismus-Dimension beschrieben (*divided responsibility or divided power dimension*), die sich aus den übrigen fünf Merkmalen zusammensetzt (vertikale Staatsorganisation, Parlamentsstruktur, Verfassungsrahmen, Verfassungsgerichtsbarkeit, Zentralbankautonomie).

*Tabelle 1:* Strukturmerkmale der Mehrheits- und Konsensdemokratie nach Lijphart (1999)

	Mehrheitsdemokratie	Konsensdemokratie
<b>Exekutive-Parteien-Dimension</b>		
(1) Kabinettsstruktur	Einparteieregierung	Mehrparteienkoalitionen
(2) Exekutiv-legislative Beziehungen	Exekutivdominanz	Machtbalance
(3) Parteiensystem	Zweiparteiensystem	Vielparteiensystem
(4) Wahlsystem	Mehrheitswahl	Verhältnisswahl
(5) Verbändesystem	Interessengruppenpluralismus	Interessengruppenkorporatismus
<b>Föderal-Unitarische Dimension</b>		
(6) Vertikale Staatsorganisation	Föderal-dezentralisiert	Unitarisch-zentralisiert
(7) Parlamentsstruktur	Einkammerparlament	Zweikammerparlament
(8) Verfassungsrahmen <sup>a</sup>	Flexible Verfassung	Rigide Verfassung
(9) Verfassungsgerichtsbarkeit	Kein Verfassungsgericht	Starkes Verfassungsgericht
(10) Zentralbankautonomie	Regierungsabhängige Zentralbank	Regierungsabhängige Zentralbank

Quelle: eigene Darstellung nach Lijphart (1999) und Croissant (2006: 122-124).

Anmerkung: <sup>a</sup>Fokus auf Änderungsverfahren: Flexible Verfassungen sind mit einfacher Parlamentsmehrheit veränderbar, rigide Verfassungen nur mit qualifizierten (übergroßen) Mehrheiten.

Im Ergebnis gelangt Lijphart (1999) zu einer differenzierten Typologie, die zentrale Strukturmerkmale westlicher Regierungssysteme umfasst und diese einzelnen Merkmale systematisch den beiden Grundmodellen demokratischer Herrschaft zuordnet (*Tabelle 1*). Demnach ist eine Mehrheitsdemokratie idealtypisch durch ein Zweiparteiensystem charakterisiert, das aus einem Mehrheitswahlsystem mit stark disproportionaler Wirkung hervorgeht und in dem die Regierungspolitik von einer alleinregierenden Mehrheitspartei bestimmt wird. Darüber hinaus ist eine Mehrheitsdemokratie zentralistisch und einheitsstaatlich organisiert. Sie besteht aus einem pluralistischen Interessengruppensystem, einer regierungsabhängigen Zentralbank sowie einem Einkammersystem. Ihre Verfassung kann mit einfa-

cher Mehrheit geändert werden und unterliegt keiner verfassungsgerichtlichen Kontrolle. Insgesamt ist die politische Macht in einem mehrheitsdemokratischen System hochgradig konzentriert. Dadurch erhält die amtierende Regierung einen vergleichsweise großen Spielraum bei der Ausgestaltung und Umsetzung konkreter Politiken.

Konsensdemokratien weisen die genau gegenteiligen Merkmalsausprägungen auf. Sie sind idealtypisch charakterisiert durch Vielparteiensysteme, die aus Verhältniswahlssystemen hervorgehen. Ihre Regierungen bestehen aus Vielparteienkoalitionen, die im Rahmen eines korporatistischen Verbändesystems politische Entscheidungen aushandeln. Das formale und informelle Kräfteverhältnis zwischen Regierung und Parlament ist ausbalanciert, und die Zentralbank hat eigene, regierungsunabhängige Handlungskompetenzen. Überdies sind Konsensdemokratien dezentral organisiert und basieren auf einer Verfassung, welche die Rechte der Minderheiten schützt und nicht mit einfacher Mehrheit verändert werden kann. Nicht zuletzt ist die Legislativmacht zwischen zwei Parlamentskammern aufgeteilt, und das formale Letztentscheidungsrecht über die Gesetzgebung liegt bei einem starken Verfassungsgericht. Diese machtdispersiven Strukturen sichern zum einen die Teilhabe von Minderheiten am demokratischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess. Zum anderen sind Regierungs- bzw. Parlamentsmehrheiten in ihrer Politikgestaltung stets auf die Unterstützung anderer „Mitregenten“ (Manfred G. Schmidt) angewiesen und insofern in der Durchsetzung eigener Politikziele stark eingeschränkt.

Lijpharts „*Patterns of Democracy*“ wurde in zahlreichen Forschungsbeiträgen als „bahnbrechend“ gewürdigt (Armington 2002: 82; Schmidt 2008: 326). Besonders positiv ist hervorzuheben, dass diese Studie unterschiedliche Stränge der Vergleichenden Regierungslehre – Wahlsystem-, Parteiensystem-, Verbände-, Koalitionsforschung etc. – aufgreift und unter einem einheitlichen Rahmen zusammenführt. Daher kommt Lijpharts Ansatz grundsätzlich als theoretischer Ausgangspunkt in Betracht, um auch andere demokratische Regierungssysteme als die von ihm untersuchten westlichen Länder systematisch-vergleichend zu analysieren. Für den vorliegenden Zusammenhang bietet sich „*Patterns of Democracy*“ jedoch nur bedingt als theoretische Grundlage an, zumal die Studie bereits in der vorliegenden Form vielfache Kritik auf sich gezogen hat, die eine Übertragung auf andere historisch-politische Kontexte fraglich erscheinen lässt. Im Folgenden gehen wir nur auf einige dieser Kritikpunkte ein (vgl. Müller-Rommel 2008; Roller 2005).

In konzeptioneller Hinsicht bemängeln Lijpharts Kritiker zunächst die unpräzise Gegenüberstellung der Begriffe Mehrheits- und Konsensdemokratie. Sachlogisch betrachtet ist das Gegenteil von *majoritarianism* nicht *consensus*, sondern *proportionalism*, und das Gegenteil von *consensus* nicht *majoritarianism*, sondern *conflict*. McGann (2004) argumentiert in diesem Zusammenhang, dass Mehrheitsdemokratie von Lijphart ausschließlich auf das Mehrheitswahlssystem bezogen wird. Mehrheitsdemokratische Entscheidungen können jedoch auch in Regierungssystemen mit proportionalem Wahlrecht zustande kommen. Insofern dürfe Mehrheitsdemokratie nicht ausschließlich mit Einparteieregierungen bzw. der politischen Praxis in anglosächsischen Demokratien (Westminster-Systemen) gleichgesetzt werden. Ferner formuliert Bogaards (2000) den Vorwurf, dass der Begriff „Konsensdemokratie“ bei Lijphart normativ aufgeladen sei. Kaiser (1997: 433f.) schlägt daher als Alternative den neutraleren Begriff „Verhandlungsdemokratie“ vor, den auch Armington (2002) verwendet. Blondel und Battagazzore (2002: 10) argumentieren darüber hinaus, dass der Unterschied zwischen Mehrheits- und Konsensdemokratien weder ein- noch zweidimensional dargestellt werden kann, da es sich konzeptionell um Kontrastgruppen handelt,

die bei Lijphart in Konkurrenz zueinander stehen. Mehrheits- und Konsensdemokratien könnten nur dann eine Dimension bilden, wenn Konsens als „*very large majority*“ (ebd.: 11) verstanden würde. Nicht zuletzt weist Nagel (2000: 118f.) darauf hin, dass Lijphart die Begriffe *majority* (absolute Mehrheit) und *plurality* (relative Mehrheit) vermischt. Das Westminster-Modell, das Lijphart als Prototyp der Mehrheitsdemokratie bezeichnet, basiert in der Regel auf einer relativen Mehrheit der Wählerstimmen und ist daher streng genommen nur eine Herrschaft der größten Minderheit („*Plurality*-Demokratie“).

Auch die beiden von Lijphart vorgeschlagenen Dimensionen (*party-executive* und *federal-unitary*) bieten einen Ansatzpunkt für konzeptionelle Kritik. So argumentiert van der Kolk (2000: 341), dass Lijphart die einzelnen Indikatoren an keiner Stelle vom Mehrheits- bzw. vom Konsensprinzip ableitet. Den wohl radikalsten Einwand in diesem Kontext hat Ganghof (2005) formuliert. Er argumentiert, dass Lijphart bei der Auswahl seiner Indikatoren nicht zwischen formal-institutionellen Arrangements und dem Verhalten politischer Akteure *innerhalb* der Institutionen trennt. Da dieses Problem nicht immanent gelöst werden kann, sei Lijpharts Ansatz „aus theoretischen Gründen kontraproduktiv“ (Ganghof 2005: 408).

Die Einwände gegen den methodischen Ansatz von „*Patterns of Democracy*“ sind nicht weniger gewichtig. So muss sich Lijphart fragen lassen, ob jeder der von ihm verwendeten Indikatoren tatsächlich zu der jeweiligen Dimension passt (Schmidt 2008: 327). Blondel und Battagazzore (2003: 14) kritisieren die unzureichende Begründung der Variablen- bzw. Indikatorenauswahl. Einige Beispiele: Warum nehmen konstitutionelle Arrangements auf der Föderalismus-Unitarismus-Dimension einen derart prominenten Stellenwert ein? Warum ist das Zweikammersystem die einzige Variable, die zur Charakterisierung der Parlamentsstruktur herangezogen wird? Warum nicht die Anzahl der Parlamentsausschüsse? Auch bezüglich der methodischen Behandlung der beiden Demokratiedimensionen ergeben sich zahlreiche Probleme (zusammenfassend Müller-Rommel 2008). Erstens beruhen alle Indikatoren der Exekutive-Parteien-Dimension auf quantitativem Datenmaterial, während die Indikatoren auf der Föderalismus-Unitarismus-Dimension qualitativ – d.h. auf der Basis von Expertenwissen – operationalisiert werden. Zweitens sind die verwendeten Indikatoren auf der Exekutive-Parteien-Dimension theoretisch eng miteinander verbunden, was u.a. ihre starke empirische Korrelation erklären dürfte. So ist die Fragmentierung eines Parteiensystems bekanntermaßen abhängig vom Wahlsystem. Die unterschiedlichen Parteiensystemtypen wiederum beeinflussen die Regierungszusammensetzung, während die Regierungsstabilität abhängig ist von allen drei zuvor genannten Indikatoren. Drittens sind die Indikatoren auf der Föderalismus-Unitarismus-Dimension sehr statisch angelegt und können daher nicht die dynamische Entwicklung parlamentarischer Systemen im Zeitverlauf hinreichend erfassen. Viertens wird angenommen, dass alle Indikatoren auf beiden Demokratiedimensionen überall gleich wirken und damit quasi identisch sind (Kaiser 1998: 528). Warum sollten aber beispielsweise der Disproportionalitätsindex oder die Regierungsdauer in jedem Land die gleiche Bedeutung für ein *minimal-winning cabinet* haben? Fünftens ist die Betrachtung der beiden Dimensionen als Kontrastgruppen insofern problematisch, als anzunehmen ist, dass zwischen einzelnen ihrer Indikatoren theoretische Beziehungen bestehen. So sind der Parteiensystemtyp oder der Koalitionstyp vermutlich nicht unabhängig von den jeweiligen Ausprägungen der vertikalen Staatsorganisation bzw. der Parlamentsstruktur. Solche Zusammenhänge bleiben jedoch in Lijpharts Modell systematisch unberücksichtigt.



Diese vielfältige Kritik an „*Patterns of Democracy*“ bedeutet nicht, dass der Ansatz für die Analyse demokratischer Regierungssysteme prinzipiell ungeeignet wäre. So haben etwa Vatter (2002) sowie Freitag und Vatter (2008) das Lijphartsche Demokratiemodell modifiziert und damit die politischen Institutionen der schweizerischen Kantone bzw. der deutschen Länder systematisch-vergleichend untersucht. Im Fall der MOE-Staaten scheint die Übertragbarkeit des Ansatzes jedoch grundsätzlich beschränkt zu sein. Wie die Analysen von Roberts (2006) und Fortin (2008) zeigen, lassen sich die post-sozialistischen Länder nicht der Konsens- oder der Mehrheitsdemokratie im Lijphartschen Sinn zuordnen. Dafür sind mindestens zwei Gründe verantwortlich. Erstens weisen die Regierungssysteme der MOE-Staaten sehr spezifische Kombinationen der zehn Strukturmerkmale auf, die in Teilen „quer“ zu denjenigen der westlichen Demokratien liegen. Die Aggregation dieser Merkmale auf der Exekutiven-Parteien- bzw. der Föderalismus-Unitarismus-Dimension ist daher nicht geeignet, die funktionsrelevanten Gemeinsamkeiten und Unterschiede der MOE-Regierungssysteme zu erfassen. Zweitens ist die institutionelle Entwicklung in den post-sozialistischen Ländern noch immer erheblich dynamischer als in etablierten Demokratien. Von daher stellt sich nicht nur die Frage, ob die demokratischen Institutionen schon überall hinreichend konsolidiert sind; vielmehr ist auch zu bezweifeln, dass die formal-institutionellen Arrangements der MOE-Regierungssysteme unter den dortigen Kontextbedingungen genauso funktionieren wie ihre Pendants in den westlichen Demokratien. Daher empfiehlt es sich zunächst, die Funktionsweise und Entwicklung der *einzelnen* Strukturmerkmale im MOE-Kontext historisch wie international vergleichend zu untersuchen.

Der vorliegende Band setzt hier an. Sein Ziel besteht darin, die funktionsrelevanten Strukturen der MOE-Regierungssysteme im intra- wie internationalen Vergleich zu erfassen und die jeweils erkennbare Varianz zu erklären. Unser theoretischer Anspruch ist also weit bescheidener als derjenige von „*Patterns of Democracy*“. Gleichwohl bildet Lijpharts Studie insofern den systematischen Bezugspunkt des vorliegenden Bandes, als er von den dort verwendeten Strukturmerkmalen ausgeht und diese in spezifischer Hinsicht erweitert bzw. ergänzt. Dazu unterscheiden wir vier grundlegende Dimensionen demokratischer Regierungssysteme, denen die einzelnen Strukturmerkmale zugeordnet werden (vgl. auch *Tabelle 2*):

- Die *erste Dimension* beinhaltet jene Strukturmerkmale, die den allgemeinen *Verfassungsrahmen parlamentarischer Demokratien* bilden. Dabei ist zunächst einer Besonderheit der MOE-Staaten Rechnung zu tragen: der Tatsache, dass es sich um junge Demokratien handelt, die seit 1990 verschiedenen Transformationspfaden gefolgt sind und die sich unterschiedlich rasch verfestigt haben. Konsolidierung und Qualität der post-sozialistischen Demokratien werden daher in einem gesonderten Kapitel untersucht. Darauf folgt die Analyse der Verfassung selbst, die „Rahmen und Programm“ (Hesse/Ellwein 2004: 118) demokratischer Politik bildet. Im Unterschied zu Lijphart (1999) werden hier nicht nur die formalen Änderungshürden der post-sozialistischen Verfassungen untersucht, sondern auch deren faktische Entstehung und Entwicklung einbezogen. Zum Verfassungsrahmen gehören ferner die horizontale Gewaltenteilung zwischen Parlament, Regierung und Staatspräsident sowie das Beziehungsgefüge zwischen nationalstaatlicher Ebene und regionalen Gebietskörperschaften – Strukturmerkmale demokratischer Regierungssysteme, die sich auch in „*Patterns of Democracy*“ wiederfinden (exekutiv-legislative Beziehungen; vertikale Staatsorganisation).

Tabelle 2: Strukturmerkmale demokratischer Regierungssysteme im Vergleich

	Strukturmerkmale nach Lijphart (1999)	Strukturmerkmale im vorliegenden Band
<b>Verfassungsrahmen</b>		
Konsolidierung der Demokratie	-	X
Verfassungsstruktur	X <sup>a</sup>	X
Exekutiv-legislative Beziehungen	X	X
Vertikale Staatsorganisation	X	X
<b>Strukturen demokratischer Willensbildung</b>		
Wahlsysteme	X	X
Parteiensysteme	X	X
Verbandesysteme	X	X
<b>Parlament und Regierung als Entscheidungszentrum</b>		
Binnenstruktur des Parlaments	X <sup>b</sup>	X
Parteipolitische Zusammensetzung der Regierung (Koalitionen)	X	X
Binnenstruktur der Regierung (Kernexekutive)	-	X
<b>Institutionelles Umfeld parlamentarischer Regierung</b>		
Direkte Demokratie	-	X
Verfassungsgerichte	X	X
Europäische Union als supranationaler Rahmen	-	X
Zentralbankautonomie	X	-

Quelle: eigene Darstellung.

Anmerkungen: <sup>a</sup> Fokus auf Änderungsverfahren. <sup>b</sup> Beschränkung auf die Unterscheidung von Ein- und Zweikammerparlamenten.

- Die *zweite Dimension* bezieht sich auf die *Strukturen demokratischer Willensbildung*. Arend Lijphart (1999) folgend, steht zuerst jenes formal-institutionelle Arrangement im Mittelpunkt, das für die Auswahl und Legitimation der Regierenden in einer repräsentativen Demokratie von zentraler Bedeutung ist: das Wahlsystem. Hinzu treten die Interaktionsmuster und Organisationsformen der demokratischen Interessenvermittlung, die jeweils auch in „*Patterns of Democracies*“ behandelt werden: das Parteiensystem und das Verbandesystem.
- Die *dritte Dimension* nimmt dann das *politische Entscheidungszentrum repräsentativer Demokratien* in den Blick: Parlament und Regierung. Im Zentrum stehen zunächst die legislativen Binnenstrukturen, die laut den Befunden der vergleichenden Parlamentsforschung für den politischen Entscheidungsprozess hochgradig relevant sind (Döring 1995; Döring/Hallerberg 2004). In Lijpharts Modell spielt die interne Parlamentsorganisation dagegen eine nur untergeordnete Rolle.<sup>2</sup> Ähnliches gilt für die Binnenstruktur demokratischer Kernexekutiven, die aus Sicht der vergleichenden Regie-

<sup>2</sup> Mit der Unterscheidung in Einkammer- und Zweikammerparlamenten erfasst Lijphart (1999) lediglich einen Teil dieses Merkmals.

rungsforschung große Bedeutung für die Funktions- und Leistungsfähigkeit demokratischer Systeme besitzen (Peters/Rhodes/Wright 2000; Blondel 2004), jedoch in „*Patterns of Democracy*“ völlig unberücksichtigt bleiben. Als drittes Merkmal tritt die parteipolitische Zusammensetzung des Kabinetts hinzu, die gleichsam die funktionale Klammer zwischen Parlamentsstrukturen und Regierungsstrukturen bildet und sich so auch bei Lijphart wiederfindet („Kabinettsstruktur“).

- Die *vierte Dimension* schließlich umfasst das *institutionelle Umfeld der parlamentarischen Regierung*. Dazu gehören jene außerparlamentarischen Strukturen und Verfahren, die die Gestaltungsmacht der Regierungsmehrheit einschränken und damit als Vetopunkte oder Vetospieler fungieren können (Tsebelis 2002). Im vorliegenden Zusammenhang verdienen drei Strukturmerkmale besondere Berücksichtigung. Erstens zählen dazu die Formen und Verfahren direkter Demokratie. Volksinitiativen und Referenden gehören zwar formal zur demokratischen Willensbildung, kommen aber – mit Ausnahme der Schweiz – auf nationalstaatlicher Ebene nur gelegentlich bzw. in besonderen Situationen zur Anwendung. Dennoch kann die Existenz direktdemokratischer Mitwirkungsrechte das Verhalten der Regierungsmehrheit beeinflussen, wenn etwa die politische Minderheit droht, eine Referendumsinitiative zu ergreifen. Direkt-demokratische Institutionen sind mithin ein funktionsrelevanter Bestandteil parlamentarischer Regierungssysteme und sollten daher in entsprechenden Typologien berücksichtigt werden. Dies gilt im Übrigen nicht nur für den MOE-Kontext; auch für westliche Länder ist das Merkmal „direkte Demokratie“ eine wichtige theoretische wie empirische Ergänzung des Lijphartschen Modells, wie zahlreiche Autoren überzeugend argumentieren (u.a. Jung 2001; Hug/Tsebelis 2002). Ein zweites Strukturmerkmal in diesem Kontext bildet die Existenz und politische Stärke von Verfassungsgerichten – ein Kriterium, das sich so auch in „*Patterns of Democracies*“ findet. Drittens muss noch ein „externes“ Umfeld der MOE-Staaten berücksichtigt werden: die Europäische Union. Da die hier behandelten Länder schon bald nach dem demokratischen Systemwechsel eine Unionsmitgliedschaft anstrebten und ab Ende der 1990er Jahre umfassende Beitrittsverhandlungen führten, kam der EU erhebliches Einflusspotential auch für die Demokratieentwicklung zu. Nach dem EU-Beitritt hat sich die Rolle der supranationalen Ebene offensichtlich verändert, aber keineswegs grundsätzlich an Bedeutung verloren. Der Einbezug der Europäischen Union erklärt nicht zuletzt den Umstand, dass die institutionelle Struktur der Zentralbank, die Lijphart als wichtiges Merkmal demokratischer Regierungssysteme anführt, hier nicht eigens untersucht wird: Mit der Übernahme des gemeinschaftlichen Besitzstandes (*acquis communautaire*) haben sich alle MOE-Staaten auf eine supranationale Geldpolitik verpflichtet. Auch wenn der Euro bislang nur in drei der zehn Länder eingeführt ist (Estland, Slowakei, Slowenien), hat doch die Europäische Zentralbank durchwegs eine so große Bedeutung, dass man in MOE – ähnlich wie in den alten EU-Staaten – nicht mehr sinnvoll von nationaler „Zentralbankautonomie“ sprechen kann (Wagschal 2011).

### 3 Aufbau des Bandes

Wie eingangs angesprochen, unterscheidet sich das vorliegende Buch in mehrfacher Hinsicht von ähnlichen Veröffentlichungen zum Themenbereich. Erstens ist der Band nicht

nach Ländern, sondern nach den genannten vier Dimensionen bzw. 13 Strukturmerkmalen demokratischer Regierungssysteme gegliedert, die jeweils im historischen und internationalen Vergleich untersucht werden. Zweitens erfährt das wechselseitige Verhältnis von Theorie und Kontext besondere Berücksichtigung. So wird in den einzelnen Kapiteln immer danach gefragt, ob sich die einschlägigen Konzepte und Erklärungsansätze der westeuropabezogenen Regierungslehre auch für die MOE-Staaten bewähren bzw. – umgekehrt – inwiefern die dort gewonnenen Befunde das theoretische Wissen über die Struktur und Funktionsweise etablierter Demokratien bestätigen oder modifizieren. Drittens basieren alle Kapitel dieses Buches auf einer einheitlichen und umfassenden empirischen Grundlage: Untersuchungsgegenstand sind sämtliche zehn MOE-Staaten im Zeitraum von 1989 bis 2009 (Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Polen, Tschechien und Ungarn).

Den obigen Überlegungen folgend ist das Buch in vier Teile gegliedert. Der erste Teil befasst sich mit der Demokratieentwicklung und dem Verfassungsrahmen der MOE-Staaten. Zunächst untersucht *Wolfgang Merkel* den Prozess der demokratischen Konsolidierung und leitet daraus Schlussfolgerungen für die Demokratiequalität der neuen EU-Mitglieder ab. Anschließend behandelt *Astrid Lorenz* die Entstehung, Struktur und Entwicklung der post-sozialistischen Verfassungen. *Timm Beichelt* und *Dorothea Keudel* gehen dann auf das Beziehungsgefüge zwischen Parlamenten, Regierungen und Staatspräsidenten ein und diskutieren die Funktionsweise der horizontalen Gewaltenteilung im post-sozialistischen Kontext. *Martin Brusis* schließlich analysiert den vertikalen Staats- und Verwaltungsaufbau der mittel- und osteuropäischen Demokratien, wobei der Entstehung und Entwicklung regionaler Gebietskörperschaften besondere Bedeutung zukommt.

Der zweite Teil behandelt die Strukturen demokratischer Willensbildung in MOE. *Philipp Harfst* befasst sich zunächst mit der institutionellen Entwicklung und den politischen Auswirkungen der mittel- und osteuropäischen Wahlsysteme. *Guido Tiemann* untersucht sodann die Strukturmerkmale und Entwicklung der post-sozialistischen Parteiensysteme. *Klaus Armingeon* vermittelt schließlich einen systematischen Überblick über die Struktur und Entwicklung der Interessenverbände in MOE und analysiert die Beziehungen der dortigen Gewerkschaften zu Staat und Arbeitgebern.

Parlamente und Regierungen, die das politische Entscheidungszentrum repräsentativer Demokratien bilden, stehen im Mittelpunkt des dritten Teils. Zunächst analysiert *Sylvia von Steinsdorff* die Institutionalisierung der post-sozialistischen Parlamente im Hinblick auf die innerorganisatorischen Willensbildungs- und Entscheidungsstrukturen. Im Anschluss daran untersuchen *Florian Grotz* und *Till Weber* die Bildung und Dauerhaftigkeit der mittel- und osteuropäischen Regierungskoalitionen, während *Ferdinand Müller-Rommel* die Binnenstrukturen der Kabinette bzw. Regierungszentralen in den Blick nimmt.

Der vierte Teil thematisiert das institutionelle Umfeld der parlamentarischen Regierungen in MOE. Hier befasst sich *Uwe Wagschal* mit der Ausgestaltung und Verbreitung der direktdemokratischen Instrumente in MOE. *Christoph Hönnige* analysiert die Aktivitäten der post-sozialistischen Verfassungsgerichte und sucht das Vetopotential dieser höchstgerichtlichen Institutionen zu ermitteln. Nicht zuletzt beschäftigen sich *Frank Schimmelfennig* und *Guido Schwelling* mit dem Einfluss der europäischen Integration bzw. den innenpolitischen Konsequenzen des EU-Beitritts.

Im Schlusskapitel versuchen die Herausgeber die Befunde der einzelnen Kapitel systematisch zusammenzufassen, um so eine Zwischenbilanz zum Stand der MOE-bezogenen

Regierungsforschung zu ziehen. Im Mittelpunkt steht dabei die Beantwortung der eingangs formulierten Leitfragen nach der inter- bzw. intraregionalen Varianz der demokratischen Regierungssysteme MOEs. Zum besseren Nachvollzug der empirischen Grundlage sind die wichtigsten Daten in einem umfangreichen Materialanhang dokumentiert; in den einzelnen Kapiteln wird jeweils gesondert darauf verwiesen.

## Literatur

- Armington, Klaus 2002: The Effects of Negotiation Democracy: A Comparative Analysis, in: *European Journal of Political Research* 41/1, 81-105.
- Bátony, Gábor 2007: Hungary. London: Routledge.
- Beichelt, Timm 2001: Demokratische Konsolidierung im postsozialistischen Europa. Die Rolle der politischen Institutionen. Opladen: Leske + Budrich.
- Bell, John D. (Hrsg.) 1998: Bulgaria in Transition. Politics, Economics, Society, and Culture after Communism. Boulder/Oxford: Westview.
- Berglund, Sten/Hellén, Tomas/Aarebrot, Frank (Hrsg.) 2004: The Handbook of Political Change in Eastern Europe. 2nd Edition. Chaltenham/Northampton: Edward Elgar.
- Bernhard, Michael 2000: Institutional Choice after Communism: A Critique of Theory-building in an Empirical Wasteland, in: *East European Politics & Societies* 14/2, 316-347.
- Beyme, Klaus von 1995: Die Grenzen der Steuerungstheorie. Transformationsprozesse in Osteuropa, in: Rudolph, Hedwig (Hrsg.): Geplanter Wandel, ungeplante Wirkungen. Handlungslogiken im Prozeß der Transformation. Berlin: Sigma, 62-78.
- Birch, Sarah 2003: Electoral Systems and Political Transformation in Post-Communist Europe. Houndmills/Basingstoke: Palgrave.
- Blondel, Jean 2004: Executives, in: Hawkesworth, Mary/Kogan, Maurice (Hrsg.): *Encyclopedia of Government and Politics*. Volume I. London: Routledge, 282-295.
- Blondel, Jean/Battegazzorre, Francesco 2002: Majoritarian and Consensus Parliamentary Democracies: A Convergence towards „Cooperative Majoritarianism“, in: *Quaderni di Scienza politica* 2, 225-251.
- Blondel, Jean/Müller-Rommel, Ferdinand 2001: Cabinets in Eastern Europe. London: Palgrave Macmillan.
- Blondel, Jean/Müller-Rommel, Ferdinand/Malová, Darina 2007: Governing New European Democracies. Basingstoke u.a.: Palgrave.
- Bogaards, Matthijs 2000: The Uneasy Relationship between Empirical and Normative Types in Con-sociational Theory, in: *Journal of Theoretical Politics* 12/4, 395-423.
- Castle, Marjorie/Taras, Ray 2002: Democracy in Poland. 2nd Edition. Boulder, Col.: Westview.
- Colomer, Josep M. 2008: Comparative European Politics. 3rd Edition. London u.a.: Routledge.
- Crawford, Beverly/Lijphart, Arend 1995: Explaining Political and Economic Change in Post-Communist Eastern Europe, in: *Comparative Political Studies* 28/2, 171-199.
- Croissant, Aurel 2006: Regierungssysteme und Demokratietypen, in: Lauth, Hans-Joachim (Hrsg.): *Vergleichende Regierungslehre. Eine Einführung*. 2. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag, 113-132.
- Dimitrov, Vesselin/Goetz, Klaus H./Wollmann, Hellmut 2006: Governing after Communism. Institutions and Policymaking. Lanham u.a.: Rowman & Littlefield.
- Döring, Herbert (Hrsg.) 1995: Parliaments and Majority Rule in Western Europe. Frankfurt/New York: Campus.
- Döring, Herbert/Hallerberg, Mark (Hrsg.) 2004: Patterns of Parliamentary Behavior: Passage of Legislation across Western Europe. Aldershot: Ashgate.
- Fettelschoss, Katja 2009: Politische Eliten und Demokratie. Professionalisierung von Ministern in Mitteleuropa. Baden-Baden: Nomos.

- Fortin, Jessica 2008: Patterns of Democracy? Counterevidence from 19 Post-Communist Countries, in: *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft* 2/2, 198-220.
- Freitag, Markus/Vatter, Adrian (Hrsg.) 2008: *Die Demokratien der deutschen Bundesländer*. Opladen/Farmington Hills: Budrich.
- Fuchs, Dieter 2000: Typen und Indizes demokratischer Regime, in: Lauth, Hans Joachim/Pickel, Gert/Welzel, Christian (Hrsg.): *Demokratiemessung*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 27-48.
- Gabriel, Oscar W./Kropp, Sabine (Hrsg.) 2008: *Die EU-Staaten im Vergleich*. 3. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag.
- Ganghof, Steffen 2005: Normative Modelle, institutionelle Typen und beobachtbare Verhaltensmuster: Ein Vorschlag zum Vergleich parlamentarischer Demokratien, in: *Politische Vierteljahresschrift* 46/3, 406-431.
- Grotz, Florian 2000: Politische Institutionen und post-sozialistische Parteiensysteme in Ostmitteleuropa. Polen, Ungarn, Tschechien und die Slowakei im Vergleich. Opladen: Leske+Budrich.
- Grzymala Busse, Anna M. 2002: *Redeeming the Communist Past. The Regeneration of Communist Parties in East Central Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Harfst, Phillip 2007: *Wahlsystemwandel in Mitteleuropa. Strategisches Design einer politischen Institution?* Wiesbaden: VS Verlag.
- Henderson, Karen 2007: *The Politics of Slovakia. Voters, Parties and Democracy 1989-2004*. London: Routledge.
- Hesse, Joachim Jens/Ellwein, Thomas 2004: *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*. 2 Bde. 9. Auflage. Berlin/New York: de Gruyter.
- Hug, Simon/Tsebelis, George 2002: Veto Players and Referendums around the World, in: *Journal of Theoretical Politics* 14/4, 465-515.
- Ismayr, Wolfgang (Hrsg.) 2010: *Die politischen Systeme Osteuropas*. 3. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag.
- Jung, Sabine 2001: *Die Logik direkter Demokratie*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Kaiser, André 1997: Types of Democracy. From Classical to New Institutionalism, in: *Journal of Theoretical Politics* 9/4, 419-444.
- Kaiser, André 1998: Vetopunkte in der Demokratie, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 29/3, 525-541.
- Kitschelt, Herbert/Mansfeldová, Zdenka/Markowski, Radosław/Tóka, Gábor 1999: *Post-Communist Party Systems. Competition, Representation, and Inter-Party Cooperation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kleindienst, Thekla 2009: *Die Entwicklung der bundesdeutschen Osteuropaforschung im Spannungsfeld zwischen Wissenschaft und Politik*. Marburg: Verlag Herder-Institut.
- Kolk, Henk van der 2000: Arend Lijphart, Patterns of Democracy, in: *Acta Politica* 35/4, 340-343.
- Lane, Jan-Erik/Ersson, Svante 1999: *Politics and Society in Western Europe*. 4th Edition. London u.a.: Sage.
- Lane, Jan-Erik/Ersson, Svante 2000: *The New Institutional Politics. Performance and Outcomes*. London u.a.: Macmillan.
- Lauth, Hans-Joachim (Hrsg.) 2006: *Vergleichende Regierungslehre. Eine Einführung*. 2. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag.
- Light, Duncan/Phinnemore, David (Hrsg.) 2001: *Post-Communist Romania. Coming to Terms with Transition*. Basingstoke: Palgrave.
- Lijphart, Arend 1999: *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven/London: Yale University Press.
- Maćków, Jerzy (Hrsg.) 2009: *Autoritarismus in Mittel- und Osteuropa*. Wiesbaden: VS Verlag.
- McGann, Anthony 2004: *The Calculus of Consensual Democracy*. Paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association, Chicago, 2-5 September 2004.
- Merkel, Wolfgang 2010: *Systemtransformation*. 2. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag.
- Millard, Frances 1999: *Polish Politics and Society*. London u.a.: Routledge.

- Müller-Rommel, Ferdinand 2008: Demokratiemuster und Leistungsbilanz von Regierungen: Theorie, Methode und Kritik an Arend Lijpharts „Patterns of Democracy“, in Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft 1/2, 1-17.
- Nagel, Jack H. 2000: Expanding the Spectrum of Democracies: Reflections on Proportional Representation in New Zealand, in: Crepaz, Markus/Koelble, Thomas/Wilsford, David (Hrsg.): Democracy and Institutions. The Life Work of Arend Lijphart. Ann Arbor: University of Michigan Press, 113-125.
- Nohlen, Dieter/Kasapovic, Mirjana 1996: Wahlsysteme und Systemwechsel in Osteuropa: Genese, Auswirkungen und Reform politischer Institutionen. Opladen: Leske + Budrich.
- Peters, Guy B./Rhodes, R.A.W./Wright, Vincent (Hrsg.) 2000: Administering the Summit. London: Macmillan Press.
- Roberts, Andrew 2006: What Kind of Democracy is Emerging in Eastern Europe?, in: Post-Soviet Affairs 22/1, 37-64.
- Roller, Edeltraud 2005: The Performance of Democracies: Political Institutions and Public Policies. Oxford: Oxford University Press.
- Schmidt, Manfred G. 2008: Demokratietheorien. 4. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag.
- Schmidt, Manfred G. 2010: Wörterbuch zur Politik. 4. Auflage. Stuttgart: Kröner.
- Schmitter, Philippe C./Karl, Terry Lynn 1994: The Conceptual Travels of Transitologists and Consolidologists: How Far to the East Should They Attempt to Go?, in: Slavic Review 53/1, 173-185.
- Tiemann, Guido 2006: Wahlsysteme, Parteiensysteme und politische Repräsentation in Osteuropa. Wiesbaden: VS Verlag.
- Tsebelis, George 2002: Veto Players: How Political Institutions Work. New York: Russell Sage Foundation.
- Vatter, Adrian 2002: Kantonale Demokratien im Vergleich. Entstehungsgründe, Interaktionen und Wirkungen politischer Institutionen in den Schweizer Kantonen. Opladen: Leske+Budrich.
- Wagschal, Uwe 2011: Geldpolitik, in: Nohlen, Dieter/Grotz, Florian (Hrsg.): Kleines Lexikon der Politik. 5. Auflage. München: Beck, 196-201.
- White, Stephen/Batt, Judy/Lewis, Paul G. (Hrsg.) 2007: Developments in Central and East European Politics 4. Durham, NC: Duke University Press.
- Ziemer, Klaus (Hrsg.) 1986: Sozialistische Systeme. Politik – Wirtschaft – Gesellschaft (Wörterbuch zur Politik Bd. 4, hrsg. von D. Nohlen). München: Piper.

## **II. Demokratisierung und Verfassungsrahmen**



# Systemtransformation: Konsolidierung und Qualität der Demokratie

Wolfgang Merkel

## 1 Einleitung

Neunzehnhundertneunzig – die Systemwechsel in Osteuropa hatten gerade begonnen, da erschien ein Aufsatz mit dem Titel „*The Necessity and Impossibility of Simultaneous Economic and Political Reform*“. Sein Verfasser war niemand geringerer als Jon Elster (1990). Ein kurzer Blick auf die Ereignisse hatte dem brillanten Theoretiker genügt, um einen komplexen Geschichtsverlauf auf einen einfachen Begriff zu bringen: Unmöglichkeit! Die Unmöglichkeit erfolgreicher „holistischer Reformen“ (Wiesenthal 1993) wurde in der Notwendigkeit gesehen, gleichzeitig wirtschaftliche und politische Reformen erfolgreich durchzuführen. Unmöglichkeit, Notwendigkeit und Gleichzeitigkeit formten sich infolge ihrer spezifischen Interdependenzen zu einem Theorem, das als „Dilemma der Gleichzeitigkeit“ (Offe 1991) eine rasante Karriere in den Sozialwissenschaften machte. Kaum eine Analyse zu den Systemwechseln in Osteuropa, die das „Dilemma“ nicht zitierte, (affirmativ) aufgriff<sup>1</sup> und in den empirischen Fakten nach Bestätigung fahndete. Die theoretische Eleganz war bestechend, der Suggestion kaum auszuweichen. Was war der Kern des Theorems?

Die Transformation der kommunistischen Regime Osteuropas und der zentralasiatischen Nachfolgestaaten, so die Präambel des Theorems, unterscheide sich kategorial von allen Systemwechseln der Demokratisierungswellen nach 1918 und nach 1945. Der prinzipielle Unterschied gründe in der Problematik, dass zwei, wenn nicht gar drei Transformationsprozesse gleichzeitig abliefen: die politische Transformation (Übergang von der Diktatur zur Demokratie), die wirtschaftliche Transformation (Wechsel von der Kommando- zur Marktwirtschaft) und – in einigen Fällen – die staatliche Transformation (die Neu- oder Wiedergründung von Nationalstaaten). Bei den post-kommunistischen Systemwechseln hätten wir es mit Transformationsprozessen zu tun, die im westeuropäischen Normalfall evolutionär, konsekutiv und über Jahrhunderte hinweg abgelaufen seien. In Osteuropa verschmelzen sie jedoch nun zu einem politischen Projekt, das von Politikern zielgerichtet konzipiert und kurzfristig realisiert werden solle. Für dieses Vorhaben gäbe es weder historische Vorbilder noch eine wohlwollende siegreiche Besatzungsmacht, die die Lösung der grundsätzlichen Territorial-, Verfassungs- und Wirtschaftsfragen „von außen“ oktroyieren könnte, wie dies in der zweiten Demokratisierungswelle in Deutschland und Japan der Fall gewesen ist.

Wo liegen die besonderen Probleme demokratischer Konsolidierung bei der Staatsbildung, der Demokratisierung des politischen Regimes und dem Wirtschaftsumbau? Bei der (nachholenden) *Staatsbildung* müssen mindestens drei Probleme gelöst werden, die schon

---

<sup>1</sup> Der Verfasser dieser Zeilen schließt sich da keineswegs aus (Merkel 1994, 1996).

der deutsche Staatsrechtslehrer Georg Jellinek (1900) vor mehr als hundert Jahren als die Trinität jedes (funktionierenden) Staates klar gefasst hat – Staatsgebiet, Staatsvolk, Staatsgewalt:

- *Staatsgebiet*: Die territoriale Integrität des Staates und seiner Territorialgrenzen müssen gesichert werden. Interner Dissens über das Staatsterritorium gefährdet die Staatsbildung.
- *Staatsvolk*: Die Frage wer Teil des Staatsvolkes ist, also gleichberechtigter Staatsbürger. Dies berührt die Frage des *Demos*. Die Exklusion von größeren Teilen der Wohnbevölkerung aus der Staatsbürgerschaft oder die Diskriminierung aufgrund ethnischer oder religiöser Zugehörigkeiten gefährdet eine friedliche (politische) Nationsbildung.
- *Staatsgewalt*: Die Monopolisierung der legitimen Gewaltanwendung muss unbestritten beim Staat liegen und von diesem auch durchgesetzt werden können.

Insbesondere jenseits des Kerns ostmitteleuropäischer Staaten hatten die meisten post-kommunistischen Länder Osteuropas mit mindestens einem, häufig auch mit zwei oder gar allen drei dieser Probleme zu kämpfen.

Bei der *Demokratisierung* des politischen Regimes schienen die Probleme ebenfalls größer als bei anderen Diktaturen in Lateinamerika, Asien oder Afrika. Die kommunistischen Regime hatten die autokratische Gewalt ihrer Regime weit stärker und zeitlich anhaltender institutionalisiert als die meisten Militärdiktaturen oder personalistischen Herrschaftsregime in Lateinamerika, Afrika oder Asien. Die Transformationstheorien von O'Donnell/Schmitter (1986) über Barbara Geddes (1999) bis hin zu Hadenius/Teorell (2007) sagen hoch institutionalisierten autokratischen Regimen eine besondere Stabilität, langlebige autokratische Hinterlassenschaften und deshalb eine besonders schwierige Transformation voraus.

Auch der *Umbau der kommunistischen Planwirtschaft* in eine kapitalistische Marktwirtschaft war historisch ohne Beispiel. Eigentumsrechte mussten eingeführt, verankert und gesichert werden. Funktionierende Märkte gab es weder für Produkte und schon gar nicht für Arbeit oder Kapital; sie mussten schockartig von oben durch politische Oktroys dekretiert und implementiert werden. Gleichgültig, ob man der vor allem von neoklassischen Ökonomen in den USA vertretenen *Big-Bang*-Konzeption (z.B. Jeffrey Sachs) folgte oder einer gradualistischen Strategie den Vorzug geben würde, die wirtschaftlichen Verwerfungen und sozialen Opfer hätten gewaltige Ausmaße, so lauteten die meisten der Prognosen. Das „Tal der Tränen“ (Ralf Dahrendorf) würde entweder sehr tief oder aber sehr breit werden. Beide Strategien wären mit erheblichen Risiken für die Demokratisierung verbunden. Die sozioökonomischen Transformationsopfer könnten sich von der Demokratie ab- und autoritären Regimeangeboten zuwenden, noch bevor die jungen Demokratien ausreichend konsolidiert wären.

Aber die einfache Addition der drei Probleme (National-)Staatsbildung, Demokratisierung und Wirtschaftsumbau erkläre noch längst nicht den eigentlichen dilemmatischen Kern der post-kommunistischen Transformation. Dieser bestehe vielmehr darin, dass alle drei Sphären zwar einerseits einer je eigenen Entwicklungslogik folgten, andererseits aber hochgradig interdependent seien. Interdependenz und Eigenlogik könnten unter dem Diktat der Gleichzeitigkeit leicht zu Interferenzen oder gar „wechselseitigen Obstruktionseffekten“ (Offe 1991: 283) der drei „nachholenden Modernisierungsprozesse“ (Habermas) füh-

ren, die im Extremfall eine dilemmatische Form annehmen. Es stünde zu erwarten, so die zwingende Schlussfolgerung, dass die Konsolidierung der Demokratie in Osteuropa, wie im gesamten post-kommunistischen Bereich, prekärer sei und sich deutlich länger hinziehen würde, als dies bei den Systemwechseln mit kapitalistischem Hintergrund in Südeuropa oder Lateinamerika der Fall gewesen sei.

Am Ende der 1990er Jahre waren sich die meisten Transformationsforscher jedoch einig, dass sich viele der neuen Demokratien Osteuropas konsolidiert hatten (vgl. auch Tabelle A1 im Materialanhang). Zehn Länder fanden ihre Konsolidierungserfolge 2004 und 2006 schließlich mit der Mitgliedschaft in der Europäischen Union (EU) prämiert (Alber/Merkel 2006). Philippe Schmitter und Carsten Schneider (2004) konstatierten gar, dass der Kern der ostmitteleuropäischen Länder und die baltischen Staaten ihre Demokratien schneller konsolidiert hätten, als dies in Lateinamerika oder in Südeuropa der Fall gewesen wäre. Hat die Theorie also versagt? Haben Sozialwissenschaftler wieder einmal gezeigt, dass ihre Stärken in der *Ex-post*-Erklärung, nicht aber in Voraussagen liegen? Ich will diesen Fragen in vier Schritten nachgehen:

- Welches Modell der demokratischen Konsolidierung hat sich als besonders erklärungsrobust erwiesen?
- Wie konsolidiert sind die Demokratien in Osteuropa tatsächlich?
- Was lässt sich über die Qualität dieser Demokratien aussagen?
- Lässt sich die Prognoseschwäche des „Dilemmas“ theoretisch erklären?

## 2 Das Mehrebenenmodell der demokratischen Konsolidierung

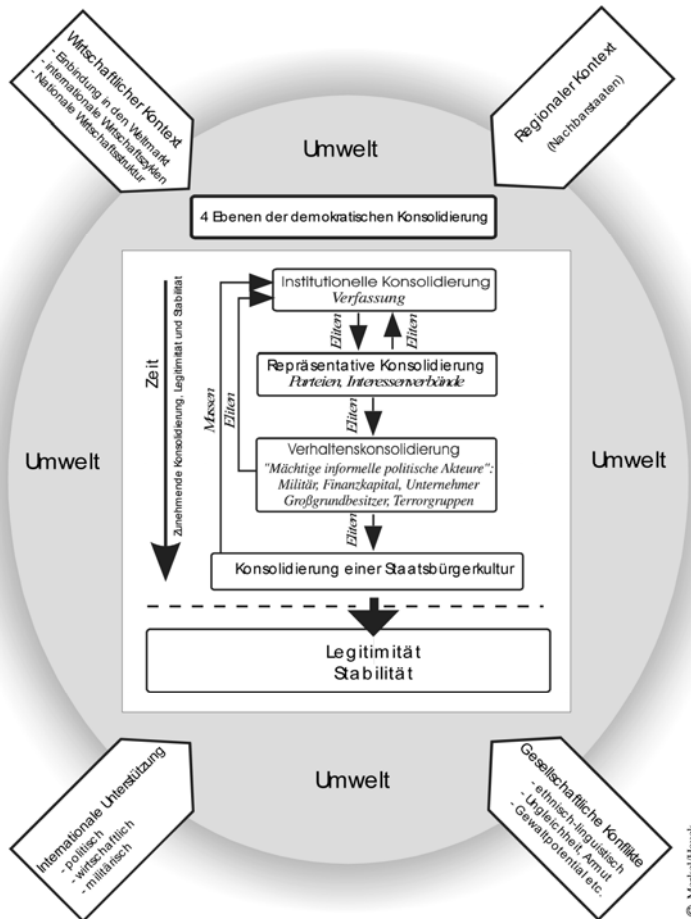
Der Begriff der *demokratischen Konsolidierung* ist in der Transformationsforschung umstritten. Minimalistische Annahmen (Di Palma 1990: 138 ff.; Przeworski 1991: 26) konkurrieren mit anspruchsvolleren Konzepten (Pridham 1995; Gunther u.a. 1995; Linz/Stepan 1996; Merkel 1998; Schmitter/Schneider 2004). Uneinig waren und sind sich die Transformationsforscher auch, welche politischen und gesellschaftlichen Institutionen stabilisiert sein müssen, um von einer konsolidierten Demokratie sprechen zu können. Dissens herrscht sowohl hinsichtlich der Weite des Zeithorizonts als auch im Hinblick auf die Pfade, die am schnellsten zur Konsolidierung führen. Geoffrey Pridham (1995: 168) unterschied deshalb zwischen „negativer“ und „positiver“ Konsolidierung. Demokratien sind für ihn „negativ“ konsolidiert, wenn kein relevanter politischer oder sozialer Akteur außerhalb der demokratischen Institutionen seine Interessen und Ziele verfolgt, weil zu diesem Zeitpunkt keine attraktive Systemalternative zur Demokratie existiert.<sup>2</sup> „Positiv“ aber ist ein politisches System erst dann konsolidiert, wenn das gesamte System nicht nur in den Augen der Eliten legitim und ohne Alternative ist, sondern wenn auch die Einstellungs-, Werte- und Verhaltensmuster der Bürger einen stabilen Legitimitätsglauben gegenüber der Demokratie reflektieren. Ein solches Konsolidierungskonzept rechnet mit weit längeren Zeithorizonten für die Stabilisierung einer post-autoritären Demokratie als die nur auf die Eliten bezogene negative demokratische Konsolidierung. Das Minimalkonzept der „negativen

---

<sup>2</sup> Adam Przeworski (1991: 26) hat dies in der ubiquitär zitierten, aber dennoch tautologieverdächtigen Formel zusammengefasst: „*Democracy is consolidated, when under given political and economic conditions a particular system of institutions becomes the only game in town.*“

Konsolidierung“ basiert auf handlungstheoretischen Maximen, während der Begriff der „positiven Konsolidierung“ stärker systemtheoretischen Überlegungen folgt.<sup>3</sup>

Abbildung 1: Mehrebenenmodell der demokratischen Konsolidierung



Quelle: Merkel (2010: 111).

Ich greife dieses Konzept der *positiven Konsolidierung* auf und differenziere es in vier analytische Ebenen,<sup>4</sup> auf denen sich die Konsolidierungschancen des gesamten politischen Systems entscheiden. Die vier analytischen Ebenen geben zugleich auch eine häufig beobachtbare zeitliche Stufenabfolge der demokratischen Konsolidierung insofern wieder, als Ebene 1 in aller Regel am frühesten konsolidiert ist, während die demokratische Konsoli-

<sup>3</sup> Es rekurriert zumindest implizit auf David Eastons (1965) Theorem der unterschiedlichen Formen des *support* als legitimitätsproduzierendes und systemstabilisierendes Feedback innerhalb eines politischen Systems.

<sup>4</sup> Dabei baue ich auf Überlegungen auf, die Juan Linz und Alfred Stepan (1996) entwickelt haben (vgl. Merkel 1998).

dierung der vierten Ebene in der Regel am längsten dauert. Logik und Empirie legen nahe, in den vier Ebenen auch die Basiselemente einer noch nicht hinreichend ausgearbeiteten Sequenztheorie der demokratischen Konsolidierung zu sehen.

*Erste Ebene: die konstitutionelle Konsolidierung.* Sie bezieht sich auf die zentralen politischen Verfassungsinstitutionen, wie Staatsoberhaupt, Regierung, Parlament, Judikative und das Wahlsystem<sup>5</sup> (*Makroebene: Strukturen*). Die konstitutionelle Konsolidierung ist in aller Regel von den oben genannten vier Ebenen am frühesten abgeschlossen und wirkt durch normative, sanktionierende und damit ermöglichende wie handlungseingrenzende, also strukturbildende Vorgaben auf die zweite sowie die nachfolgenden Ebenen 3 und 4 ein.

*Zweite Ebene: die repräsentative Konsolidierung.* Sie betrifft die territoriale und funktionale Interessenrepräsentation, d. h. vor allem Parteien und Interessenverbände (*Mesoebene: Akteure*). Die Konstellationen und Handlungen der Akteure auf Ebene 2 entscheiden einerseits mit darüber, wie sich die Normen und Strukturen auf der ersten Ebene konsolidieren, und andererseits, ob die gemeinsame Konfiguration von den Ebenen 1 und 2 das Verhalten der Akteure auf Ebene 3 positiv oder negativ im Hinblick auf die demokratische Konsolidierung beeinflusst.

*Dritte Ebene: Verhaltenskonsolidierung.* Auf der dritten Ebene agieren die „informellen“, d. h. die potenziellen politischen Akteure wie Militär, Großgrundbesitzer, Finanzkapital, Unternehmer, radikale Bewegungen und Gruppen (*Mesoebene: informelle politische Akteure*). Die Konsolidierungserfolge auf den Ebenen 1 und 2 sind von erheblicher Bedeutung, ob die potentiellen Vetomächte ihre Interessen innerhalb oder außerhalb bzw. gegen die demokratischen Normen und Institutionen verfolgen werden. Sind die ersten drei Ebenen konsolidiert, gehen von ihnen entscheidende Impulse auf die Herausbildung einer demokratiestabilisierenden Bürgergesellschaft aus.

*Vierte Ebene: Demokratische Konsolidierung der politischen Kultur.* Die Konsolidierung des demokratischen politischen Systems schließt mit der Herausbildung einer Staatsbürgerkultur als soziokulturellem Unterbau der Demokratie ab. Sie kann, wie wir aus der politischen Kulturforschung der zweiten Demokratisierungswelle (Italien, BRD, Österreich und Japan nach 1945) wissen, Jahrzehnte dauern und erst durch einen Generationswechsel besiegelt werden (u. a. Almond/Verba 1963, 1980; *Mikroebene: Bürger*). Von einer konsolidierten demokratischen Zivilkultur gehen immunisierende Wirkungen auf die Ebenen 1 bis 3 aus, wenn deren Stabilität (Ebenen 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.

Demokratische Konsolidierung ist kein irreversibler Endzustand, sondern ein relativ stabiles Equilibrium der definierenden Bestandteile eines demokratischen Systems. Aber selbst ein solchermaßen „maximal“ konsolidiertes demokratisches System ist nicht gänzlich gegen potenzielle 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 erodieren, bevor Autokratisierungstendenzen den demokratischen Systemcharakter zerstören können. Insofern hat ein Konzept der demokratischen

---

<sup>5</sup> Wenngleich Wahlsysteme selten Verfassungsrang besitzen, sind sie infolge ihrer faktischen Bedeutung für die Zuteilung von politischen Repräsentationschancen von vergleichbarer Wichtigkeit für die Konsolidierung der Demokratie wie die Verfassungsgorgane (Sartori 1994).

Konsolidierung, das die politischen Einstellungen und Werte der Bürger mit erfasst, ein höheres Prognosepotenzial (Klingemann u.a. 2006) als minimalistische Konzepte, die diese Legitimationsform als tautologieverdächtige systemtheoretische Altlasten der Transformationsforschung begreifen.<sup>6</sup>

### 3 Der Konsolidierungsstand in Osteuropa

Von allen internationalen Demokratie-Rankings und Demokratie-Ratings stellt der Bertelsmann Transformationsindex (BTI) die verlässlichsten, transparentesten und ausdifferenziertesten Daten bereit.<sup>7</sup> Da sie zudem in hohem Maße mit den vier Ebenen des Konsolidierungsmodells kompatibel<sup>8</sup> sind, werde ich mich im empirischen Teil meiner Analyse auf sie stützen.

#### 3.1 Ebene 1: Die konstitutionelle Konsolidierung

Der Konsolidierungsstand der maßgeblichen Verfassungsinstitutionen (Ebene 1) lässt sich über die Erfüllung von drei wesentlichen Kriterien erfassen:

1. *Die institutionelle Effizienz:* Die politischen Institutionen müssen zügige, problemangemessene politische Entscheidungen zulassen und politische Stabilität produzieren.
2. *Die institutionelle Transparenz:* Die politischen Entscheidungen müssen demokratisch legitimiert, zurechen- und kontrollierbar sein.
3. *Die institutionelle Inklusion:* Die Institutionen müssen die politische und soziale Integration und Partizipation fördern.

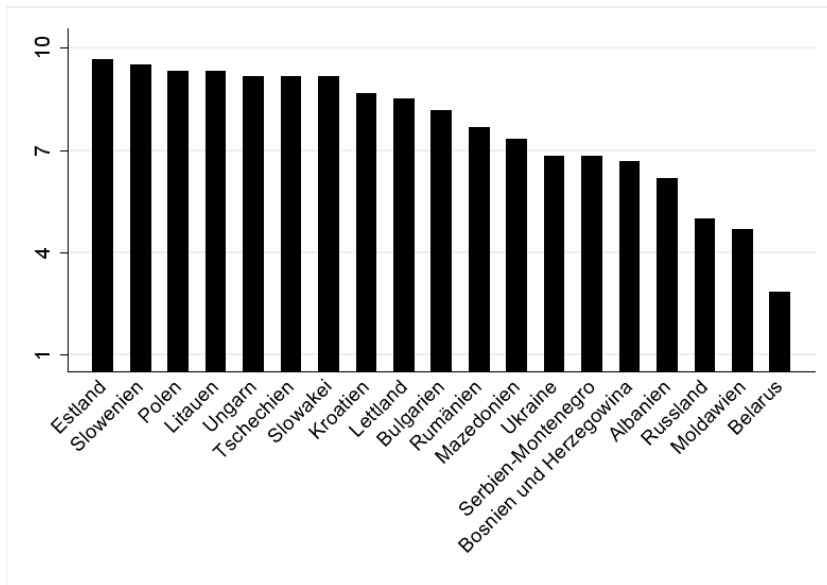
Der BTI erfasst diese drei Kriterien über die Fragen zur „Performanz“ und „Akzeptanz“ der Verfassungsinstitutionen sowie über die Indikatoren, die die *horizontal accountability*, die faktische Garantie der Freiheitsrechte sowie die Verfolgung von Amtsmissbrauch messen. Für Osteuropa ergibt sich folgendes Bild:

<sup>6</sup> Przeworski (1986; 1991) ist dafür das prominenteste Beispiel.

<sup>7</sup> In Kapitel 3 (Konsolidierungsstand) und Kapitel 4 (Qualität der Demokratie) stütze ich mich auf die Daten des *Bertelsmann Transformation Index* (BTI) von 2006, die den Konsolidierungsstand Ende 2005 wiedergeben. Die Daten werden im zweijährigen Abstand in 119 Ländern erhoben. Sie basieren auf subjektiven Experteneinschätzungen, die einen vierstufigen Kontrollprozess durchlaufen: Länderexperte aus dem Land, Kontrolle durch deutschen Länderexperten, Regionalkoordinatoren, Interregionale Kalibrierung (vgl. Bertelsmann Stiftung 2005; Tabelle A2 im Materialanhang). Für die graphische Aufbereitung der Daten danke ich meinem Mitarbeiter Heiko Giebler.

<sup>8</sup> Das Vier-Ebenen-Modell der demokratischen Konsolidierung fungierte bei der Ausarbeitung der Kriterien und Indikatoren des BTI als Referenzkonzept.

Abbildung 2: Konstitutionelle Konsolidierung



Quelle: Bertelsmann Stiftung (2005).

Anmerkungen: Die Berechnung erfolgt auf Basis der Einzelbewertungen aus den BTI-Kriterien „Rechtsstaatlichkeit“ (Unabhängigkeit staatlicher Gewalten, Unabhängigkeit der Justiz, Ahndung von Amtsmissbrauch und Ausmaß bürgerlicher Freiheiten und Rechte) und „Stabilität demokratischer Institutionen“ (Leistungsfähigkeit demokratischer Institutionen und Akzeptanz demokratischer Institutionen). Aus den Indikatoren, die jeweils eine Skala von 1 (schlechteste Bewertung) bis 10 (beste Bewertung) aufweisen, wurden ungewichtete Durchschnittswerte berechnet. Sie geben den Grad der demokratischen Konsolidierung an.

Hinsichtlich des Konsolidierungsstandes<sup>9</sup> der Verfassungsinstitutionen führen Estland und Slowenien, dicht gefolgt von Polen, Litauen, Ungarn, Tschechien, die Slowakei und Kroatien. In diesen Ländern können die wichtigsten politischen Institutionen als konsolidiert gelten. Für die zweite Gruppe Lettland<sup>10</sup>, Bulgarien und Rumänien kann dies nur mit Einschränkungen gelten. In der dritten Gruppe werden von den BTI-Experten für Mazedonien, die Ukraine, Serbien sowie Bosnien und Herzegowina sichtbare Defekte konstatiert. In der vierten Gruppe sind die demokratischen Institutionen (Albanien, Russland, Moldawien) noch wenig konsolidiert. Im Fall Belarus sind sie autoritär ausgehöhlt und überformt.

### 3.2 Ebene 2: Die repräsentative Konsolidierung

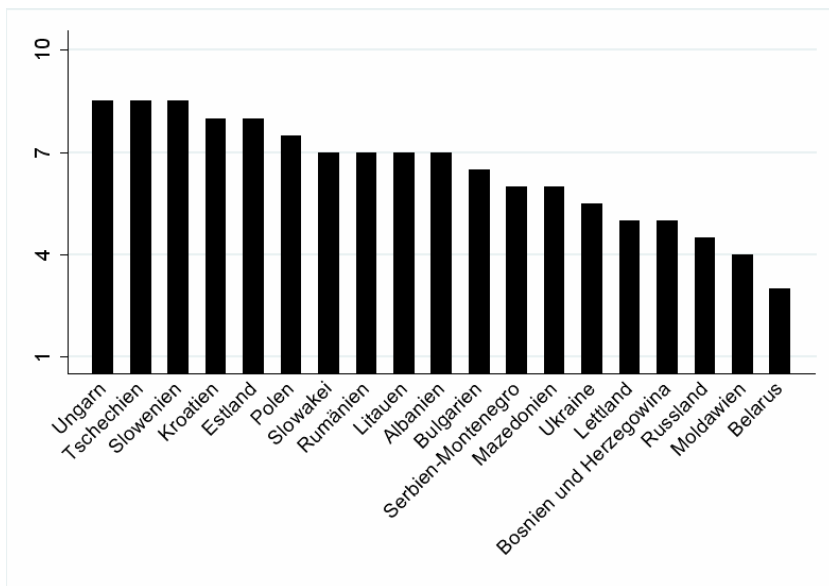
Auch bei der repräsentativen Konsolidierung lassen sich vier Gruppen erkennen, wobei – ganz im Sinne der postulierten Konsolidierungssequenz – die Werte der repräsentativen

<sup>9</sup> Die Skala des BTI reicht von 1 (niedrigster Wert) bis 10 (höchster Wert). 10 bedeutet nicht die bestmögliche Konsolidierung der besten Demokratie, sondern zeigt eine stabile rechtsstaatliche Demokratie an. Dies ist der durchschnittliche Wert, den die meisten der Mitgliedstaaten der alten EU-15 (vor 2004) erzielt hätten.

<sup>10</sup> Für Lettland schlagen die restriktiven Normen zur Erlangung der Staatsbürgerschaft für die russophone Bevölkerungsgruppe negativ zu Buche.

Konsolidierung im Durchschnitt sichtbar unter dem Konsolidierungsgrad der Verfassungsinstitutionen liegen. In der ersten Gruppe finden sich Slowenien, Ungarn, Tschechien, Kroatien und Estland. Schwächer konsolidiert sind die intermediären Strukturen in Polen, der Slowakei, Litauen, Albanien, Bulgarien, Rumänien (vgl. auch Weißels/Klingemann 2006). Als nicht konsolidiert muss die Interessenrepräsentation in Mazedonien, der Ukraine, in Lettland, Serbien-Montenegro sowie Bosnien und Herzegowina gelten. In Russland, Moldawien und Belarus sind sie ebenso instabil wie autoritär durchsetzt.

Abbildung 3: Repräsentative Konsolidierung



Quelle: Bertelsmann Stiftung (2005).

Anmerkungen: Die Werte für die repräsentative Konsolidierung entsprechen dem ungewichteten Durchschnitt der BTI-Indikatoren „Parteiensystem“ und „Verbände und Interessengruppen“, die jeweils eine Skala von 1 (schlechteste Bewertung) bis 10 (beste Bewertung) aufweisen.

Die vergleichsweise niedrigen Werte der repräsentativen Konsolidierung weisen auf ein besonderes Problem der jungen Demokratien in nahezu allen Weltregionen auf: Die Repräsentationsschwäche der politischen Parteien, ihre mangelnde gesellschaftliche Verankerung und ihr geringer Grad der organisatorischen Ausdifferenzierung. Dies wird auch in Osteuropa ein Problem bleiben. Parteien etablieren sich am Ende des 20. und zu Beginn des 21. Jahrhunderts in einer anderen Form als am Anfang des 20. Jahrhunderts. Massenparteien mit dichten sozialen Wertemilieus und kollateralen Massenorganisationen entstehen nicht mehr in postindustriellen Gesellschaften. Dies ist ein Problem, das sich heute auch in Westeuropa zunehmend andeutet, aber im post-kommunistischen Europa besonders ausgeprägt ist (Tiemann in diesem Band): Parteien nehmen die Gestalt von Kartellparteien an, Parteien also, die wenig soziale Verankerung, niedriges gesellschaftliches Vertrauen mit viel politischer Macht kombinieren. Dies mag nicht die Demokratie als Ganzes gefährden, kann aber

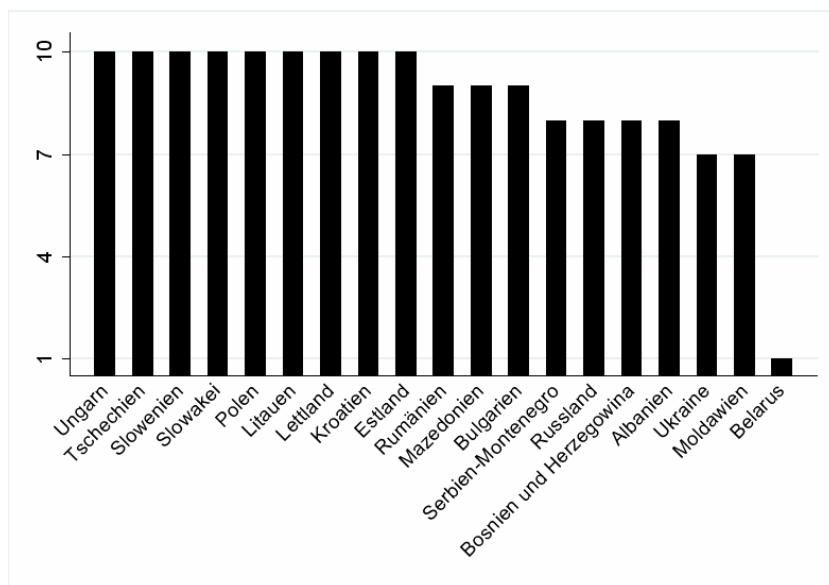


zu einer fortschreitenden Aushöhlung des demokratischen Repräsentationsprinzips führen (Manin 2007: 263ff.; Keane 2009: 873ff.). Zwar können andere Repräsentationsformen zivilgesellschaftlicher Nichtregierungsorganisationen (NGOs) Teile der Repräsentationsaufgabe übernehmen. Allerdings sind NGOs eben gerade nicht die von Montesquieu apostrophierten „amphibischen Organisationen“, die sowohl in der Gesellschaft als auch im Staat verankert sind. Zudem weisen NGOs noch stärker als Parteien einen partikulären und prekären Charakter auf. Es zeichnet sich ab, dass die Demokratien Osteuropas aufgrund ihrer ausgeprägten Kartellparteien (Katz/Mair 1995) noch exekutivlastiger werden, als dies in Westeuropa der Fall ist.

### 3.3 Ebene 3: Verhaltenskonsolidierung und Vetoakteure

Die Gefahr von Vetoakteuren war in Osteuropa von Anbeginn der Demokratisierung geringer als in den anderen Transformationsregionen der dritten Welle (Linz/Stepan 1996). In neun Ländern gab es überhaupt keine Anzeichen eines antidemokratischen Vetopotenzials. In Mazedonien und Bulgarien ist dies gering. In Serbien-Montenegro, Russland, Bosnien-Herzegowina und Albanien gibt es Vetoambitionen in der exekutiven Vertikalen, bei Oligarchen oder einer mit dem Staatsapparat verflochtenen organisierten Kriminalität. In Belarus ist der Machthaber Lukaschenka und seine präsidentielle Vertikale selbst der alles entscheidende Vetoakteur gegen jegliche Demokratisierung. Das Militär als klassischer Vetoakteur spielt in Osteuropa keine vergleichbar Demokratie gefährdende Rolle wie in Lateinamerika oder Südostasien (Croissant 2004).

Abbildung 4: Verhaltenskonsolidierung/Vetoakteure



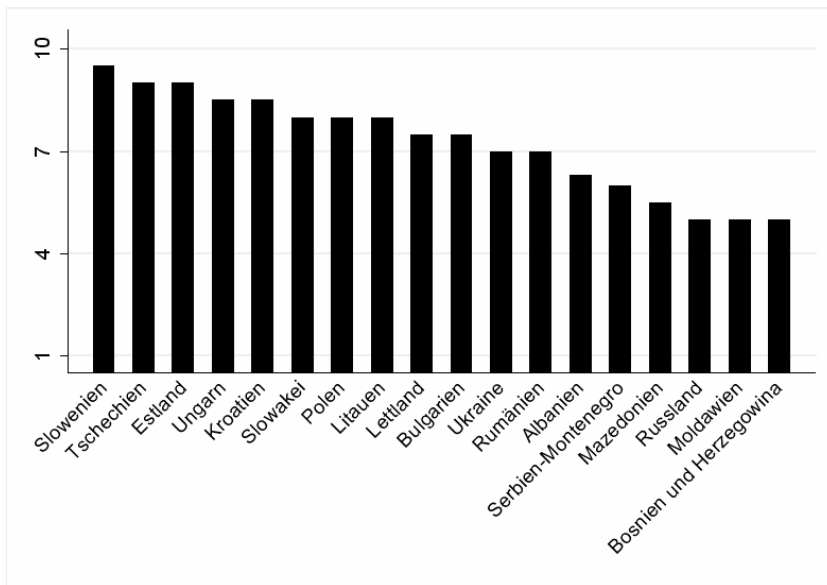
Quelle: Bertelsmann Stiftung (2005).

Anmerkungen: Die hier verwendeten Daten entsprechen dem BTI-Indikator „Vetomächte“, der eine Skala von 1 (schlechteste Bewertung) bis 10 (beste Bewertung) aufweist.

### 3.4 Ebene 4: Demokratische Konsolidierung der politischen Kultur

Die politische Kultur, wie sie hoch generalisiert in dem Teil-Index des BTI wiedergegeben wird, weist eine Gruppe von Ländern von Slowenien bis Litauen mit graduellen Unterschieden als demokratiekompatibel aus. Von Lettland bis Bulgarien, die Ukraine und Rumänien muss die *civic culture* als unterentwickelt angesehen werden. „Starke Demokraten“ sind deutlich unter-, „schwache Demokraten“ deutlich überrepräsentiert. Dennoch machen auch in diesen Ländern die „Autokraten“ nur rund zehn Prozent der Bevölkerung aus. Klare Bevölkerungsmehrheiten unterstützen die Demokratie, auch wenn die Zustimmung zu einzelnen demokratischen Institutionen niedriger als in Westeuropa ist (Klingemann u.a. 2006: 5). In Russland, Moldawien sowie Bosnien-Herzegowina entspricht die semi-autoritäre politische Kultur dem niedrigen demokratischen Standard der politischen Eliten.

Abbildung 5: Konsolidierung der demokratischen politischen Kultur



Quelle: Bertelsmann Stiftung (2005).

Anmerkungen: Die Werte für die Konsolidierung dieser Ebene entsprechen dem ungewichteten Durchschnitt der BTI-Indikatoren „demokratischer Konsens“ und „gesellschaftliche Selbstorganisation“, die jeweils eine Skala von 1 (schlechteste Bewertung) bis 10 (beste Bewertung) aufweisen. Belarus fehlt in dieser Grafik, da keine Bewertung für den Indikator „demokratischer Konsens“ vorliegt.

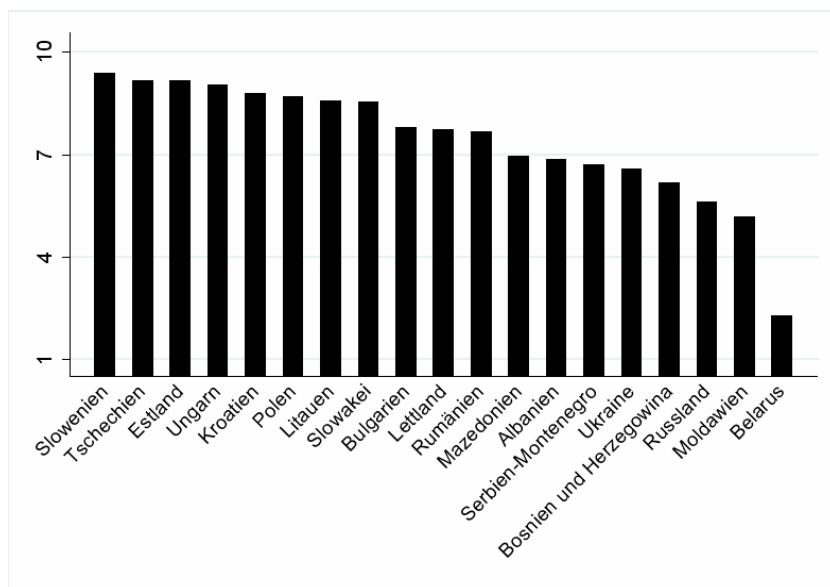
### 3.5 Fazit

Aggregiert man die Teilindizes der vier Konsolidierungsebenen, lassen sich vier Ländergruppen erkennen. Die erste Gruppe<sup>11</sup> mit Slowenien, Tschechien, Estland, Ungarn, Kroa-

<sup>11</sup> Die Übergänge zwischen den Gruppen sind infolge der Grenzfälle keineswegs immer scharf markiert. Insgesamt lassen sich jedoch unterschiedliche Konsolidierungsetappen, Demokratieniveaus und noch zu bewältigenden Reformlasten erkennen.

ten, Polen, Litauen und der Slowakei muss als konsolidiert gelten. Bulgarien, Lettland und Rumänien gehören der zweiten Gruppe an, die in den nächsten Jahren in die erste Liga aufsteigen können. Die Mitgliedschaft in der EU dürfte diesen Prozess unterstützen. Mazedonien, Albanien, die Ukraine, Serbien sowie Bosnien-Herzegowina zählen zu einer dritten Gruppe nichtkonsolidierter elektoraler Demokratien. Russland und Moldawien sind als semi-autoritäre Regime mit leidlich demokratischen Wahlen anzusehen. Belarus unter Lukaschenka hat sich reautokratisiert, falls es je die Schwelle zu einer Demokratie überschritten hat.

Abbildung 6: Gesamtkonsolidierung



Quelle: Bertelsmann Stiftung (2005).

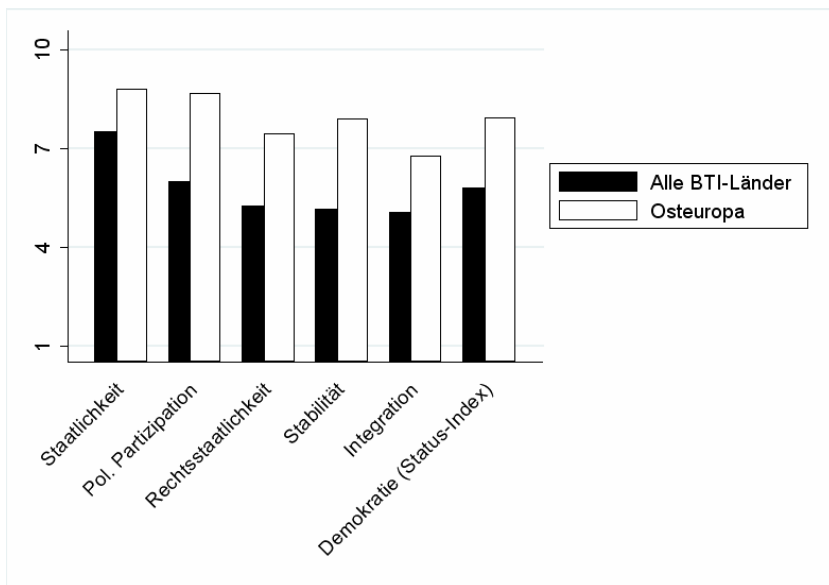
Anmerkungen: Die Werte entsprechen dem ungewichteten Durchschnitt der vier Ebenen. Eine Ausnahme stellt Belarus dar; hier erfolgt die Berechnung aus Datengründen lediglich aus den Werten der ersten drei Ebenen.

## 4 Die demokratische Qualität der politischen Regime in Osteuropa

Der Stand der demokratischen Konsolidierung und die Qualität der demokratischen Regimes sind nicht völlig deckungsgleich, wenngleich starke Überlappungen existieren. Erfasst man die Qualität, wie der BTI, über die fünf Kriterien „Staatlichkeit“, „politische Partizipation“, „Rechtsstaatlichkeit“, „Stabilität demokratischer Institutionen“ sowie „politische und gesellschaftliche Integration“, zeigt sich, dass die „Region“ Osteuropa sichtbar bessere Werte aufweist als alle Weltregionen außerhalb der OECD-Staaten<sup>12</sup>, die von der dritten Welle der Demokratisierung erfasst wurden.

<sup>12</sup> Hier sind die „alten“ OECD-Staaten vor 1990 angesprochen.

Abbildung 7: Osteuropa im Vergleich zu den anderen BTI-Staaten



Quelle: Bertelsmann Stiftung (2005).

Anmerkungen: Die Werte entsprechen den ungewichteten Durchschnitts der osteuropäischen, respektive aller Staaten, die im Sample des BTI 2006 enthalten sind (insgesamt 119 Staaten). Die Skala verläuft zwischen 1 (schlechteste Bewertung) und 10 (beste Bewertung).

Abbildung 7 zeigt, dass im Durchschnitt in Osteuropa die demokratische Qualität der politischen Regime sichtbar höher ist als in allen anderen Transformationsregionen, Südeuropa (Spanien, Portugal und Griechenland) ausgenommen.<sup>13</sup> Nimmt man nur Ostmitteleuropa und das Baltikum, lässt sich auch zu den drei südeuropäischen Staaten kein Qualitätsunterschied mehr erkennen. Zwischen den fünf Demokratiedimensionen wird allerdings auch in Osteuropa eine Schwäche sichtbar, die alle neuen Demokratien kennzeichnet: das Rechtsstaatsdefizit. Insbesondere die Differenz zwischen der politischen Partizipation und der Qualität des Rechtsstaats zeigt, dass es eine Lücke zwischen der Partizipation und der geringer entwickelten Rechtsstaatlichkeit gibt. Sie ist zwar in den anderen Transformationen viel deutlicher ausgeprägt, aber auch in Osteuropa deutlich sichtbar und selbst in Ostmitteleuropa nicht verschwunden. Ähnliches gilt auch für die politische und soziale Integration (Abbildung 7). Allerdings muss an dieser Stelle auf das begrenzte Differenzierungspotenzial der BTI-Daten verwiesen werden. Sie sind für die demokratische Konsolidierung von Transformationsregimen entwickelt worden, nicht für die Qualitätsmessung konsolidierter Demokratien. Dafür wären Indikatoren nötig, die auch hinreichend die Qualitätsdifferenzen von konsolidierten Demokratien erfassen.<sup>14</sup> Im Falle Ostmitteleuropas würde sich dann in

<sup>13</sup> „Alle Länder“ sind alle 116 Staaten, die im BTI berücksichtigt werden. Nicht berücksichtigt sind die alten OECD-Länder oder Länder mit weniger als drei Mio. Einwohnern (mit wenigen Ausnahmen, z. B. Slowenien).

<sup>14</sup> Ein solcher Index wird gerade in einem von mir geleiteten Forschungsprojekt (Berlin/Zürich: „Demokratiebarometer“) für die OECD-Staaten innerhalb des Züricher Forschungsverbundes NCCR entwickelt. Das „Barome-

einigen Ländern zeigen, dass niedrige Wahlbeteiligungen, mangelnde gesellschaftliche Verankerung der Parteien, Volatilität, Polarisierungen, Intransigenzen zwischen Regierung und Opposition die Qualität der neuen Demokratien einschränken (Merkel 2010: 510ff.). Diese Differenzierungen geben sicherlich feine Qualitätsunterschiede der Demokratie an, liegen aber alle deutlich über der Schwelle, von der an man von einer Dekonsolidierung der Demokratie sprechen kann.

Zwischen den einzelnen Ländern in Osteuropa bestehen gerade in der Rechtsstaatlichkeit erhebliche Unterschiede. Während sich Slowenien, Litauen, die Slowakei, Polen, Ungarn, Estland und Tschechien fast auf westeuropäischem Niveau befinden, müssen Mazedonien, Serbien sowie Bosnien und Herzegowina als defekte Demokratien bezeichnet werden. Russland ist unter Putin zu einem Grenzfall zwischen einer hochgradig defekten Demokratie und einem offenen autoritären Regime geworden – eine Linie, die Belarus spätestens nach 1995 überschritten hat.

Jüngere Forschungen im Bereich hybrider Regime und defekter Demokratien haben aber gezeigt, dass gerade die mangelnde Rechtsstaatlichkeit in Verbindung mit der *horizontal accountability* das Einfallstor für die schleichende Reautoritarisierung des gesamten demokratischen Systems sind (O'Donnell 1998; Merkel u.a. 2003, 2006; Croissant/Merkel 2004). Ein defekter Rechtsstaat und eine nur rudimentär funktionierende horizontale Gewaltkontrolle „infizieren“ häufig die anderen Teilregime des gesamten demokratischen Regimes und entwerten schließlich selbst faire demokratische Wahlen als nicht mehr „*meaningful*“ (Beetham 1994). Ein minimalistisches Demokratiekonzept, das fast ausschließlich auf der Volkssouveränität und der *vertical accountability* (Schumpeter 1950; Dahl 1971; Przeworski 1991) fußt, kann eine solche Entwicklung nicht erfassen. Als analytisches Referenzkonzept, das empirisch gesättigte Diagnosen, Prognosen und Erklärungen für konsolidierende und dekonsolidierende Entwicklungen von Demokratien ermöglichen soll, ist es unterkomplex und analytisch nur wenig ergiebig.

## 5 Das Elend der Theorie

Von 18 untersuchten Ländern haben sich in sieben Ländern Osteuropas die jungen Demokratien außerordentlich schnell konsolidiert. Qualität und Stabilität unterscheiden sich nicht mehr wesentlich von den westeuropäischen Demokratien.<sup>15</sup> Vier Länder (Kroatien, Lettland, Bulgarien und Rumänien) sind auf dem besten Wege sich zu konsolidieren, auch wenn Probleme wie Korruption, organisierte Kriminalität und die Schwäche der Justiz sicherlich nicht so schnell überwunden werden können.<sup>16</sup> Blieben also sechs Länder, deren Demokratien sich noch nicht konsolidieren konnten. Bei drei von ihnen (Albanien, Russland und Belarus) ist eine demokratische Konsolidierung in absehbarer Zukunft kaum zu erwarten. Auch bei einer wohlwollenden Interpretation hat das „Dilemma der Gleichzeitigkeit“ (Offe 1991) deutlich weniger als 50 Prozent der Ergebnisse vorausgesagt. Das dürfte unterhalb der Trefferquote eines Zufallsgenerators liegen. Hat das Theorem also versagt?

---

ter“ wird deutlicher Differenzierung und Varianzen zwischen den einzelnen Demokratiedimensionen und den Ländern erlauben.

<sup>15</sup> Einen Vergleich mit dem Italien Berlusconi, den USA unter Bush, einem Österreich, das sich noch unlängst von einer rassistisch-xenophoben Partei mitregieren ließ, müssen sie sicherlich nicht scheuen.

<sup>16</sup> Mit diesen Problemen ließe sich auch Italien beschreiben.

Aus der bequemen Position der *Ex-post*-Beobachtung wird man das bejahen müssen. Meine These lautet: Das Theorem hat nicht nur trotz, sondern geradezu wegen seiner theoretischen Eleganz versagt. Dies gilt nicht nur für das „Dilemma der Gleichzeitigkeit“, sondern für alle handlungstheoretischen Engführungen, die sich aus der Transitionsforschung Südeuropas und Lateinamerikas in die Transformationsforschung anderer Regionen fortgepflanzt haben. Ein besonderes Beispiel dafür ist Adam Przeworskis Aufsatz „*Some Problems in the Study of Transition to Democracy*“ (1986). Dort leitet Przeworski bruchlos aus den Akteurskonstellationen und Koalitionen von *hardliners* und *softliners* des Ancien Régime mit den *radicals* oder *moderates* der Opposition den Typus des entstehenden Regimes ab. Strukturen, Kulturen, Wirtschaft, Tradition, Geschichte, Pfade werden als „theorieunreine Variablen“ unter dem Schirm einer impliziten *Ceteris-paribus*-Klausel unsichtbar gemacht. Eine solche handlungstheoretische Engführung hat schon für die kurze Periode zwischen „Liberalisierung“ und „Transition“ begrenzte Erklärungskraft, für die demokratische Konsolidierung ist sie unbrauchbar. Aber erst die Konsolidierungsphase gibt den Blick auf den Typus des entstandenen Regimes frei. Damit hat sich nicht das gesamte „Transitionsparadigma“ erschöpft, wie Thomas Carothers (2004: 168) meint, aber seine Erklärungskraft nimmt mit dem Fortschreiten der drei Demokratisierungsetappen deutlich ab. Die Angst des Theoretikers vor Eklektizismus und Synthese reduziert das analytische Potenzial für die Analyse. *A fortiori* gilt dies für Theorien, die den Wandel solch komplexer (Struktur-) Phänomene wie politische Regime aus formalisierten und simplifizierten Akteurskonstellationen erklären wollen. Die Subsumption ökonomisch, kulturell und historisch hoch unterschiedlicher Staaten wie Tschechien, Albanien und Russland unter das Diktat eines einzigen Dilemmas verkannte die unterschiedlichen Demokratisierungspotenziale dieser Länder.

Natürlich spielt das Verhalten der Eliten eine wichtige Rolle im Demokratisierungsprozess. „*Elite settlement*“ und Elitenkonvergenz ermöglichen nicht selten die ersten wichtigen Institutionalisierungserfolge demokratischer Verfahren. Die Entscheidung für parlamentarische Regierungssysteme im Baltikum und Ostmitteleuropa erwies sich als positiv für die rasche Konsolidierung (Beichelt/Keudel in diesem Band). Handlungs- und Entscheidungstheorien liefern unverzichtbare *Teilerklärungen* für den Verlauf von Systemwechseln. Die formalisierte Handlungstheorie jedoch vermag unter der Proposition der Rationalität aus strategischen Handlungssimulationen nur wahrscheinliche Entscheidungsrichtungen voraussagen. Wie diese sich allerdings in den unendlich komplexeren Umwelten realer Systemwechsel institutionalisieren und zu welchen Ordnungs- und Regimeformen verdichten, dazu kann sie nur wenig sagen, da mit der wohlfeilen *Ceteris-paribus*-Klausel große Teile des Explanandums abgedunkelt werden. Im theoretischen Dunkel blieben insbesondere drei Variablen, die einen Großteil des raschen Konsolidierungserfolges vor allem in Ostmitteleuropa erklären: Modernität, Staatlichkeit, Externe Akteure. Es sind also vor allem Variablen, die die Modernisierungs- und Systemtheorie (u.a. Parsons 1951; Lipset 1959, 1981; Easton 1965; Vanhanen 1989) und der Strukturalismus (Moore 1969; Rueschmeyer u.a. 1992) ins Zentrum ihrer Demokratisierungserklärungen gerückt haben.

*Modernität.* Hinter den gewaltigen Problemen der post-kommunistischen Transformation blieb den Theoretikern verdeckt, dass das Modernisierungsniveau in den meisten Ländern des westlichen Osteuropas höher war, als dies in den 1970er Jahren in Südeuropa oder in den 1980er Jahren in Lateinamerika der Fall war. Vor allem ein entscheidender Modernisierungsfaktor ging nur selten systematisch in die Prognose ein: das Bildungsniveau. Von der Bildung weiß die modernisierungsorientierte Demokratisierungsforschung jedoch schon

länger, dass ihr Niveau der entscheidende Prädiktor für nachhaltige Demokratisierung ist (Moore 1985). In Osteuropa und insbesondere in Ostmitteleuropa war das Bildungsniveau höher als in den anderen Transformationsländern der dritten Welle. Die Tatsache, dass die kognitiven Ressourcen egalitär im kommunistischen Europa verteilt waren, unterstützte ihre demokratisierende Schubkraft. Zur Modernität zählt auch das zivilgesellschaftliche Entwicklungspotenzial der post-kommunistischen Gesellschaften. Auch dieses wurde unter der geschichtsvergessenen „*Tabula Rasa*“-Argumentation zu wenig gewürdigt. Zudem hat die kommunistische Modernisierung insgesamt vergleichsweise geringe sozioökonomische Ungleichheiten hinterlassen. Auch dies war ein erheblicher komparativer Demokratisierungsvorteil des post-kommunistischen Europas gegenüber Asien und Lateinamerika. Mangels organisatorischer Ressourcen blockierten nicht, wie vom Gleichzeitigkeitsdilemma erwartet, die Verlierer der Wirtschaftsreformen, sondern die Gewinner der ersten Reformphase die weitere ökonomische Transformation (Hellmann 1998). Vor allem in Lateinamerika birgt die extrem ungleiche Verteilung von ökonomischen und kognitiven Ressourcen ein permanentes Destruktionspotenzial für die Demokratie (Przeworski u.a. 1996). Das damit verbundene Problem der *low intensity citizenship* (O'Donnell 1998) stellte sich damit für Ostmitteleuropa kaum. Das im interregionalen Vergleich hohe kulturelle und soziale Modernisierungsniveau stärkte erst die Aspiration auf die Demokratie und stabilisierte dann die nachhaltige Akzeptanz ihrer Normen, Institutionen, Verfahren und Ergebnisse im Baltikum und Ostmitteleuropa. Die kontextuelle Unterkomplexität der akteurstheoretischen Transformationsforschung vermochte die handlungstheoretische Logik von Modernität, Aspiration und Akzeptanz nicht zu erkennen.

*Staatlichkeit.* Staatlichkeit soll hier in doppelter Hinsicht verstanden werden: Erstens betrifft es die oben erläuterte Integrität von Staatsvolk, Staatsgebiet und Staatsmacht und zweitens die Administrationsfähigkeit der Staatsbürokratie. Generell muss hier zwischen zwei Ländergruppen in Osteuropa unterschieden werden: denjenigen, die mit der Jellinek'schen Trinität eines funktionierenden Staatswesens keine, und jenen, die besondere Probleme hatten und diese nicht (friedlich) lösen konnten, nämlich Russland, Ex-Jugoslawien, Albanien und abgeschwächt die Ukraine. Mit der Ausnahme von Slowenien, das das Problem 1991 rasch gelöst hatte, sind dies auch die Länder mit dem schwächsten Konsolidierungsstand der Demokratie. Kroatien war viel länger in den ethnischen Bürgerkrieg auf dem Balkan verwickelt, was die verzögerte Konsolidierung in hohem Maße erklärt. Die Baltischen Staaten<sup>17</sup> und die Tschechoslowakei (1992) lösten das Territorial- und Demosproblem rasch und friedlich. Diese Länder, die Slowakei mit einigen Jahren Verzögerung, zählen heute zu den konsolidierten Demokratien. Albanien hatte lange Zeit Probleme, das staatliche Gewaltmonopol durchzusetzen, was sich auch gegenwärtig noch in einer besonderen Staatsschwäche niederschlägt. Serbien, Montenegro, Bosnien-Herzegowina sowie der Kosovo haben das Problem der Demoszugehörigkeit oder das Territorialproblem noch keineswegs gelöst.<sup>18</sup> Irredentismus, Nationalismus und Ethnopolismus gefährden deshalb diese fragilen „elektoralen Demokratien“. In Russland haben die Sezessionstendenzen in Tschetschenien und im gesamten Kaukasus sicherlich zu einer Reautoritarisierung des

<sup>17</sup> Eine kleine Ausnahme hinsichtlich des Demosproblems bildet Lettland.

<sup>18</sup> Auf die zentrale Bedeutung, die eine von allen Bürgern akzeptierte „politische Gemeinschaft“ oder ein nicht in Frage gestellter Demos für die Demokratie haben, haben u.a. hingewiesen: Mill (1872: 222), Easton (1965), Rustow (1970: 355) und Dahl (1971: 110f.).

politischen Regimes beigetragen. Dort wo die „Staatsfrage“ prekär blieb, hat sie erheblich zur Verhinderung der demokratischen Konsolidierung beigetragen.

Das Problem der Staatlichkeit hatte einen weit größeren Einfluss auf den Erfolg und das Scheitern der demokratischen Konsolidierung in Osteuropa als mögliche Interferenzen der gleichzeitigen politischen und wirtschaftlichen Transformation. Wie fundamental eine funktionierende Staatlichkeit für die Entwicklung der Demokratie ist, haben Linz und Stepan (1996: 28) prägnant formuliert: „*Without a state, there can be no citizenship; without citizenship there can be no democracy*“.

In jenen Ländern aber, in denen keine Staatlichkeitsprobleme vorhanden waren, hat das kommunistische Regime einen einigermaßen funktionierenden Staat, vergleichsweise umfangreiche öffentliche Ressourcen und ein Verständnis für die notwendigen Funktionen des Staates hinterlassen. Diese Effizienz kann sich sicherlich nicht mit jener der skandinavischen und westeuropäischen Staaten messen. Sie ist aber der defizitären Staatlichkeit Lateinamerikas, Afrikas und von Teilen Süd- wie Südasiens weit überlegen. Staatsfixierte Autokratien geben ein positiveres Vermächtnis für die Demokratisierung weiter als Diktaturen mit schwachen Staatsstrukturen. Der Umbau eines omnipotenten Leviathan ist ganz offensichtlich einfacher als der Aufbau von Staatlichkeit aus *failed* oder *fragile states*. Dies ist ein Problem, das in der Transformationsforschung bisher noch nicht hinreichend bedacht wurde.

*Externe Akteure.* Handlungstheoretiker konzentrierten sich in der Transformationsforschung auf die Binnenakteure im Demokratisierungsprozess. Dies gilt auch für das „Dilemma der Gleichzeitigkeit“. Externe Akteure blieben weitgehend außen vor. Allerdings hätte die Erfolgsgeschichte der zweiten Demokratisierungswelle in Deutschland, Italien und Japan sowie die EU-Hilfen für Portugal, Spanien und Griechenland in den 1970er Jahren darauf aufmerksam machen können, wie externe Unterstützung und die multilaterale Einbindung in regionale demokratische Bündnisstrukturen die demokratische Konsolidierung eines Landes stützen und beschleunigen können. Der Marshall-Plan, aber noch stärker die frühe Einbindung von Deutschland und Italien in die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS; 1951) und in die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG; 1957) haben dazu beigetragen, die Demokratie in beiden Ländern zu stabilisieren. In geringerem Maße traf dies auch auf Griechenland, Portugal und Spanien in den 1970er und 1980er Jahren zu. Die EG hatte ein klares Junktim zwischen der Mitgliedschaft und einer funktionierenden Demokratie der Beitrittsländer formuliert. Der Anreiz, in die wirtschaftsfördernde und wohlfahrtssteigernde Europäische Gemeinschaft aufgenommen zu werden, löste einen *Push*-und-*pull*-Effekt auf die Konsolidierungsbemühungen der drei Länder aus (Merkel 2010: 434 f.; Schimmelfennig/Schwellnus in diesem Band).

Die gleiche Situation stellte sich zu Beginn der 1990er Jahre für die neuen Demokratien in Ostmitteleuropa und im Baltikum. Mittlerweile hatte die EU mit den Kopenhagen-Kriterien (1993) das Junktim zwischen Demokratie und Mitgliedschaft vertraglich fixiert und präzisiert: Nur konsolidierte marktwirtschaftliche Demokratien sollten in die EU aufgenommen werden. Es entstand ein Wettlauf unter den meisten neuen Demokratien Osteuropas, die Eintrittsbedingungen zu erfüllen. Die Anpassungen der Normen und Institutionen an den *acquis communautaire* während der 1990er Jahre verlieh den jungen Demokratien mit Beitrittschancen einen regelrechten Konsolidierungsschub (Ágh 2001: 27). Ohne die Voraussetzungen der Modernität und der staatlichen Effizienz wären diese Staaten aber erst gar nicht in den Genuss eines Beitrittsangebots gekommen. Die interdependente Trias von



Modernität, Staatlichkeit und EU-Beitritt löste das Dilemma der Gleichzeitigkeit auf. Die jungen Demokratien Ostmittel- und Nordosteuropas konsolidierten sich schneller, als dies in Spanien und Portugal, nicht zu reden von Lateinamerika, Asien oder Afrika der Fall war.

*Theoretische Perspektiven.* Das „Dilemma der Gleichzeitigkeit“ von Elster und Offe stützte seine Prognose über die schwierige Transformation einseitig verengt auf die Rationalität von Handlungslogiken. Strukturen, etwaige positive Hinterlassenschaften der kommunistischen oder gar vorkommunistischen Regime wurden aus der Analyse ausgeblendet. Sie hätten nach der vermutlichen Ansicht der Autoren das puristische Rationalitätsparadigma der Handlungslogiken eklektisch „verunreinigt“. Aber trotz der theoretischen Brillanz der beiden Wissenschaftler und ihrer Argumente wurde erneut deutlich, dass der Purismus von Handlungstheoretikern auf der einen oder Systemtheoretikern auf der anderen Seite in der empirischen Forschung hohe Kosten hat. Es können nur Teilausschnitte der Wirklichkeit begriffen werden. Das ist in einer arbeitsteilig organisierten Wissenschaft völlig legitim. Allerdings lassen sich aus Partialanalysen weder Diagnosen und schon gar nicht Prognosen für das Ganze liefern. Die puristische Beschränkung in den theoretischen Annahmen und Argumenten muss sich auch in der Selbstbeschränkung der Schlussfolgerungen widerspiegeln. Prognosen für die gesamte Regimeentwicklung sind unzulässig. Es drohen sonst Fehlschlüsse und Fehlprognosen wie sie bei reinen Handlungs- oder Systemtheoretikern auf je unterschiedliche Weise vorprogrammiert sind.

Will man dennoch einen Blick auf das Ganze wagen, wird man um einen reflektierten theoretischen Eklektizismus nicht herumkommen. Strukturen, Kulturen und Akteure müssen in ihren komplexen Interdependenzen begriffen werden (Merkel 1994, 2010: 87ff.). Am ehesten erscheint mir dies in den unterschiedlichen Varianten des „historischen Institutionalismus“ berücksichtigt (Mahoney 2001; Mahoney/Rueschemeyer 2003; Mahoney/Snyder 1999; Pierson 2004; Thelen/Steinmo/Longstreth 1992). Denn der historische Institutionalismus, wird er in der Regimeforschung angewandt, baut auf der empirisch begründeten Annahme auf, dass *legacies*, seien sie struktureller, kultureller oder personeller Art, tiefe Pfadabhängigkeiten für die zukünftige Entwicklung schaffen. Pfade können in der Regel nur dann grundlegend verändert werden, wenn besonders krisenhafte Situationen (*critical junctures*) auftreten, die den Charakter von Zäsuren annehmen. Zu Regimezäsuren werden sie dann, wenn machtvollen Akteure sich zum Handeln (*collective action*) gegen die bestehende Herrschaftsordnung zusammenfinden. Damit ist aber keineswegs alles möglich, wie reine Handlungstheoretiker oft annehmen. Aber Akteure können in solchen Situationen Strukturen grundlegend ändern. Ob diese Änderungen auch langfristigen Bestand haben, etwa für die Konsolidierung neu entstandener Demokratien, hängt wiederum von strukturellen Kontextbedingungen und einer Serie von politischen Entscheidungen ab. Will man einen Blick in die Zukünfte politischer Regime wagen, wird man sich auch den „Mühen theoretischer Ebenen“ unterziehen müssen und nach anschlussfähigen Theorien fahnden, um empirisch ergiebige Ansätze der Transformationsforschung entwickeln zu können. Handlungs-, Struktur- und Systemtheorie stellen dafür wertvolle Angebote bereit, die durchaus variierend, jeweils kontextangemessen wechselseitig angeschlossen werden können, ohne dabei den unverzichtbaren Anspruch theoriegeleiteter Forschung aufzugeben.

## Literatur

- Ágh, Attila 2001: Ten Years of Political and Social Reforms in Central Europe, in: *Central European Political Science Review* 3/2, 24-43.
- Alber, Jens/Merkel, Wolfgang (Hrsg.) 2006: Europas Osterweiterung: Das Ende der Vertiefung? WZB-Jahrbuch 2005. Berlin: Sigma.
- Almond, Gabriel A./Verba, Sidney 1963: *The Civic Culture*. Princeton: Princeton University Press.
- Almond, Gabriel A./Verba, Sidney (Hrsg.) 1980: *The Civic Culture Revisited*. Boston: Little Brown.
- Beetham, David 1994: Key Principles and Indices for a Democratic Audit, in: Beetham, David (Hrsg.), *Defining and Measuring Democracy*. London/Thousand Oaks/New Delhi: Sage Publications, 25-43.
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) 2005: Bertelsmann Transformation Index 2006. Auf dem Weg zur marktwirtschaftlichen Demokratie. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Beyme, Klaus von 2000: *Parliamentary Democracy. Democratization, Destabilization, Reconsolidation 1789-1999*. Houndmills/Basingstoke: Macmillan.
- Blondel, Jean/Müller-Rommel, Ferdinand/Malová, Darina 2007: *Governing New European Democracies*, Houndmills/Basingstoke: Palgrave.
- Brusis, Martin/Thiery, Peter 2003: Was Demokratie fördert. Mitteleuropa und Lateinamerika im Vergleich, in: *Internationale Politik* 58/8, 19-26.
- Carothers, Thomas 2004: *Critical Mission. Essays on Democracy Promotion*. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.
- Croissant, Aurel 2004: From Transition to Defective Democracy: Mapping Asian Democratization, in: Croissant, Aurel/Merkel, Wolfgang (Hrsg.): *Special Issue of Democratization: Consolidated or Defective Democracy? Problems of Regime Change* 11/5. Abingdon: Taylor & Francis, 156-178.
- Croissant, Aurel/Merkel, Wolfgang (Hrsg.) 2004: *Special Issue of Democratization: Consolidated or Defective Democracy? Problems of Regime Change* 11/5. Abingdon: Taylor & Francis.
- Dahl, Robert A. 1971: *Polyarchy. Participation and Opposition*. New Haven/London: Yale University Press.
- Di Palma, Giuseppe 1990: *To Craft Democracies. An Essay on Democratic Transitions*. Berkeley: University of California Press.
- Easton, David 1965: *A Systems Analysis of Political Life*. New York: John Wiley & Sons.
- Elster, Jon 1990: The Necessity and Impossibility of Simultaneous Economic and Political Reform, in: Polzajski, Piotr (Hrsg.): *Philosophy of Social Choice*. Warsaw: IFIS Publishers, 309-316.
- Geddes, Barbara 1999: What Do We Know about Democratization after Twenty Years, in: *Annual Review of Political Science* 2, 115-144.
- Gunther, Richard/Diamandouros, Nikiforos P./Puhle, Hans-Jürgen (Hrsg.) 1995: *The Politics of Democratic Consolidation. Southern Europe in Comparative Perspective*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Hadenius, Axel/Teorell, Jan 2007: Pathways from Authoritarianism, in: *Journal of Democracy* 18/1, 143-157.
- Hellmann, Joel 1998: Winners Take All: The Politics of Partial Reform in Post-Communist Transition, in: *World Politics* 50/2, 203-234.
- Jellinek, Georg 1900 (1973): *Allgemeine Staatslehre*. 3. Auflage. Kronberg/Ts.: Haring.
- Keane, John 2009: *The Life and Death of Democracy*. New York: W.W. Norton & Co.
- Katz, Richard S./Mair, Peter 1995: Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party, in: *Party Politics* 1/1, 5-29.
- Klingemann, Hans-Dieter/Fuchs, Dieter/Zielonka, Jan (Hrsg.) 2006: *Democracy and Political Culture in Eastern Europe*. London/New York: Routledge.
- Linz, Juan/Stepan, Alfred 1996: *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

- Lipset, Seymour Martin 1959: Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy, in: *American Political Science Review* 53/1, 69-105.
- Lipset, Seymour Martin 1981: *Political Man. The Social Basis of Politics*. Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Mahoney, James 2001: Path-dependent Explanations of Regime Change: Central America in Comparative Perspective, in: *Studies in Comparative International Development* 36/1, 111-141.
- Mahoney, James/Snyder, Richard 1999: Rethinking Agency and Structure in the Study of Regime Change, in: *Studies in Comparative International Development* 34/1, 3-32.
- Mahoney, James/Rueschemeyer, Dietrich (Hrsg.) 2003: *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Manin, Bernard 2007: *Kritik der repräsentativen Demokratie*. Berlin: Matthes & Seitz.
- Merkel, Wolfgang 1994: Restriktionen und Chancen demokratischer Konsolidierung in postkommunistischen Gesellschaften: Ostmitteleuropa im Vergleich, in: *Berliner Journal für Soziologie* 4/4, 463-484.
- Merkel, Wolfgang 1998: Die Konsolidierung postautoritärer und posttotalitärer Demokratien: Ein Beitrag zur theorieorientierten Transformationsforschung, in: Süssmuth, Hans (Hrsg.): *Transformationsprozesse in den Staaten Ostmitteleuropas*. Baden-Baden: Nomos, 39-61.
- Merkel, Wolfgang 2010: *Systemtransformation*. 2. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag.
- Merkel, Wolfgang/Puhle, Hans-Jürgen/Croissant, Aurel/Eicher, Claudia/Thiery, Peter 2003: *Defekte Demokratie*, Band 1: Theorie. Opladen: VS Verlag.
- Merkel, Wolfgang/Puhle, Hans-Jürgen/Croissant, Aurel/Thiery, Peter 2006: *Defekte Demokratie*, Band 2: Regionalanalysen. Wiesbaden: VS Verlag.
- Mill, John Stuart 1872: *Betrachtungen über Repräsentativ-Regierung*. Gesammelte Werke, Bd. 8. Leipzig: Leipzig Fues.
- Moore, Barrington 1969: *Soziale Ursprünge von Diktatur und Demokratie*. Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Moore, Mick 1985: Democracy and Development in Cross-National Perspective: A New Look at the Statistics, in: *Democratization* 2/2, 1-19.
- O'Donnell, Guillermo 1998: Horizontal Accountability in New Democracies, in: *Journal of Democracy* 9/3, 112-126.
- O'Donnell, Guillermo/Schmitter, Philippe C. (Hrsg.) 1986: *Transitions from Authoritarian Rule*. Baltimore u.a.: John Hopkins University Press.
- Offe, Claus 1991: Das Dilemma der Gleichzeitigkeit. Demokratisierung und Marktwirtschaft in Osteuropa, in: *Merkur* 45/4, 279-292.
- Parsons, Talcott 1951: *The Social System*. New York: Free Press.
- Pierson, Paul 2004: *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press.
- Pridham, Geoffrey 1995: The International Context of Democratic Consolidation: Southern Europe in Comparative Perspective, in: Gunther, Richard/Diamandouros, Nikiforos P./Puhle, Hans-Jürgen (Hrsg.): *The Politics of Democratic Consolidation. Southern Europe in Comparative Perspective*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 166-203.
- Przeworski, Adam 1986: Some Problems in the Study of the Transition to Democracy, in: O'Donnell, Guillermo/Schmitter, Philippe C. (Hrsg.): *Transition from Authoritarian Rule*. Bd. 1. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 47-63.
- Przeworski, Adam 1991: *Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Przeworski, Adam/Alvarez, Michael/Cheibub, José Antonio/Limongi, Fernando 1996: What Makes Democracies Endure?, *Journal of Democracy* 7/1, 39-55.
- Rueschemeyer, Dietrich/Huber Stephens, Evelyn/Stephens, John 1992: *Capitalist Development and Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Rustow, Dankwart A. 1970: Transitions to Democracy, in: *Comparative Politics* 2/3, 337-363.

- Sartori, Giovanni 1994: Neither Presidentialism nor Parliamentarism, in: Linz, Juan J./Valenzuela, Arturo (Hrsg.): *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 106-118.
- Schmitter, Philippe C./Schneider, Carsten Q. 2004: Liberalization, Transition and Consolidation: Measuring the Components of Democratization, in: Croissant, Aurel/Merkel, Wolfgang (Hrsg.): *Special Issue of Democratization: Consolidated or Defective Democracy? Problems of Regime Change* 11/5. Abingdon: Taylor & Francis, 59-90.
- Schumpeter, Joseph A. 1950: *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie*. Bern: A. Francke.
- Thelen, Kathleen/Steinmo, Sven/Longstreth, Frank (Hrsg.) 1992: *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. New York: Cambridge University Press.
- Vanhanen, Tatu 1989: The Level of Democratization Related to Socioeconomic Variables in 147 States, 1980-1985, in: *Scandinavian Political Studies* 12/2, 95-127.
- Weßels, Bernhard/Klingemann, Hans-Dieter 2006: Partisans and Voters – Representative Consolidation in Central and Eastern Europe?, in: *International Journal of Sociology* 36/2, 11-44.
- Wiesenthal, Helmut 1993: Die „Politische Ökonomie“ des fortgeschrittenen Transformationsprozesses und die (potentiellen) Funktionen intermediärer Akteure (I). Arbeitspapier der Max-Planck-Gesellschaft, AG Transformationsprozesse in den neuen Bundesländern. Arbeitspapiere AG TRAP 93/1 (I). Berlin: Max-Planck-Gesellschaft.

# Der konstitutionelle Rahmen: Verfassungsgebung und Verfassungsentwicklung

*Astrid Lorenz*

## 1 Einleitung

In Demokratien bilden Verfassungen Rahmen und Programm der Politik. Sie definieren die Regeln und Grenzen politischen Handelns und die Ordnungsprinzipien des politischen Systems. Freie Wahlen, Rechtsstaatlichkeit, Gewaltenteilung und Bürgerrechte müssen gewährleistet sein. Verfassungen hierarchisieren Werte (über Grundrechtskataloge), begründen staatliche Schutzpflichten für bestimmte Rechtsgüter und Institutsgarantien, sie regeln das Verhältnis zwischen Staat, Individuum und Gesellschaft (Böckenförde 1991: 32; Kahl 1994: 82; Preuß 1994: 25). Für die vergleichende Politikforschung sind sie daher hochrelevant.

In Mittel- und Osteuropa (MOE) waren Verfassungsgebung und Verfassungsentwicklung noch aus weiteren Gründen von elementarer Bedeutung. Die Konstitutionalisierung demokratischer Spielregeln markierte nach der Phase der Liberalisierung der sozialistischen Regime den Systemwechsel und ging der repräsentativen Konsolidierung, der Verhaltens- und Einstellungskonsolidierung voran (Merkel in diesem Band). Die neuen Verfassungen konnten im Idealfall die Akteure binden, ihr Verhalten prägen, Erwartungssicherheit schaffen, dadurch wirtschaftliches Gedeihen und gesellschaftlichen Wandel fördern und zur Neubildung kollektiver Identitäten beitragen (Arato 1994a: 93; Elster 1993: 172f.; Rüb 1996; Vorländer 2002). Viel stärker als in etablierten Demokratien waren die eigentlich auf Dauer angelegten Regelwerke jedoch mit einem Kontext konfrontiert, der sich rasch änderte und dadurch permanent Anpassungsanreize schuf. Die Verfassungsentwicklung in den MOE-Staaten sollte daher nicht mit der Verfassungsgebung abgeschlossen sein.

Diese Phänomene sind bislang kaum empirisch untersucht. Zur Verfassungsgebung finden sich noch einzelne Analysen im Bereich der Systemwechselforschung; zur Verfassungsentwicklung gibt es so gut wie keine vergleichenden Arbeiten. Der vorliegende Beitrag nimmt daher eine systematisch-empirische Bestandsaufnahme der post-sozialistischen Verfassungsgebung und Verfassungsentwicklung in den MOE-Staaten vor. Im folgenden Abschnitt wird argumentiert, dass dazu ein akteurstheoretischer Zugang besonders geeignet ist (2). Daraufhin werden die Prozesse und Ergebnisse der demokratischen Verfassungsgebung beschrieben (3) und ansatzweise erklärt (4). In ähnlicher Weise befassen sich die darauffolgenden Abschnitte mit der Beschreibung (5) und Erklärung (6) der post-sozialistischen Verfassungsänderungen. Der Schlussabschnitt zieht ein kurzes Fazit (7).

## 2 Akteurszentrierter Institutionalismus als theoretischer Zugang

Verfassungen sind nicht einfach „gegeben“, sondern werden von Akteuren geschaffen und geändert, die sich selbst nach diesen Spielregeln richten müssen. Sie setzen ihnen Anreize für bestimmte Verhaltensweisen und „bestrafen“ andere (Elster 1993: 171; Bos 2004: 48f.). Außerdem legen sie fest, ob und wie die einmal vereinbarten Spielregeln überhaupt noch einmal änderbar sind – meist nur durch besondere Mehrheiten. Aufgrund dieser gewichtigen Rolle von Verfassungsnormen wägen die Akteure die Vor- und Nachteile wahrgenommener Alternativen sehr genau gegeneinander ab, bevor sie ihrer Einführung oder Änderung zustimmen (Adamovich 2004: 11f.; Brennan/Buchanan 1985; Epstein/Knight 2003; Rüb 1996; Voigt 1999: 107). Eigeninteresse ist daher in der Verfassungspolitik ein zentrales Handlungsmotiv, auch wenn bei der verfassungspolitischen Willensbildung und Entscheidung „gemeinwohlorientierte“ Argumente formuliert werden (Elster 1993: 183).

Zur Erklärung von Verfassungspolitik bietet sich daher ein rationalistischer Ansatz besonders an. Demnach suchen Akteure ihren Gewinn aus der Kooperation zu mehren, wobei sich dieser Gewinn aus der Substanz einer zur Entscheidung stehenden Sache ergeben kann, aus konkreten Tauschgeschäften oder aus der allgemeinen Verbesserung künftiger Kooperationen im Gegenzug für eine Zustimmung. Rationale Akteure machen keine unnötigen Zugeständnisse. Entsprechend bestimmen vor allem die Zahl der Vetospieler (Tsebelis 2002), ihre Machtressourcen und ihre Präferenzen den verfassungspolitischen Output, aber auch Prozessdynamiken (Lorenz 2008).

Andere Faktoren erlangen ihre potenzielle Erklärungskraft nur über die Akteure, die mit ihnen mehr oder weniger bewusst umgehen. Solche anderen Faktoren sind (wahrgenommene) Vorgaben externer Akteure, kulturelle „Erbschaften“, moralische Imperative und Erwartungen der Öffentlichkeit (Adamovich 2004: 32ff.). Sie beeinflussen die individuellen Präferenzskalen und Gütebewertungen (Elster/Offe/Preuss 1998: 1; Lorenz 2005a). Die Akteure sind diesen Einflüssen nicht „ausgeliefert“, sondern können sie ignorieren, umdeuten oder aktiv nutzen, indem sie sich beispielsweise auf sie berufen, um eigene Präferenzen nach außen zu legitimieren (Osiatynski 2003; Nielsen/Jessop/Hausner 1995).

Der wesentliche Unterschied zwischen Änderungen an bestehenden Verfassungen und dem Prozess der Verfassungsgebung besteht darin, dass sie innerhalb eines relativ stabilen institutionellen Rahmens erfolgen (Beichelt 2001: 16; Grotz 2000: 445). Ist ein neues System mit der Verfassungsgebung einmal etabliert, dann neigen die Institutionen zur Selbsterhaltung bzw. werden kaum geändert; ein „Pfad“ entsteht (Lijphart 1992: 99; Nielsen/Jessop/Hausner 1995). Dafür gibt es verschiedene Gründe. Erstens stellen Akteure nicht permanent den institutionellen Rahmen infrage, weil der mögliche Nutzen dieses Tuns für sie in keinem günstigen Verhältnis zu den zeitlichen, organisatorischen und kognitiven Kosten steht. Zweitens müssen Verfassungsänderungen in der Regel erhöhte Mehrheiten zustimmen. Drittens deckt die bestehende Verfassung bereits den Grundbedarf an Erwartungssicherheit. Insgesamt ist es also theoretisch wahrscheinlicher, dass Akteure Verfassungsänderungen ablehnen, wenn sie sich von ihrer Annahme keinen klaren Gewinn versprechen oder keine „objektive“ Notwendigkeit dafür sehen.

Die Erklärung von Verfassungsänderungen in den MOE-Staaten muss daher auch die institutionellen Rahmenbedingungen berücksichtigen, sofern die Verfassungsregularien tatsächlich eingehalten werden. Zwar ist es wahrscheinlich, dass Akteure, deren Präferenzen in der neuen Verfassung aus ihrer Sicht nicht angemessen abgebildet wurden, nach

einer Veränderung der Regeln streben, sobald die politische Kräftekonstellation dies zulässt. Aufgrund der Regelbindung führen solche neuen Mehrheiten jedoch im Falle eines Machtwechsels nicht ohne weiteres zu einer Umgestaltung der Verfassung (Banaszak 2006: 325; Lutz 1994; Roberts 2009). Die Wechselwirkungen zwischen rationalen Akteuren und Institutionen müssen also berücksichtigt werden.

### 3 Entstehung und Struktur der post-sozialistischen Verfassungen

Demokratische Verfassungsgebung bezeichnet die formale Verankerung verfassungsdemokratischer Minima durch den Souverän oder seine frei gewählten Repräsentanten. Sie kann auch über Änderungen einer bestehenden Verfassung erfolgen.<sup>1</sup> In den MOE-Staaten waren die Kontexte der Verfassungsgebung relativ ähnlich ausgeprägt: Es handelte sich ausnahmslos um ehemals sozialistische Systeme, die zu einem ähnlichen Zeitpunkt kollabierten; überall erfolgte der Systemwechsel weitgehend friedlich; überall gab es Erfahrungen mit öffentlichen Institutionen, also einer Entkopplung von Person und Amt; überall bildete die „Rückkehr nach Europa“ ein wesentliches Ziel zentraler Protagonisten. Generell gab es „keine Gegenelite, Theorie, Organisation, Bewegung, kein Design oder Projekt, gemäß deren Visionen, Instruktionen und Rezepten“ der Systemwechsel erfolgte, weshalb die „Suche nach Orientierungen“ typisch war (Elster/Offe/Preuß 1998: 11, 14ff.). Auch fanden sich in den MOE-Staaten keine starke Zivilgesellschaft und kein pluralistisches Mediensystem, so dass die Verfassungsgebung nicht unter starker öffentlicher Kontrolle stand. Diese Variablen können mögliche Unterschiede der Verfassungsgebung in den untersuchten Staaten gegenüber anderen räumlichen und zeitlichen Kontexten erklären,<sup>2</sup> jedoch nicht die Varianz innerhalb Ostmitteleuropas.

In allen Staaten erfolgte die Verfassungsgebung als elitengesteuerter Prozess. Ähnlich wie die Gesellschaften den Systemwechsel zwar durch Massendemonstrationen initiiert, aber nicht verursacht hatten, „erlebten“ sie auch eher den verfassungsrechtlichen Bruch, als dass sie ihn herbeiführten (Elster/Offe/Preuß 1998: 26). Maßgebliche Akteure „bei der Konzeptualisierung und Konstituierung neuer demokratischer Ordnungen“ waren die Intellektuellen, darunter die reformorientierten Träger des alten Systems (Stammen 1993: 22; Kahl 1994: 63f.). Je nach Akteurskonstellation unterschieden sich die konkreten Entwicklungspfade hin zu einer demokratischen Verfassung: ein von oben gesteuertes „pragmatisches Durchwursteln“ (Bulgarien, Rumänien), ein verhandelter Systemwechsel (Polen, Ungarn), die Machtübernahme der Opposition nach dem Kollaps des Sozialismus (Tschechien, Slowakei) und eine von staatlicher Neugründung begleitete Demokratisierung (Baltikum, Slowenien; Beyme 1994: 95, 236).

Nach mehr oder minder konfliktiven Verhandlungen verständigten sich die alten und neuen Eliten über die institutionellen Grundlagen der künftigen Ordnung und den Prozess der politischen Willensbildung, insbesondere freie und faire Wahlen. In dieser ersten Phase des Systemwechsels strichen bereits alle – noch nicht frei gewählten – Volksversammlungen die Verfassungsbezüge auf den Sozialismus und die führende Rolle der Partei (Elster

---

<sup>1</sup> Verfassungskonsolidierung umfasst dagegen die Verfestigung und routinemäßige Anwendung der Verfassungsnormen (Pogany 1996).

<sup>2</sup> Für einen Überblick über Prozesse der Verfassungsgebung unter unterschiedlichen Rahmenbedingungen siehe Ghai (2006).

1993: 187ff.; Elster/Offe/Preuß 1998: 70), teils fanden weitere Änderungen statt, so in Ungarn und Slowenien zur Anerkennung der Menschenrechte und bürgerlichen Freiheiten, zur Etablierung von Gewaltenteilung und Verfassungsgerichtsbarkeit (Pogany 1993: 339; Zajc 2002: 145). Die Träger des alten Regimes befassten sich also schon zu Beginn der Transformation mit weitergehenden Verfassungsreformen bzw. neuen Verfassungen, die den jeweiligen Grad an Liberalisierungsneigung widerspiegeln (u.a. Ádám 1990: 14; Schwartz 2000: 51f.). In Rumänien und Bulgarien leiteten Teile der alten Eliten sogar selbst den Übergang zur Demokratie ein und ließen freie Wahlen von symbolisch hochrangigen Verfassungsversammlungen zu, aus denen sie selbst als Sieger hervorgingen, zumal die Opposition wenig Zeit hatte sich zu organisieren (Elster 1991: 473).

In sechs der zehn MOE-Länder ging die Demokratisierung mit einer staatlichen Neugründung einher. Dabei handelte es sich ausnahmslos um bereits zuvor formal autonome Gebietskörperschaften mit eigenen Verfassungen, so dass Grenzverläufe und der Aufbau eigener Staats- und Verwaltungsstrukturen eine untergeordnete Rolle in den Aushandlungsprozessen spielten. Die Konstitutionalisierung eines eigenen Staates wurde nicht nur aus Idealismus angestrebt, sondern auch häufig als Instrument zum Machterhalt und zur Realisierung individueller politischer Präferenzen betrachtet.

So gingen in den Baltischen Staaten und in Slowenien den demokratisierungswilligen Teilen der alten Eliten die Reformbemühungen auf gesamtstaatlicher Ebene nicht weit genug, weil sie eine Restauration des alten Systems oder einen Machtverlust infolge der Ablehnung solcher Tendenzen durch die „regionale“ Bevölkerung fürchteten. In Slowenien waren Verhandlungen über eine demokratische Verfassung im Gange, und das Parlament hatte bereits einen Entwurf für eine neue jugoslawische Verfassung eingebracht, als es sich durch die Zuspitzung der innerjugoslawischen Entwicklungen veranlasst sah, die Unabhängigkeit zu deklarieren. Die (bereits reformierte) Verfassung von 1974 blieb dabei vorerst in Kraft (Elster 1991: 464; Zajc 2002: 145f.).

In den Baltischen Staaten wäre dies prinzipiell auch möglich gewesen. Allerdings gab es hier im Gegensatz zu Slowenien Vorläuferverfassungen. Um die völkerrechtliche Kontinuität zur Eigenstaatlichkeit vor der Eingliederung in die Sowjetunion zu unterstreichen und damit die eigene Position gegenüber Moskau und der internationalen Staatengemeinschaft abzusichern, fanden sich in den halbfrei gewählten Parlamenten jeweils Mehrheiten dafür, die Sezession mit dem Verweis auf die historische Kontinuität zu legitimieren, die durch die sowjetische Okkupation unrechtmäßig unterbrochen worden sei. Trotz dieser ähnlichen Ausgangssituation variierten die jeweiligen Prozesse der Verfassungsgebung. Das litauische Parlament setzte die Verfassung von 1938 wieder ein, verabschiedete dann ein provisorisches Grundgesetz und unterzog den Entwurf einer neuen Verfassung einem Referendum. Das estnische Parlament übernahm per Verfassungsänderung die Grundsatzartikel der Verfassung von 1938 und einigte sich mit der 1991 gewählten Konstituante auf einen Entwurf auf Basis der Verfassung von 1920, der dem Volk zur Abstimmung vorgelegt wurde. Das lettische Parlament setzte die Verfassung von 1922 wieder in Kraft, suspendierte jedoch alle Artikel (außer Art. 1-3 und 6) bis zum Zusammentritt des neuen Parlaments, das die Verfassung annahm.

In der Tschechoslowakei (ČSFR) erstarkten die Unabhängigkeitsbestrebungen erst während der Aushandlung der künftigen Bundesverfassung, als infolge unterschiedlicher parteipolitischer Konstellationen und Ressourcenausstattungen in den beiden Teilrepubliken Präferenzunterschiede hinsichtlich der föderalen Machtstrukturen auftraten (Gönnec



2002: 141; Elster 1993: 190). Auch hier drehten sich die verfassungspolitischen Konflikte darum, mit welchem Institutionenmodell die jeweiligen Machtansprüche besser abgesichert werden konnten. Nachdem sich die Verhandlungspartner auf eine Auflösung der ČSFR geeinigt hatten, verabschiedeten die Parlamente der Slowakei und Tschechiens, die ohnehin parallel an demokratischen Republikverfassungen gearbeitet hatten, diese relativ schnell und noch vor dem Inkrafttreten der Unabhängigkeit.

In fast allen Fällen (außer Rumänien) gingen die Akteure von den bestehenden Verfassungen aus und änderten bzw. ersetzten sie durch demokratische Verfassungsregeln. Selbst wenn sie die Entscheidungen in Gremien ohne jeden formal-rechtlichen Status trafen, wie an den sog. Runden Tischen, wurden diese Entscheidungen zumeist *ex post* legalisiert. In Bulgarien, Polen und Ungarn wurde die „Kontinuitätsmethode“ bis zum Ende der Verfassungsgebung eingehalten (Arato 1994b: 96f., 102). Im Kontrast zur landläufigen Vorstellung von Revolutionen und ungeachtet des überwiegend „fiktionalen“ Charakters der sozialistischen Vorgängerverfassungen gab es also ein Streben nach einem „verrechtlichten“ Systemwechsel. Dahinter stand zum einen der Wunsch, alles „richtig“ zu machen und den Verfassungsinstitutionen zu jener Achtung zu verhelfen, die sie in einem Rechtsstaat genießen. Zum anderen sollte dadurch das Vertrauen in die Zusagen anderer Akteure gestärkt werden (Sajó 1990: 342).

Fast ausnahmslos übernahmen die Parlamente oder vergleichbare Institutionen<sup>3</sup> die Funktion des Verfassungsgebers. Nur in Estland bestand neben dem Parlament eine separate Verfassungsgebende Versammlung, die indes nur von Bürgern der Ersten Republik und ihren Nachkommen gewählt wurde.<sup>4</sup> Dadurch waren über 30 Prozent der Bevölkerung, die teils seit Jahrzehnten im Land lebten (v.a. Russen), nicht repräsentiert. Gerade hier, wo es eine separate Konstituante gab, konnte diese nicht auf einen eindeutigen Legitimitätsvorsprung gegenüber dem (halbfrei gewählten) Parlament verweisen. Schließlich einigten sich beide Institutionen auf einen gemeinsamen, von der Konstituante maßgeblich geprägten Verfassungsentwurf, den sie der Bevölkerung noch vor den ersten freien Wahlen zur Abstimmung vorlegten (van Meurs/Pettai 2002: 208).

Das Tempo der Verfassungsgebung in den MOE-Staaten wies im Vergleich zur Gesamtgruppe aller ehemals sozialistischen Staaten eine nur geringe Varianz auf. Fast überall waren die Aushandlungen in den Jahren 1991 und 1992 abgeschlossen. In Ungarn erfüllten die vom frei gewählten Parlament 1990 verabschiedeten fünf Verfassungsreformen die Funktion der demokratischen Verfassungsgebung. Danach folgten mit neuen Verfassungen Bulgarien (12.07.1991), Rumänien (21.11.1991), Slowenien (23.12.1991), Estland (28.06.1992), die Slowakei (01.09.1992), Litauen (25.10.1992), Polen (mit zwei Verfassungsreformen von 1992<sup>5</sup>) und Tschechien (16.12.1992). Lettland zog erst am 01.07.1993 nach, weil die Inkraftsetzung der Verfassung dem ersten frei gewählten Parlament übertragen wurde. Lediglich Polen wich graduell vom Zeitmuster ab, weil hier die Verfassungsgebung in dem Bewusstsein erfolgte, dass es sich um eine „kleine“ Verfassung handelte.

Die neu entstandenen Verfassungen der MOE-Staaten decken alle zentralen Regelungsbereiche moderner Verfassungen ab, sind aber unterschiedlich aufgebaut. Auch die

<sup>3</sup> In Rumänien, Litauen und Bulgarien übernahmen die nach dem Systemwechsel eingerichteten Verfassungsver-sammlungen auch „normale“ Gesetzgebungskompetenzen.

<sup>4</sup> Laut Präambel der lettischen Verfassung hat sich auch dort das Volk in einer frei gewählten konstituierenden Versammlung eine Verfassung gegeben, doch bezieht sich dieser Passus auf 1922.

<sup>5</sup> Nach dem Verfassungsgesetz über die Vorbereitung und Verabschiedung der neuen Verfassung und Art. 77 der „Kleinen Verfassung“ galten Teile der sozialistischen Verfassung von 1952 weiter.

späteren Änderungen, Ergänzungen und Streichungen änderten an der Vielgestaltigkeit – die auch in westlichen Demokratien festzustellen ist – wenig.

Die Verfassungen der neuen EU-Staaten ähneln sich hinsichtlich der Gliederung in unterschiedliche Abschnitte sowie der Anordnung der Materien am Anfang (Präambel, Grundlagen des Staates, erst dann Grundrechte, Pflichten, Staatsziele) und am Ende (Verfassungsänderungen, Übergangs-, Schlussbestimmungen). Die Gliederung der anderen Materien variiert bei einer grundsätzlich ähnlichen Logik. So wird die Tätigkeit der Verfassungsorgane zumeist gesondert geregelt. Die größten und auffälligsten Unterschiede betreffen die Regelungen zu Außenbeziehungen, internationalen Verträgen und Verteidigung. Sie sind in einigen Verfassungen als eigener Punkt aufgeführt (Estland, Litauen, Ungarn), in anderen im Grundrechteteil, unter den Staatsgrundlagen, in den Teilen zu den Verfassungsorganen oder in den Schluss- und Übergangsbestimmungen (vgl. dazu Tabelle A4 im Materialanhang).

Einige Verfassungen weisen strukturelle Eigenheiten auf: einen ausgelagerten, wenngleich mit Verfassungsstatus versehenen Grundrechtekatalog (Tschechien), separate Abschnitte zu Rechtsquellen (Polen), zu den Beziehungen zwischen Parlament und Regierung (Rumänien) oder zu Volksabstimmungen (Slowakei). Die meisten Verfassungen enthalten gesonderte Vorkehrungen zur Kontrolle staatlichen Handelns (Lettland, Litauen, Polen, Tschechien) bzw. Bestimmungen über mehr oder weniger unabhängige und kompetenzreiche Kontrollorgane: den „Volksanwalt“ (Rumänien), den „Justizkanzler“ (Estland) sowie parlamentarische Ombudsleute (Ungarn, Polen). Die litauische Verfassung unterscheidet die Bereiche Bürger und Staat sowie Gesellschaft und Staat, die estnische Verfassung enthält Klauseln zum Staatsvolk. In der bulgarischen und der estnischen Verfassung werden Finanzen und Staatshaushalt (einschließlich Steuern) kaum geregelt. Die größten Besonderheiten in dieser Hinsicht weist die Verfassung Ungarns auf, in der sich die Rechte und Staatsziele über den gesamten Text verteilen.

Alle MOE-Verfassungen führten das Prinzip des Vorrangs des Individuums und seiner unveräußerlichen Rechte vor dem Staat ein. Bei einer Orientierung an internationalen Normen<sup>6</sup> sind die Grundrechtskataloge insgesamt im Vergleich zu westlichen Verfassungen sehr ausführlich und teils in einem „aufklärerischen Stil und Duktus“ geschrieben (Kahl 1994: 102, 76f.). Die klassischen Abwehrrechte sind enthalten (Recht auf Leben, Recht auf körperliche Unversehrtheit, Religions-, Rede-, Versammlungsfreiheit u.ä.), aber unterschiedlich formuliert und angeordnet. Die Verfassungen erwähnen explizit staatsbürgerliche Pflichten und messen sozialen Zielen eine hohe Bedeutung bei. Dies ist durch das sozialistische Verfassungsverständnis inspiriert, das individuelle Rechte als Gegenleistung für die Erfüllung von Bürgerpflichten behandelte. Deren Zahl wurde reduziert. Sie umfassen heute nur noch die Vaterlandsverteidigung, den Militär- oder Zivildienst, Steuerpflicht und die Erziehungspflicht von Eltern. Die umfangreichen sozialen Grundrechte hingegen blieben gegenüber den sozialistischen Verfassungen nahezu unverändert, teils wurden sie wörtlich übernommen. Daneben gibt es zahlreiche Staatsziele, darunter fast ausnahmslos der

<sup>6</sup> Es wurden Grund- und Menschenrechtsstandards internationaler und supranationaler Organisationen übernommen, wie sie in der allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte, der Europäischen Menschenrechtskonvention und ihren Zusatzprotokollen stehen. Zusätzlich dienten einzelne Grundrechtskataloge wie der bundesdeutsche oder der französische als Inspirationsquelle (Sajó 1996: 156; Kahl 1994).

Umweltschutz.<sup>7</sup> Neu aufgenommen wurden die Grundzüge des Wirtschaftssystems (Privat-eigentum, Wettbewerbs-, Vertrags-, Unternehmungsfreiheit), so in Polen, Ungarn, Tschechien und der Slowakei (Kahl 1994: 67ff., 74, 80ff., 102).

Oft trennen die Verfassungen sehr strikt zwischen Staat und Gesellschaft (Parteien). Sie enthalten ausdrückliche Bekenntnisse zum Pluralismus (z.B. in Bulgarien und der Slowakei), doch verzichteten die Verfassungsgeber gezielt darauf, Parteien verfassungsrechtlich zu begünstigen. Dies lag an der Furcht vor der erneuten Vorherrschaft einer Partei und an „mahnenden Stimmen von Rechtsberatern aus den westlichen Demokratien“ (Kahl 1994: 72f.).

Alle Verfassungen der MOE-Staaten schreiben heute politischen Pluralismus und Wettstreit, Gewaltenteilung und die Rechtswegegarantie fest und errichten eine unabhängige Verfassungsgerichtsbarkeit mit unterschiedlich weitreichenden Befugnissen und relativ breiten Klagemöglichkeiten (Hönnige in diesem Band). Kein Land übernahm indes ein bestehendes westliches Verfassungsmodell, sei es das Westminster-, das US-amerikanische oder das französische Modell (Elster/Offe/Preuß 1998: 80). Wie oben ausgeführt, versuchten die politischen Akteure gerade bei den Regelungen zu den exekutiv-legislativen Beziehungen ihre individuellen Präferenzen durchzusetzen (Beichelt/Keudel in diesem Band). Entsprechend normieren die Verfassungen unterschiedliche Varianten des Parlamentarismus und Semipräsidentialismus sowie Ein- und Zwei-Kammern-Parlamente. Auch verankern sie durchgängig Möglichkeiten direkter Demokratie (außer Tschechien), doch sind diese unterschiedlich weitreichend und oft außerhalb der Verfassung ausgestaltet, so dass sie durch einfache politische Mehrheiten geändert werden können (Wagschal in diesem Band). Trotz der durchaus breiten Klagemöglichkeiten wurde der Judikative tendenziell eine gegenüber der Legislative und Exekutive schwächere Position zugeschrieben, was die Unabhängigkeit der Richter und Entscheidungsspielräume betrifft. Dies entspricht der kontinentaleuropäischen Tradition von mehr Vertrauen in die Parlamente als Verteidiger der Individualrechte und -interessen (Elster/Offe/Preuß 1998: 107; Henkin 1989).

Alle politischen Systeme der neuen EU-Staaten sind vor „automatischen“ Souveränitätsabgaben geschützt. Die Verfassungsgeber entschieden sich zwar für völkerrechtliche Öffnungsklauseln und einen hervorgehobenen Rang für supra- und internationales Recht in der nationalen Normenhierarchie, bauten aber trotz ihrer Europafreundlichkeit und des Wunsches nach einem Beitritt zur EG/EU keinen „Integrationshebel“ ein, wie er sich etwa in Art. 24 des deutschen Grundgesetzes findet (Kahl 1994: 69).

Auch hinsichtlich der Hürde für Verfassungsänderungen zeigen sich Gemeinsamkeiten. Zumeist ist der normale Gesetzgeber auch der verfassungsändernde Gesetzgeber, allerdings bei erhöhten Mehrheitserfordernissen (Tabelle A3 im Materialanhang). Nur in Rumänien wurde ein anschließendes Referendum obligatorisch vorgesehen. Addiert man klassifizierte Punktwerte für die Mehrheitserfordernisse in allen Entscheidungsarenen, die eine Verfassungsänderung passieren muss (genauer Lorenz 2005b: 346f., 356f.),<sup>8</sup> so variieren diese Werte relativ wenig und liegen etwas unter der durchschnittlichen Änderungsrigidität

<sup>7</sup> Die wiedereingeführte lettische und die polnische provisorische Verfassung von 1992 enthielten kein Staatsziel Umweltschutz.

<sup>8</sup> Nach Lijphart (1999: 218-223) werden für die einzelne Entscheidungsarena folgende Werte zugewiesen: einfache Mehrheit 1,0, absolute 2,0, Zwei-Drittel-Mehrheit 3,0, größere Mehrheit 4,0. Berücksichtigt wird bei Alternativverfahren die geringste Hürde. Erfolgen mehrere Abstimmungen in einer Arena mit gleicher personeller Zusammensetzung, so wird das Mehrheitserfordernis nur einmal berücksichtigt (vgl. ausführlich Lorenz 2005a; Lorenz/Seemann 2009).

aller demokratischen Verfassungen (Lorenz 2008: 383). Die vorhandene Varianz ist eine bloße Funktion der Entscheidung für Ein- oder Zweikammersysteme, da in letzteren beide Kammern über eine Zustimmungskompetenz verfügen (außer Polen 1992). Während in Rumänien und Tschechien bestimmte Verfassungsprinzipien unter „Ewigkeitsgarantie“ gestellt wurden, sind in fünf weiteren Fällen Änderungen auch von Kernartikeln möglich, aber obligatorisch mit einem Referendum oder einer Abstimmung in einem formalen Sondergremium verbunden (Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Slowakei). Ungeklärt blieb überall, inwiefern die Änderungsklauseln selbst modifiziert werden können.

In der Literatur wird zum einen betont, dass die MOE-Staaten trotz aller Unterschiedlichkeit und des Fehlens praktischer Demokratieerfahrungen durchwegs „gute“ verfassungsrechtliche Lösungen gefunden hätten. Zum anderen wurden Inkonsistenzen der neuen Verfassungen (z.B. bei den Grundrechten, Bürgerpflichten und Staatszielen), die Unklarheiten in der Kompetenzabgrenzung zwischen den Verfassungsorganen sowie diverse Unzulänglichkeiten im Minderheitenschutz kritisiert (vgl. Europäisches Parlament 1998; Schwartz 2000).

#### 4 Erklärung ausgewählter Aspekte der Verfassungsgebung

Im Folgenden wird nun versucht, ausgewählte Aspekte des Verfassungsgebungsprozesses mithilfe des akteurszentrierten Institutionalismus zu erklären. Ausgewählt wurden der Grad des Interessenausgleichs (1) und die Legitimation der Verfassungsgebung (2), weil sie für die Akzeptanz der neuen Verfassung und mithin für deren Fähigkeit, politisches Handeln zu binden, zentral sind. Darüber hinaus geht es um die rhetorische Abgrenzung vom sozialistischen Regime in der neuen Verfassung (3), da diese besonders relevant ist für die Bewertung von Verfassungssymbolik und der Frage, inwieweit Verfassungen „Spiegelbilder der Gesellschaft“ sind.

(1) Eine zentrale Annahme des Rationalismus besteht darin, dass Akteure nur kooperieren, wenn es unbedingt erforderlich ist. Entsprechend gilt: Je stärker ein Akteur (oder eine Akteurkoalition), desto geringer der Interessenausgleich. Interessenausgleich meint dabei die Bereitschaft, Vorschlägen anderer zuzustimmen, auch wenn sie von eigenen Präferenzen abweichen. Angesichts der Forschungslücke lässt sich diese Bereitschaft nur allgemein auf Basis von Fallstudien zu den Ländern bestimmen. Nach Klaus von Beyme (1994: 235) dominierte in Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Rumänien, Slowenien und der Slowakei ein Akteur oder eine Gruppe die Verfassungsgebung. Tatsächlich besaß hier jeweils der stärkste Akteur bzw. Akteursblock die absolute Mandatsmehrheit oder eine deutliche relative Mehrheit (Slowakei, Estland).<sup>9</sup> In Polen, Ungarn und Tschechien hingegen, wo die Verfassungsgebung pluralistisch erfolgte, verfügte der stärkste Akteur zumeist über weniger als ein Drittel der Mandate.<sup>10</sup>

Die Empirie verweist jedoch auf Differenzierungsbedarf: Wie im Folgenden deutlich wird, lässt sich der Effekt des Machtvorsprungs bei Grundrechtsfragen und grundlegenden

<sup>9</sup> Angaben zu den Mandatsverhältnissen hier und im Folgenden beruhen auf Bugajski (2002) und University of Essex (2002).

<sup>10</sup> Allenfalls kurzfristig konnten Akteure fehlende Verhandlungsmacht kompensieren, wenn es ihnen gelang, durch öffentliches Interesse für ihr Anliegen zu generieren (Elster/Offe/Preuß 1998: 77f.).

Richtungsentscheidungen nicht exakt nachweisen. Bei zentralen Machtverteilungsfragen des politischen Systems hingegen waren die *Lager*strukturen von besonderer Bedeutung, bei Detailfragen des Regierungssystems hingegen die *Parteien*konstellation.

Die Nutzung der Mandatsstärke zur Durchsetzung der eigenen Position lässt sich allenfalls bei stark kontroversen Fragen nachweisen, die in einigen Bereichen häufiger auftraten als in anderen. Die Anerkennung der Menschenrechte und bürgerlichen Freiheiten, Rechtsstaatlichkeit, Gewaltenteilung, die Einbindung in die europäische Staatengemeinschaft sowie Zivilgesellschaft waren weitgehend unstrittig (Kahl 1994: 62ff.; Sadurski 2002: 226). Über die prinzipielle Verankerung demokratischer Spielregeln (Dahl 1989: 221) und die Orientierung an internationalen Standards bei den Grundrechten gab es auch keine Konflikte. Hier bezogen die dominierenden Akteure durchaus auch politische Gegner in die Entscheidungsfindung ein und beriefen sich auf internationale Vorbilder und westliche Experten (Osiatynski 2003: 255ff.). Dies galt auch für Rumänien und Bulgarien, wo Teile der alten Eliten einen „reformatorischen Präventivschlag“ anwandten (Kitschelt 1994: 23): Bulgariens Sozialistische Partei etwa gestand der Opposition in der Verfassungsgebenden Versammlung zunächst erweiterte Mitwirkungsrechte zu (Kanev 2002: 175), um angesichts der Massendemonstrationen ihren Machterhalt zu sichern.

Im Gegensatz dazu waren die institutionellen Eigeninteressen der Beteiligten in jenen Bereichen evident und überwogen Konsistenz- und Gemeinwohlüberlegungen, in denen es um die Machtverteilung zwischen den Verfassungsorganen, um den Umgang mit den alten Eliten und die Aufarbeitung der Vergangenheit ging. Hier war auch der Einfluss von Experten und externen Modellen begrenzt oder sie wurden nur selektiv genutzt, um jeweils eigene Präferenzen zu „legitimieren“.<sup>11</sup> In vielen Staaten wurden die klaren Mehrheitsverhältnisse auch dazu genutzt, bestimmte Rechte auf die Titularnation zu beschränken (Elster 1993: 171; Gönenç 2002: 244; Sajó 1996: 156). Gelegentlich kam es bei der Kalkulation der Gewinnerwartungen auch zu Fehlern, die bedeutende Auswirkungen auf die politische Entwicklung hatten (Kitschelt 1994: 35ff.).<sup>12</sup>

Die wichtigsten Fragen der künftigen Machtstrukturen wurden relativ früh verhandelt, als der Konflikt zwischen Vertretern und Gegnern des alten Regimes die verfassungspolitischen Prozesse strukturierte (Ismayr 2004: 50). Daher war hier der Machtvorsprung eines *Lagers* (Dachorganisation, Bündnis) entscheidend, während parteiinterne Präferenzunterschiede eine untergeordnete Rolle spielten. Die Lager formierten sich entlang des Transformationskonflikts zwischen alten Eliten und anti-kommunistischen Kräften. Nur in der Tschechoslowakei deckte sich der „nationale“ (föderale) *cleavage* nicht mit dieser Konfliktlinie. Die großen Sammelbündnisse der Demokratisierer zerfielen jedoch sehr schnell in kleine Gruppen mit teils vagen Zielsetzungen und geringem Organisationsgrad (Segert/Machos 1995: 234ff.; Lewis 1993). Je weniger es nötig schien, sich gegen den Fortbestand des alten Regimes zu engagieren, desto stärker wurden die Konflikte zwischen den sich ausdifferenzierenden „Demokraten“. Dies wirkte sich auch auf die Verfassungsverhandlungen aus: Kleinere Präferenzunterschiede konnten nun mehr Streit verursachen als größere Differenzen zuvor.

<sup>11</sup> Systematische Analysen und weitere Beispiele finden sich in Elster/Offe/Preuß (1998), Elster (1993) und Osiatynski (2003: 257ff.).

<sup>12</sup> Dies galt etwa beim Votum der Opposition für einen schwachen Präsidenten in Bulgarien und Ungarn, wo sie einen kommunistischen Amtsinhaber antizipierten, oder beim direkt gewählten Präsidenten in Polen, wo die Warschauer Intellektuellen, die sich für diesen Modus einsetzten, einen Sieg ihres Kandidaten Mazowiecki antizipierten (Elster/Offe/Preuß 1998: 77ff.; Elster 1993: 206f.).

Schließlich hatten auch normative Überzeugungen und programmatische Geschlossenheit Einfluss darauf, ob und wie die Akteure ihre politische Stärke nutzten. In Bulgarien und Rumänien waren die Nachfolgeorganisationen der Kommunistischen Parteien mit einem relativ klaren ideologischen Profil weniger aufgeschlossen gegenüber Kompromissen als die dominierenden Akteure in den anderen Staaten, bei denen es sich um eher lockere Bündnisse jener Kräfte handelte, die den Systemwechsel eingeleitet hatten (Arato 1994b: 102; Elster 1991: 463).<sup>13</sup> Umgekehrt verfügte im 1990 gewählten tschechischen Parlament (und in der tschechoslowakischen Föderalversammlung) das Bürgerforum über eine absolute Mehrheit – und einen Mandatsvorsprung von 20 Prozent (bzw. 30 Prozent) –, dennoch verliefen die Aushandlungen pluralistisch. Im slowakischen Fall hatte der stärkste Akteur (HZDS) massives Interesse an einer schnellen Verabschiedung der Verfassung. Dies erklärt, warum dort der Entwurf des vorangegangenen, anders zusammengesetzten Parlaments größtenteils übernommen wurde.<sup>14</sup>

(2) Neben dem inhaltlichen Interessenausgleich ist die formale Legitimation der demokratischen Verfassungsgebung von grundsätzlicher Bedeutung. Aus Sicht des rationalistischen Ansatzes entscheiden politische Akteure am liebsten „unter sich“ über die Verfassungsgebung, d.h. sie vermeiden die Mehrkosten eines gesonderten Ratifizierungsverfahrens, wenn dies nicht unbedingt erforderlich ist. Ein Anreiz dafür, die Kosten zu tragen, um sich selbst und die Verfassungsgebung legitimatorisch abzusichern, bestand dort, wo der Systemwechsel bei einer Kontinuität der politischen Mehrheitsverhältnisse erfolgte. Das Referendum konnte dann die Funktion eines symbolischen „Schlussstrichs“ unter das alte System ohne umfassenden Elitenwechsel erfüllen. Entsprechend lässt sich die Annahme formulieren: Je höher der Mandatsanteil der ehemaligen Staatspartei, desto eher wurde ein verfassungsgebendes Referendum abgehalten bzw. ein Sondergremium für die Verfassungsgebung eingesetzt.

Auch dieser Zusammenhang bestätigt sich empirisch. In den vier Fällen mit besonderen Verfahren der Verfassungsgebung (Bulgarien, Litauen, Rumänien, Estland) lag der Anteil der kommunistischen Nachfolgeparteien bei durchschnittlich 52 Prozent, in den anderen sechs Fällen bei 16 Prozent. Die Hypothese wird auch durch den Fall Polen gestützt. Zwar war für die 1992er Verfassung kein Sonderverfahren vorgesehen. Allerdings hatte das polnische Parlament im Herbst 1990, als darin noch die Kommunisten dominierten, ein Gesetz über die Verfassungsgebung erlassen, das neben einer parlamentarischen Zweidrittelmehrheit die Annahme per Referendum vorsah (Elster 1991: 463, 1993: 212). Dieses Verfahren kam 1997 zur Anwendung, als über die neue Verfassung abgestimmt wurde (Gönenç 2002: 132f.). In Bulgarien entschieden sich die reformorientierten Kommunisten für eine frei gewählte Verfassungsgebende Versammlung, verwarfen aber ihre anfängliche Idee eines Referendums, weil sie befürchteten, dass die Verfassung darin abgelehnt würde.

Im Falle Estlands wurde die Entscheidung für ein Referendum möglicherweise dadurch bestärkt, dass weder der Oberste Sowjet noch die Konstituante sich ausreichend

<sup>13</sup> Die baltischen Volksfronten umfassten auch Teile der alten Eliten. In Slowenien bestand die Dachorganisation „Demos“ aus sechs Parteien, die Demokratisierung und Unabhängigkeit anstrebten.

<sup>14</sup> Vor den Wahlen 1992 versprach der Spitzenkandidat der HZDS, Mečiar, die Verabschiedung der neuen slowakischen Verfassung noch vor Ende August. Sie war daher von den Konzepten der HZDS geprägt (Elster/Offe/Preuss 1998: 74; Gönenç 2002: 142).

darauf berufen konnten, durch das ganze Volk legitimiert worden zu sein. Das Kalkül, der Verfassung (und sich selbst als Verfassungsgeber) besondere Legitimation zu beschaffen, ging zwar auf, aber mit „Schönheitsfehlern“. So befürworteten 91 Prozent der estnischen Wähler die Verfassung, aber große Teile der Gesellschaft waren von der Beteiligung ausgeschlossen; nur 61 Prozent der Wahlberechtigten stimmten letztlich zu. In Litauen gaben bei einer höheren Wahlbeteiligung 75 Prozent der Abstimmenden (56,3% der Wahlberechtigten) der Verfassung ihr Ja. In Polen und Rumänien erhielt die Verfassung 53 bzw. 54 Prozent der Stimmen, doch entsprach dies nur 22,8% bzw. 37,3% der Wahlberechtigten. Generell erwies es sich als schwierig, die Bürger nach der Phase der Transformationseuphorie zur Teilnahme an Verfassungsreferenden zu bewegen, unabhängig von den politischen Kräfteverhältnissen.<sup>15</sup>

(3) Hinsichtlich der rhetorischen Abgrenzung der Verfassung vom alten System könnte man erwarten, dass sie umso stärker ausgeprägt ist, je geringer der Mandatsanteil der ehemaligen führenden Partei ausfiel, weil die neuen Kräfte sich besonders von der Vergangenheit absetzen möchten. In Ungarn (8,6%), der Slowakei (10,0%), Polen 1992 (13,0%), Slowenien (14,6%) und Tschechien (18,0%; vgl. dazu Bugajski 2002) sollte die Abgrenzung also stärker ausfallen als in den Verfassungsgebenden Versammlungen mit höherem Anteil der Nachfolgeparteien. Die rhetorische Abgrenzung vom Sozialismus kann anhand der Präambeln identifiziert werden, denen eine hohe symbolische Bedeutung zukommt. Sie kann erfolgen über Negativabgrenzungen gegenüber dem alten Regime, d.h. Aussagen in der Qualität eines „Nie wieder“, und Positivabgrenzungen, bei denen Attribute des alten Systems nicht verdammt, aber Attribute des neuen Systems, die dem Wesen des alten widersprachen, z.B. Demokratie, besonders hervorgehoben werden.

Keine der neuen Verfassungspräambeln enthält Negativabgrenzungen gegenüber dem alten Regime. Diese „Schlussstrich-Mentalität“, die offensichtlich unabhängig vom Anteil der alten Eliten ausgeprägt war, stellen auch rechtsvergleichende Studien fest (z.B. Kahl 1994: 72). Die Anzahl der durchaus vorhandenen Positivabgrenzungen<sup>16</sup> im Verhältnis zur jeweiligen Anzahl der Worte der Präambel<sup>17</sup> steht ebenfalls in keinem Zusammenhang mit dem Anteil der kommunistischen Nachfolgeparteien. Die slowenische und die slowakische Präambel enthalten beispielsweise einen geringen Anteil an Positivabgrenzungen, die bulgarische hingegen einen hohen. Drei Verfassungsgeber mit unterschiedlich großem Anteil der Nachfolgeparteien verzichteten ganz auf Präambeln (Polen 1992, Lettland, Rumänien). Diese Befunde können dadurch erklärt werden, dass die politischen Mehrheiten es schlicht nicht für nötig hielten, sich rhetorisch vom *ancien régime* abzugrenzen, da sie in den demokratischen Regeln ausreichend Schutz gegen eine Wiederkehr dieses Systems sahen und angesichts dessen auf die Kosten von (zusätzlichen) Konflikten verzichteten. Dies unterstreicht, dass auch die post-sozialistischen Verfassungen nicht unbedingt Spiegelbilder politischer und gesellschaftlicher Umbrüche sein müssen.

<sup>15</sup> Dies galt auch für die ostdeutschen Länder, in denen verfassungsgebende Referenden stattfanden.

<sup>16</sup> Bezüge auf: Würde des Menschen, Freiheit, Rechte der Persönlichkeit, Menschenrechte, Demokratie, Mehrparteiensystem, Marktwirtschaft, Rechtsstaat, Gott, eigenes Gewissen, gesellschaftliche Selbstorganisation, Zugehörigkeit zur demokratischen Staatengemeinschaft, bürgerliche Gesellschaft.

<sup>17</sup> Basis sind hier jeweils die englischen Textversionen nach Tschentscher (2009).

## 5 Verfassungsänderungen nach der Verfassungsgebung

In jenen sieben MOE-Staaten, in denen die demokratische Verfassungsgebung durch eine Gruppe von Akteuren dominiert wurde, kam es anschließend keineswegs durchgängig zu politischen Auseinandersetzungen um die neuen Verfassungen. Lediglich in drei dieser Staaten traten vereinzelte Konflikte auf (Bulgarien, Rumänien, Slowakei). Auch in Polen gab es trotz pluralistischer Verfassungsgebung bis Mitte der 1990er Jahre vehemente Verfassungskonflikte (Beichelt 2001: 53). Immer ging es dabei um Kompetenzstreitigkeiten zwischen den Verfassungsorganen, die durch Machtrivalitäten zwischen bestimmten Personen initiiert wurden. Es gab darüber hinaus Kritik externer Akteure, so der EU hinsichtlich der Erfüllung der rechtlichen Beitrittsvoraussetzungen. Dies betraf oft den Minderheitenschutz sowie Mängel bei der tatsächlichen Beachtung der verfassungsrechtlichen Normen (u.a. Europäisches Parlament 1998).

Unabhängig von der Existenz und Intensität dieser Konflikte wurden inzwischen alle MOE-Verfassungen geändert. Die Anzahl dieser Verfassungsänderungen variiert jedoch beträchtlich (*Tabelle 1*). Die Spannweite reicht von einem verfassungsändernden Gesetz (Rumänien) bis zu 13 Gesetzen (Ungarn). In Polen wurde die „kleine Verfassung“ viermal geändert, 1997 wurde dann eine neue Verfassung verabschiedet, die wiederum einmal geändert wurde.

*Tabelle 1:* Verfassungsänderungen in zehn MOE-Staaten (1990-2008)

Land	Demokratische Verfassungsgebung	Änderungsgesetze <sup>a</sup>	Geänderte Artikel <sup>b</sup>	Anteil geänderter Artikel (in %) <sup>c</sup>	Anteil geänderter Artikel pro Jahr (in %)
Bulgarien	1991	4	26	14,6	0,9
Estland	1992	2	1	0,6	0,0
Lettland	1993	9	56	63,6	3,5
Litauen	1992	7	9	5,8	0,4
Polen	1992	4	10	12,8	2,6
	1997	1	1	0,4	0,0
Rumänien	1991	1	79	52,0	3,1
Slowakei	1992	9	94	60,3	3,8
Slowenien	1991	5	11	6,3	0,4
Tschechien	1992	8	21	18,6	1,2
Ungarn	1990	13	61	52,1	2,9

Quelle: eigene Zusammenstellung nach Flanz/Grote/Wolfrum (2009) und Tschentscher (2009).

Anmerkungen: <sup>a</sup> Erfasst wurden alle bis zum 31.12.2008 verabschiedeten Rechtsakte, die den Regelungsgehalt der Verfassung verändern, also keine sprachlichen Korrekturen, aber ein verfassungsdurchbrechendes Gesetz. Juristisch handelte es sich bei der estnischen Verfassungsänderung von 2003 zum EU-Beitritt um ein solches Gesetz. Es wurde nach dem Verfahren einer Verfassungsänderung angenommen, änderte aber den Text der Verfassung nicht (Tschentscher 2009: Estland). <sup>b</sup> Gezählt wird jeder mit einem Verfassungsänderungsgesetz modifizierte, ergänzte oder gestrichene Artikel (mit Ausnahme der Präambel). Eingefügte Artikel (z.B. 54A) werden als eigenständig betrachtet. <sup>c</sup> Ein Wert von x% bedeutet nicht, dass tatsächlich x% aller Artikel geändert wurden, da es über mehrere Änderungsgesetze zu Mehrfachänderungen eines Artikels gekommen sein kann.

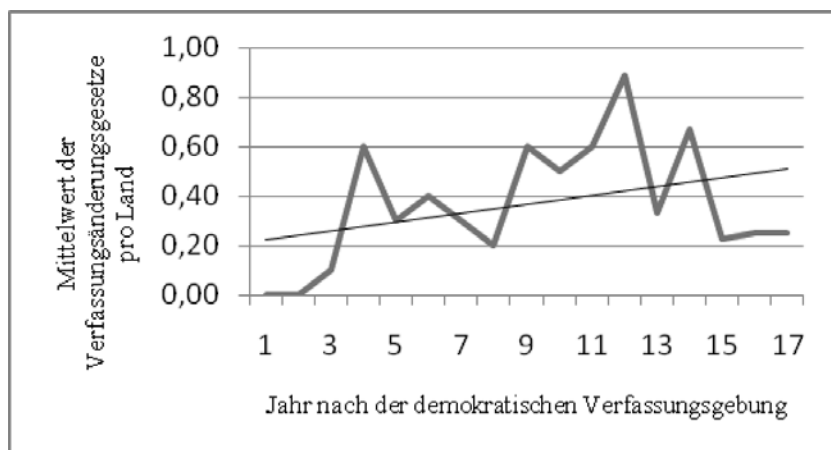
Auch die Reichweite der Verfassungsänderungen war höchst unterschiedlich. So handelte es sich bei der bislang einzigen Änderung der rumänischen Verfassung um eine Reform,



die ganze 79 Artikel (von 152) betraf. Dies entspricht dem Anteil geänderter Artikel, der in Ungarn durch sämtliche Änderungen bewirkt wurde (52,0%). Beim Spitzenreiter Lettland entsprach die Summe aller Artikeländerungen einem Anteil von 63,4%, in der Slowakei immerhin 60,3%. Berücksichtigt man jeweils das Verhältnis dieses Anteils zum Zeitraum seit der demokratischen Verfassungsgebung, so führt die Slowakei vor Lettland, Rumänien und Ungarn (*Tabelle 1, Spalte 5*). Die anderen Staaten änderten einen deutlich geringeren Anteil an Verfassungsartikeln, wobei die estnische, die polnische (1997), die litauische und die slowenische Verfassung am wenigsten betroffen waren.

Betrachtet man die Mittelwerte der verfassungsändernden Gesetze im Zeitverlauf, dann zeigen sich deutliche Auf- und Abwärtsbewegungen (*Abbildung 1*). Insgesamt steigt die Zahl der Verfassungsänderungsgesetze (bei unterschiedlichen Basisniveaus). Beides entspricht den Beobachtungen sowohl für etablierte Demokratien (Lorenz/Seemann 2009) als auch für die Gesamtheit der osteuropäischen Staaten (Roberts 2009).

*Abbildung 1:* Verfassungsänderungsgesetze in MOE im Zeitverlauf



Quelle: eigene Darstellung.

*Tabelle 2* systematisiert die Anzahl der geänderten Verfassungsartikel nach Materien und setzt sie in Relation zur ursprünglichen Artikelzahl. Wie zu erkennen ist, wurden die Normen zur Rechtspflege einschließlich der Verfassungsgerichtsbarkeit und zur Staats- bzw. Kommunalverwaltung in fünf der zehn MOE-Länder deutlich geändert. Je drei Staaten änderten signifikant die Regularien zu den Grundlagen des Staates, zu Rechten, Pflichten, Staatszielen, zum Parlament, zum Präsidenten sowie die Übergangsbestimmungen. Die Grundrechte, Pflichten und Staatsziele sowie die Regularien zum Parlament wurden in fast allen Ländern geändert. In Tschechien (2001) und der Slowakei (1999, 2001) wurde sogar das Verfahren der Verfassungsänderung modifiziert (vgl. dazu im Einzelnen *Tabelle A3* im Materialanhang).

Tabelle 2: Geänderte Verfassungsartikel in den MOE-Staaten (1990-2008)

	BG <sup>a</sup>	EST	LV	LT	PL <sup>b</sup>	RO	SK	SLO	CZ	H <sup>c</sup>
Präambel	0/1	0/1	-	0/1	0/1	-	0/1	-	0/1	0
Grundlagen des Staates	1/30	0/7	1/4	0/17	0/29	5/14	4/10	1/13	4/14	3
Rechte, Pflichten, Staatsziele	2/37	0/51	33 <sup>d</sup> /0	2/37	1/57	24/40	11/43	6/66	1/44	7
Parlament	7/30	0/18	6/30	1/22	0/31	7/14	16/22	1/22	5/39	18
Präsident	0/13	0/9	5/20	1/14	0/20	8/21	12/8	0/8	2/13	4
Gesetzgebung <sup>c</sup>	-	0/9	8/18	-	-	5/8	-	-	-	-
Regierung	1/12	0/16	0/9	0/11	0/18	2/9	6/16	0/10	0/14	9
Verwaltung, kommunale Selbstverwaltung	1/12	1/7	-	2/6	0/11	4/8	8/10	3/11	2/7	2
Rechtspflege, VerfG	12/21	0/8	3/5	1/17	0/29	11/16	34/28	0/28	5/16	6
Finanzen, Haushalt, Wirtschaft	-	0/9	-	1/8	0/12	6/6	1/5	0/7	1/1	1
Äußeres, Verteidigung, Notstand <sup>e</sup>	-	0/12	-	0/12	0/7	2/0	-	0/2	1/13	5
(Weitere) Kontrollorgane	-	0/14	0/2	0/2	0/14	1/3	5/4	-	0/1	1
Verfassungsänderungen <sup>e</sup>	0/11	0/8	-	0/3	0/1	0/3	-	0/4	-	-
Übergangs-, Schlussbestimmungen	7/9	0/9	4/0	1/5	0/8	2/4	0/5	0/3	0/8	2
Sonstiges	-	-	-	-	0/8	3/5	1/8	-	-	-

Quellen: Tschentscher 2009; Flanz/Grote/Wolfrum 2009; Parlamentswebseiten, Stand: 31.12.2008.

Anmerkungen: <sup>a</sup> Geänderte Artikel = geänderte, ergänzte oder gestrichene Artikel im Verhältnis zur Anzahl der Artikel zum Zeitpunkt der demokratischen Verfassungsgebung. Grau markierte Kästchen indizieren, dass mehr als 25 Prozent der Artikel zu der betreffenden Materie geändert, ergänzt oder gestrichen wurden (signifikante Änderung). <sup>b</sup> Verfassung von 1997. <sup>c</sup> Die Zahl der Artikel pro Materie nach der demokratischen Verfassungsgebung ließ sich nicht rekonstruieren. <sup>d</sup> 1998 eingefügt. <sup>e</sup> Es sind nur jene Fälle erfasst, in denen der Gegenstandsbereich separat geregelt ist.

Wie in westlichen Demokratien basieren viele Verfassungsänderungen auf je spezifischen Macht-, Erfahrungs- und Diskussionskonstellationen und sind inhaltlich so unterschiedlich, dass sie sich kaum auf einer mittleren Abstraktionsebene sinnvoll aggregieren lassen. Auch angesichts des Mangels an rechtsvergleichenden Studien zur Verfassungspolitik in der gesamten Region können keine klaren Muster der Verfassungsänderungen identifiziert werden.

## 6 Zur Erklärung der Verfassungsänderungen

Wie lassen sich nun diese großen Unterschiede im Verfassungsänderungsaktivismus der MOE-Staaten erklären? Zu dieser Frage wurde bislang noch weniger vergleichend geforscht als zur Verfassungsgebung.

In einer Pionierstudie untersuchte Andrew Roberts (2009) den Einfluss ausgewählter Variablen auf die Häufigkeit und den Umfang von Verfassungsänderungen in allen post-sozialistischen Staaten Osteuropas. Zu diesen Variablen zählten die Änderungshürde, die Zahl der effektiven Parteien, der Demokratisierungsgrad, der Zeitpunkt der Verfassungsgebung, die Länge der Verfassung, der Zeitpunkt der Aufnahme von EU-Beitrittsverhandlungen und von Demokratisierungsschüben. Dabei kam er zu folgenden Ergebnissen: Mit zunehmendem Alter der Verfassung steigen die Änderungsgesetzrate und die Rate des Anteils geänderter Artikel. Demokratisierungsschübe wirken sich positiv auf die Artikeländerungsrate aus. Das Verfassungsalter scheint demnach in Osteuropa anders zu wirken als in etablierten Demokratien, wo sehr alte und sehr junge Verfassungen vergleichsweise seltener geändert werden (Lorenz 2004, 2008). Alle anderen Variablen hatten keinen signifikanten Effekt.

Insgesamt zeigt Roberts' Analyse, dass sich bei der Erklärung post-sozialistischer Verfassungsänderungen viele Zusammenhänge ganz anders darstellen, als es in der vorliegenden theoretischen Literatur angenommen wird. Mit dem Ziel einer Erweiterung des insofern noch geringen Kenntnisstandes werden nun einige explorative „Probebohrungen“ für die MOE-Staaten vorgenommen. Dazu wurden die erklärenden Variablen aus der Argumentation des obigen Abschnitts zur Verfassungsgebung abgeleitet bzw. sind der einschlägigen Literatur entnommen. Konkret wird geprüft, ob die demokratischen Verfassungsänderungen in den MOE-Staaten durch den Interessenausgleich während der Verfassungsgebung (1), das Verfahren der Verfassungsgebung (2), die Regierungswechsel (3), die Anzahl der parlamentarischen Parteien (4), die Verfassungsänderungshürde (5) und den Regelungsumfang der Verfassung (6) erklärt werden können. Wie bei Roberts (2009) wird die abhängige Variable als Verfassungsänderungsgesetze pro Jahr sowie als Anteil geänderter Verfassungsartikel pro Jahr operationalisiert.

(1) In der Literatur wird oft vermutet, dass Verfassungen, die durch eine Gruppe von Akteuren eingeführt wurden, als weniger legitim gelten als solche, die inklusiv verhandelt wurden. Die geringere Legitimation senkt, so die Argumentation, das Gefühl der Verpflichtung gegenüber dem Votum des Verfassungsgebers und steigert die Wahrscheinlichkeit, dass Akteure mit nicht berücksichtigten Präferenzen bei einem Wandel der Kräfteverhältnisse diesen Ausdruck verleihen wollen (Adamovich 2004: 23f.). Theoretisch sollte daher mit sinkendem Anteil derjenigen, die die Verfassung bei der Verfassungsgebung im Parlament angenommen haben, die Zahl von späteren Verfassungsänderungen bei einem Wandel der Kräfteverhältnisse (den es überall gab) steigen. Den Grad der Zustimmung zur Verfassungsgebung kann man über den Anteil derjenigen messen, die ihr aktiv zugestimmt haben. So operationalisiert, steht er aber in den MOE-Staaten weder mit den verfassungsändernden Gesetzen noch mit dem Anteil geänderter Verfassungsartikel in einem erkennbaren Zusammenhang.

(2) Hinsichtlich des Verfassungsgebungsverfahrens lautet die Hypothese wie folgt: Wo ein verfassungsgebendes Referendum stattfand oder ein formales Sondergremium die Verfassung annahm, erfolgte die erste Verfassungsänderung später. Dies ist insofern plausibel, als die (formal) höhere Legitimation ein Gefühl der Verpflichtung gegenüber dem Votum des Verfassungsgebers schafft (Elster/Offe/Preuss 1998: 64). Dieser Effekt sollte vor allem in der Anfangsphase nach der Verfassungsgebung zu beobachten sein und kann sich mit der Zeit abschwächen, wenn andere Variablen an Bedeutung gewinnen.

Im MOE-Durchschnitt erfolgte die erste Verfassungsänderung 7,2 Jahre nach ihrer Verabschiedung. In Staaten mit Referendum oder Sonderverfahren (Bulgarien, Estland, Litauen, Polen 1997, Rumänien) lag der Mittelwert tatsächlich um 2,4 Jahre (33 Prozent) über dem Gesamtdurchschnitt und um 4,8 Jahre über dem der anderen Staaten. Es dauerte also in Staaten mit formaler Sonderlegitimation der Verfassungsgebung im Schnitt doppelt so lang bis zur ersten Verfassungsänderung wie in den anderen Staaten. Lediglich Litauen, dessen Verfassung vier Jahre nach der Verabschiedung erstmalig geändert wurde, wich von dem postulierten Zusammenhang ab.<sup>18</sup> Die meisten Verfassungen, die zu einem relativ späten Zeitpunkt erstmals geändert wurden, wurden auch insgesamt seltener modifiziert (Polen, Rumänien, Estland). Allerdings verringerte sich der Abstand zur nachfolgenden Verfassungsänderungen jeweils, wo es solche gab. In Bulgarien kam es sogar in rascher Folge zu drei weiteren Verfassungsänderungen. Dies legt die Vermutung nahe, dass sich der „zügeln Effekt“ des Verfassungsgebungsverfahrens mit der Zeit abschwächt.

(3) Weiterhin lässt sich annehmen, dass mit der Zahl der Regierungswechsel seit der Verfassungsgebung die Zahl der Verfassungsänderungen steigt. Schließlich ermöglichen Veränderungen in den politischen Mehrheitsverhältnissen die bessere Abbildung von Präferenzen, die zuvor nur von einer Minderheit vertreten wurden (Banaszak 2006: 326).<sup>19</sup> Aber auch dieser Zusammenhang lässt sich für keine Operationalisierung von Verfassungsänderung nachweisen.

(4) Darüber hinaus ist zu erwarten, dass mit steigender Fragmentierung des Parlaments die Zahl der Verfassungsänderungen sinkt. Die Begründung liegt darin, dass *ceteris paribus* mit höherer Fragmentierung mehr Akteure (Parlamentsparteien) einer Verfassungsänderung zustimmen müssen, damit die nötige Mehrheit erreicht wird. Dies aber hebt die Kosten und Risiken einer Entscheidung, und je stärker die Interessen divergieren, desto geringer werden die Gewinnerwartungen für die einzelnen Akteure (Roberts 2009).<sup>20</sup> Das Ergebnis ist erneut ernüchternd: Weder für die Verfassungsänderungsgesetze noch für den Anteil geänderter Verfassungsartikel bestätigt sich der postulierte Zusammenhang.

(5) Weit verbreitet ist in der Literatur auch die Annahme, dass mit steigender Änderungshürde die Zahl der Verfassungsänderungen abnimmt. Die Begründung ist wiederum ähnlich wie bei (4): Wenn die Zahl der zustimmungspflichtigen Akteure steigt, hebt dies die Kosten und Risiken einer Entscheidung und schmälert die Gewinnerwartungen. Außerdem steigt die Wahrscheinlichkeit von Vetos (Lutz 1994; Rasch 2008; Roberts 2009). Misst man die Änderungshürde über den erwähnten Rigiditätsindex für den Zeitpunkt der demokratischen Verfassungsgebung (Lorenz 2005b), so ergibt sich nur ein sehr schwacher Zusammenhang mit den Verfassungsänderungsgesetzen pro Jahr. Obwohl die verfassungspolitischen Präferenzen gerade bei der Kompetenzverteilung zwischen Präsident, Premier und Parlament häufig divergierten, dämpfte ein hohes Mehrheitsquorum also nur sehr begrenzt

<sup>18</sup> Hier erfolgte die erste Verfassungsänderung nach einem kompletten Regierungswechsel von der Dominanz der Nachfolgepartei hin zu einer konservativen Regierung. Sie bildete typisch konservative Parteipräferenzen ab, nämlich die Ermöglichung von Grundbesitzerwerb durch Kommunalverwaltungen oder Ausländer für Unternehmenszwecke.

<sup>19</sup> Für die empirische Überprüfung lässt sich die Variable Regierungswechsel wie folgt operationalisieren: Jede Änderung der Regierungszusammensetzung nach Wahlen, bei der eine Partei in der Regierungsverantwortung verbleibt, erhält den Wert 0,5. Ein kompletter Machtwechsel erhält den Wert 1. Die Ländersummen dieser Werte variieren im Zeitraum der Verfassungsgebung bis Ende 2008 zwischen 3,0 und 7,0 bei einem Mittelwert von 5,0.

<sup>20</sup> Die Fragmentierung wird hier über die sog. effektive Parteienzahl gemessen (Laakso/Taagepera 1979), als zeitlich gewichteter Mittelwert seit der demokratischen Verfassungsgebung bis Ende 2008.

den Änderungsaktivismus, nämlich allenfalls hinsichtlich der Häufigkeit der Bereitstellung solcher Mehrheiten, nicht hinsichtlich des Anteils der geänderten Artikel. Dieser Befund gilt in ähnlicher Weise auch für die etablierten Demokratien (Lorenz 2008; Lorenz/Seemann 2009) und für alle post-sozialistischen Staaten Osteuropas (Roberts 2009).

(6) Schließlich lautet eine Hypothese, dass Verfassungsänderungen mit dem Regelungsumfang der jeweiligen Verfassung zunehmen, weil dies die Wahrscheinlichkeit einer Unzufriedenheit mit einzelnen Klauseln erhöht (u.a. Lutz 1994; Roberts 2009; Busch 1999: 566).<sup>21</sup> Für beide Operationalisierungen der abhängigen Variablen ergibt sich entgegen der Hypothese folgender Befund: Die Verfassungsänderungen nehmen mit der Regelungsichte ab statt zu. Bei einer insgesamt geringen Erklärungskraft ist der Effekt auf die Verfassungsänderungsgesetze pro Jahr stärker als auf den Anteil geänderter Artikel pro Jahr.

Insgesamt treffen also viele theoretisch plausible Vermutungen auch für die Gruppe der mittel- und osteuropäischen EU-Staaten empirisch nicht zu. Nur das Verfahren der Verfassungsgebung scheint einen messbaren Effekt zu haben, der sich aber mit der Zeit abschwächt. Diese empirischen Befunde sprechen nicht *per se* gegen den akteurszentrierten Institutionalismus, zeigen aber, dass daraus offenbar noch nicht die richtigen Schlüsse für die Erklärung von Verfassungsänderungen abgeleitet wurden. Insbesondere müssten dabei die Auswirkungen prozessbezogener Faktoren stärker berücksichtigt werden, wie z.B. die Besonderheiten von Aushandlungen oder Kosteneffekte einmal getroffener Entscheidungen auf nachfolgende Agenden und Verhandlungen. Ein solcher Ansatz erwies sich bei der Analyse von Verfassungsänderungen in etablierten Demokratien als fruchtbar (Lorenz 2008; Lorenz/Seemann 2009) und könnte daher auch auf die MOE-Staaten übertragen werden.

## 7 Fazit

Der vorliegende Beitrag verfolgte das Ziel, wesentliche Aspekte der post-sozialistischen Verfassungspolitik in MOE zu beschreiben und zu erklären. Dabei wurde deutlich, dass die Verfassungen der neuen EU-Staaten große Ähnlichkeiten aufweisen. Dies gilt vor allem für den Zeitpunkt ihrer Verabschiedung, ihren Aufbau, ihre grundlegenden Prinzipien (Entscheidung für Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Marktwirtschaft; umfangreiche Grundrechte und Staatsziele) sowie ihre formale Änderbarkeit (Rigidität). Signifikante Unterschiede zeigten sich vor allem mit Blick auf das Beziehungsgefüge zwischen den Verfassungsorganen. Nach der demokratischen Verfassungsgebung traten dann in mehreren MOE-Staaten Verfassungskonflikte auf. Doch die Verfassungen wurden nicht nur hier geändert, sondern überall. Seit Anfang der 1990er Jahre ist insgesamt ein Anstieg der Verfassungsänderungen zu beobachten; Anzahl und Umfang dieser Änderungen variieren jedoch beträchtlich.

Der Versuch, ausgewählte Aspekte dieser verfassungspolitischen Prozesse systematisch vergleichend zu analysieren, hat deutliche „Lücken“ erkennbar werden lassen. Zwar konnten mithilfe des akteurszentrierten Institutionalismus einige Ähnlichkeiten und Unter-

---

<sup>21</sup> Der Regelungsumfang wird hier über ein Index-Maß bestimmt, das die Anzahl der Artikel berücksichtigt sowie die Anzahl der Zeilen der Verfassung ( $\text{Regelungsumfang} = \text{Anzahl der Artikel} / 100 + \text{Anzahl der Zeilen} / 1000$ ). Datenbasis sind die identisch formatierten englischen Verfassungen zum Zeitpunkt der demokratischen Verfassungsgebung. Der Regelungsumfang der Fälle liegt bei durchschnittlich 2,6 und damit etwas unter dem Wert für alle etablierten Demokratien (Lorenz 2008: 385).

schiede der Verfassungsgebung und Verfassungsänderungen in den neuen EU-Staaten erklärt werden, doch zeigte sich vor allem anhand der post-sozialistischen Verfassungsänderungen, dass die theoretischen Befunde der international-vergleichenden Verfassungsforschung für MOE nicht oder zumindest nicht vollständig zutreffen.

Daraus folgt, dass sich künftige Untersuchungen vor allem darum bemühen sollten, den „Nebel“ um die Erklärung von Verfassungsänderungen zu lichten. Hierbei sind zwei Aspekte von besonderem Interesse. Zum einen sollten Verfassungsänderungen infolge von „Europäisierungsschritten“ exakt erfasst werden (siehe auch Schimmelfennig/Schwellnus in diesem Band). Bislang finden sich dazu oft nur unsystematische Verweise in der Literatur (vgl. aber Albi 2005). Dass europäische Vorgaben sich oft ganz unterschiedlich interpretieren und umsetzen lassen, könnte erklären, warum sich für Osteuropa kein statistischer Effekt von EU-Beitrittsverhandlungen auf die Verfassungen feststellen ließ (Roberts 2009).

Zum anderen sollte das Wechselverhältnis zwischen implizitem und explizitem Verfassungswandel untersucht werden (vgl. Hönnige/Kneip/Lorenz 2011). In der Literatur wird häufig hervorgehoben, dass die (konstitutionellen) Rechte in der post-sozialistischen Staatspraxis oft nur deklaratorischen Charakter hatten, von den politischen Mehrheiten nur selektiv beachtet und von der Bevölkerung nicht nachhaltig eingefordert wurden, weil es an einer aktiven Zivilgesellschaft fehlte (Sajó 1996: 157). Gleichzeitig wird betont, dass die Verfassungsgerichte in vielen MOE-Staaten eine wichtige Rolle bei der politischen Konfliktschlichtung gespielt haben (Schwartz 2000: 227ff.). Ob und wie diese Rechtspraxis auch die formale Verfassungsentwicklung in den neuen EU-Staaten beeinflusst hat, müsste gesondert untersucht werden.

## Literatur

- Ádám, Antal 1990: Die Entwicklungstendenzen des ungarischen Verfassungslebens, in: ders./Scholler, Heinrich (Hrsg.): Die Verfassung als Katalysator zwischen Gesellschaft und Staat. München: Südosteuropa-Gesellschaft, 9-26.
- Adamovich, Ivan Baron 2004: Entstehung von Verfassungen. Ökonomische Theorie und Anwendung auf Mittel- und Osteuropa nach 1989. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Albi, Anneli 2005: EU Enlargement and the Constitutions of Central and Eastern Europe. Cambridge: Cambridge UP.
- Arato, Andrew 1994a: Dilemmas Arising From the Power to Create Constitutions in Eastern Europe, in: Rosenfeld, Michel (Hrsg.): Constitutionalism, Identity, Difference, and Legitimacy. Theoretical Perspectives. Durham/London: Duke UP, 165-194.
- Arato, Andrew 1994b: Constitution and Continuity in the East European Transitions. Part I: Continuity and its Crisis, in: Constellations 11/1, 93-112.
- Banaszak, Bogusław 2006: Voraussetzungen und Grenzen der Verfassungsänderung in Polen, in: Osteuropa-Recht 52/5-6, 320-336.
- Beichelt, Timm 2001: Demokratische Konsolidierung im postsozialistischen Europa. Die Rolle der politischen Institutionen. Opladen: Leske + Budrich.
- Beyme, Klaus von 1994: Systemwechsel in Osteuropa. Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang 1991: Staat, Verfassung, Demokratie. Studien zur Verfassungstheorie und zum Verfassungsrecht. Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Bos, Ellen 2004: Verfassungsgebung und Systemwechsel. Die Institutionalisierung von Demokratie im postsozialistischen Osteuropa. Wiesbaden: VS Verlag.
- Brennan, Geoffrey/Buchanan, James M. 1985: The Reason of Rules. Cambridge u.a.: Cambridge UP.

- Bugajski, Janusz 2002: *Political Parties of Eastern Europe. A Guide to Politics in the Post-Communist Era*. Armonk/London: Sharpe.
- Busch, Andreas 1999: Das oft geänderte Grundgesetz, in: Merkel, Wolfgang/Busch, Andreas (Hrsg.): *Demokratie in Ost und West*. Frankfurt/M.: Suhrkamp, 549-574.
- Dahl, Robert 1989: *Democracy and Its Critics*. New Haven: Yale UP.
- Elster, Jon 1991: Constitutionalism in Eastern Europe: An Introduction, in: *University of Chicago Law Review* 58/2, 476-482.
- Elster, Jon 1993: Constitution-making in Eastern Europe: Rebuilding the Boat in the Open Sea, in: Hesse, Joachim Jens (Hrsg.): *Administrative Transformation in Central and Eastern Europe. Towards Public Sector Reform in Post-Communist Societies*. Oxford/Cambridge: Blackwell, 169-217.
- Elster, Jon/Offe, Claus/Preuss, Ulrich K. 1998: *Institutional Design in Post-Communist Societies. Rebuilding the Ship at Sea*. Cambridge: Cambridge UP.
- Epstein, Lee/Knight, Jack 2003: Constitutional borrowing and nonborrowing, in: *International Journal of Constitutional Law* 1, 196-223.
- Europäisches Parlament, Arbeitsgruppe des Generalsekretariats „Erweiterung“ 1998: Themenpapier Nr. 20 Demokratie und Achtung der Menschenrechte im Erweiterungsprozeß der Europäischen Union, Luxembourg, 1. April 1998, in: [http://www.europarl.europa.eu/enlargement/briefings/pdf/20a1\\_de.pdf](http://www.europarl.europa.eu/enlargement/briefings/pdf/20a1_de.pdf) (07.12.2009).
- Flanz, Gisbert H./Grote, Reiner/Wolfrum, Rüdiger 2009: *Constitutions of the Countries of the World* online. <http://www.oceanalaw.com> (10.02.2009).
- Ghai, Yash 2006: The Role of Constituent Assemblies in Constitution Making. <http://www.un.org.np/uploads/peacemissions/20060811042036.pdf> (02.10.2008)
- Gönenç, Levent 2002: *Prospects for Constitutionalism in Post-Communist Countries*. The Haag: Kluwer Law International.
- Grotz, Florian 2000: Politische Institutionen und post-sozialistische Parteiensysteme in Ostmitteleuropa. Polen, Ungarn, Tschechien und die Slowakei im Vergleich. Opladen: Leske + Budrich.
- Hart, Vivien 2003: *Democratic Constitution Making*. The United States Institute for Peace: Special Report 107. <http://www.usip.org/files/resources/sr107.pdf> (02.05.2009).
- Henkin, Louis 1989: *Revolutions and Constitutions*, in: *Louisiana Law Review* 49, 1023-1056.
- Hönnige, Christoph/Kneip, Sascha/Lorenz, Astrid (Hrsg.) 2011: *Verfassungswandel im Mehrebenensystem*. Wiesbaden: VS Verlag (i.E.).
- Ismayr, Wolfgang 2004: Die politischen Systeme Osteuropas im Vergleich, in: ders. (Hrsg.): *Die politischen Systeme Osteuropas*. 2. Auflage. Opladen: Leske + Budrich, 9-69.
- Kahl, Wolfgang 1994: *Das Grundrechtsverständnis der postsozialistischen Verfassungen. Eine Studie am Beispiel von Polen, Ungarn, Tschechien, Slowakei und Rußland*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Kanev, Dobrin 2002: *Parliament in Democratic Transition and Consolidation – The Bulgarian Case*, in: Kraatz, Susanne/Steinsdorff, Silvia von (Hrsg.): *Parlamente und Systemtransformation im postsozialistischen Europa*. Opladen: Leske + Budrich, 159-182.
- Kitschelt, Herbert 1994: *Rationale Verfassungswahl? Zum Design von Regierungssystemen in neuen Konkurrenzdemokratien*. Berlin: Humboldt-Universität.
- Laakso, Markku/Taagepera, Rein 1979: 'Effective' Number of Parties: A Measure with Application to West Europe, in: *Comparative Political Studies* 12/1, 3-27.
- Lewis, Paul 1993: *Civil Society and the Development of Political Parties in East-Central Europe*, in: *The Journal of Communist Studies* 9/4, 5-20.
- Lijphart, Arend 1992: *Democratization and Constitutional Choices in Czecho-Slovakia, Hungary, and Poland, 1989-1991*, in: Szoboszlai, György (Hrsg.): *Flying Blind. Emerging Democracies in East-Central Europe*. Budapest: Hungarian Political Science Association, 99-113.
- Lijphart, Arend 1999: *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. London/New Haven: Yale UP.

- Lorenz, Astrid 2004: Stabile Verfassungen? Konstitutionelle Reformen in Demokratien, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 35/3, 448-468.
- Lorenz, Astrid 2005a: Erklärt die politische Kultur Demokratisierungsunterschiede? Politische Kultur und Systemwechsel in Belarus, in: *WeltTrends* 13/4, 141-153.
- Lorenz, Astrid 2005b: How to Measure Constitutional Rigidity: Four Concepts and Two Alternatives, in: *Journal of Theoretical Politics* 17/3, 341-363.
- Lorenz, Astrid 2008: Verfassungsänderungen in etablierten Demokratien. Motivlagen und Aushandlungsmuster. Wiesbaden: VS Verlag.
- Lorenz, Astrid/Seemann, Wenke 2009: Verfassungspolitische Konjunkturzyklen? Überlegungen zur Wirkungsweise konstitutioneller Rigidität, in: Thomas Bräuninger/Joachim Behnke/Susumo Shikano (Hrsg.), *Jahrbuch für Handlungs- und Entscheidungstheorie*, Bd. 5: Theorien der Verfassungsreform. Wiesbaden: VS Verlag, 55-86.
- Lutz, Donald S. 1994: Toward a Theory of Constitutional Amendment, in: *American Political Science Review* 88/2, 355-370.
- Meurs, Wim van/Pettai, Vello 2002: Die Riigikogu – das Parlament Estlands, in: Kraatz, Susanne/Steinsdorff, Silvia von (Hrsg.): *Parlamente und Systemtransformation im postsozialistischen Europa*. Opladen: Leske + Budrich, 207-219.
- Nielsen, Klaus/Jessop, Bob/Hausner, Jerzy 1995: Introduction, in: dies. (Hrsg.): *Strategic Choice and Path-Dependency in Postsocialism*. Aldershot: Elgar, 3-46.
- Osiatynski, Wiktor 1997: A Brief History of the Constitution, in: *East European Constitutional Review* 6 (2/3), <http://www1.law.nyu.edu/eecr/vol6num2/feature/history.html> (02.02.2009).
- Osiatynski, Wiktor 2003: Paradoxes of Constitutional Borrowing, in: *International Journal of Constitutional Law* 1, 244-268.
- Pogany, Istvan 1993: Constitutional Reform in Central and Eastern Europe: Hungary's Transition to Democracy, in: *International and Comparative Law Quarterly* 422/2, 332-355.
- Pogany, István 1996: Constitution Making or Constitutional Transformation in Post-Communist Societies?, in: *Political Studies* 44/4, 568-591.
- Preuß, Ulrich K. 1994: Der Begriff der Verfassung und ihre Beziehung zur Politik, in: ders. (Hrsg.): *Zum Begriff der Verfassung*. Frankfurt/M.: Fischer, 7-36.
- Rasch, Bjørn E. 2008: Foundations of Constitutional Stability: Veto Points, Qualified Majorities, and Agenda-Setting Rules in Amendment Procedures. Paper presented at ECPR Joint Sessions, Rennes, April 11-16, 2008.
- Roberts, Andrew 2009: The Politics of Constitutional Amendment in Postcommunist Europe, in: *Constitutional Political Economy* 20/2, 99-117.
- Rüb, Friedbert 1996: Zur Funktion und Bedeutung politischer Institutionen in Systemwechselprozessen. Eine vergleichende Betrachtung, in: Merkel, Wolfgang/Sandschneider, Eberhard/Segert, Dieter (Hrsg.): *Systemwechsel 2*. Opladen: Leske + Budrich, 23-56.
- Sadurski, Wojciech 2002: Postcommunist Charters of Rights in Europe and the US Bill of Rights, in: *Journal of Law and Contemporary Problems* 65/2, 101-127.
- Sajó, András 1990: New Legalism in East Central Europe: Law as an Instrument of Social Transformation, in: *Journal of Law and Society* 173/3, 329-344.
- Sajó, András 1996: Rights in Post-Communism, in: ders. (Hrsg.): *Western Rights? Post-Communist Application*. Hague: Kluwer, 139-157.
- Schwartz, Herman 2000: *The Struggle for Constitutional Justice in Post-Communist Europe*. Chicago: Chicago UP.
- Segert, Dieter/Machos, Csilla 1995: *Parteien in Osteuropa. Kontext und Akteure*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Stammen, Theo 1993: Die Rolle der Intellektuellen im Prozeß des osteuropäischen Systemwandels, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte B* 10, 22-29.
- Tschentscher, Axel 2009: *International Constitutional Law*. <http://www.servat.unibe.ch/law/icl/> (18.06.2009).
- Tsebelis, George 2002: *Veto Players. How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton UP.



- University of Essex, Department of Government 2002: Political Transformation and the Electoral Process in Post-Communist Europe. <http://www.essex.ac.uk/elections/> (17.06.2009).
- Voigt, Stefan 1999: Explaining Constitutional Change – A Positive Economics Approach. Cheltenham: Elgar.
- Vorländer, Hans (Hrsg.) 2002: Integration durch Verfassung. Wiesbaden: VS Verlag.
- Zajc, Drago 2002: Institutional Consolidation in Central and Eastern Europe. The Case of Slovenia, in: Kraatz, Susanne/Steinsdorff, Silvia von (Hrsg.): Parlamente und Systemtransformation im postsozialistischen Europa. Opladen: Leske + Budrich, 145-157.

# Horizontale Gewaltenteilung: Präsidenten, Regierungen und Parlamente

*Timm Beichelt/Dorothea Keudel*

## 1 Einleitung

Erweisen sich die Konzepte, Klassifikationen und theoretischen Annahmen der Vergleichenden Regierungslehre als adäquat für die Analyse der Regierungssysteme in den post-sozialistischen EU-Mitgliedstaaten?<sup>1</sup> Dieser Frage soll im vorliegenden Beitrag mit Blick auf die wechselseitigen Beziehungen zwischen den Kerninstitutionen des politischen Systems – d.h. Parlamente, Regierungen und Präsidenten – nachgegangen werden.

Die Beziehungen zwischen Parlament, Regierung und Präsident, also zwischen den Institutionen der Legislative und der Exekutive, bilden das zentrale Dreieck repräsentativ-demokratischer Systeme. Neben der Judikative sind sie die wesentlichen Bestandteile der horizontalen Gewaltenteilung. Je nach Ausformung der Beziehung zwischen Exekutive und Legislative ergeben sich Unterschiede in der Funktionslogik des demokratischen Prozesses. Gibt es eine strikte Gewaltentrennung zwischen Exekutive und Legislative (Präsidentialismus), dann findet die Herrschaftskontrolle im Sinne von *checks and balances* in erster Linie über die Institutionen selbst statt. Liegt dagegen eine Gewaltenverschränkung vor (Parlamentarismus), spielt die Parteienkonkurrenz innerhalb des Parlaments eine wesentliche Rolle.

Der Frage nach der Ausgestaltung der Gewaltenteilung zwischen Exekutive und Legislative kommt eine über Osteuropa hinausreichende Bedeutung zu, weil die Reichweite einschlägiger Thesen bereits ohne die Fälle aus dem post-sozialistischen Europa umstritten war. Bald kam die Frage auf, inwieweit für andere Weltregionen entwickelte Thesen auch in Osteuropa gültig seien (Holmes 1997). Die zwischen dem Postkommunismus und Westeuropa oder Lateinamerika sehr unterschiedliche historisch-kulturelle und gesellschaftliche Lagerung von Politik führte zur Forschungsmeinung, hinsichtlich der Funktionsweise von Regierungssystemen sei vor allem der Kontext eines jeweiligen Systems zu betrachten (Nohlen 1994a, 1994b). Nach der Zeitenwende von 1989/91 entstand in Mittel-, Ost- und Südosteuropa eine Vielfalt neuer Regierungssysteme, die nicht eins zu eins den institutionellen Grundmustern in Westeuropa bzw. den USA entsprechen, sondern vielfältige Ausprägungen der exekutiv-legislativen Beziehungen aufweisen. Für die Vergleichende Regierungslehre brachte dies zwei wesentliche Herausforderungen mit sich. Zum einen wurde debattiert, wie die neu entstandenen Regierungssysteme zu klassifizieren seien. Zum anderen standen die spezifischen Auswirkungen der jeweiligen Ausformungen auf die Konsolidierung der jungen Demokratien im Zentrum des Interesses.

---

<sup>1</sup> Wir danken Christiane Barnickel für wertvolle Zuarbeit bei der Beschaffung und Interpretation regierungssystembezogener Daten.

Im Einzelnen lassen sich bei einer genaueren Betrachtung der in den 1990er Jahren entstandenen Forschung zwei zwar verwandte, aber doch hinreichend unterschiedliche Fragestellungen unterscheiden. In einem Strang wurde anhand der post-sozialistischen Länder die Debatte weitergeführt, welche Zusammenhänge zwischen verschiedenen Typen institutioneller Ordnungen und dem politischen Leistungsprofil der Gesamtsysteme bestünden (z.B. Brunner 1979; Steffani 1979; Duverger 1980). Hier wurde beispielsweise diskutiert, welche Zusammenhänge sich zwischen unterschiedlich „schwachen“ oder „starken“ Präsidenten und den Eigenschaften von Parteiensystemen – Fragmentierung, Polarisierung, Stabilität, etc. – nachweisen ließen (siehe z.B. Linz/Valenzuela 1994; Steffani 1996; Thibaut 1998). Dabei handelt es sich um ein klassisches Thema der Vergleichenden Regierungslehre: die Frage nach dem „besten“ Regierungssystem im Rahmen historischer und kultureller Gegebenheiten.

Der andere Forschungsstrang konzentrierte sich auf die Institutionen im dynamischen Prozess der Demokratiewerdung. Dabei wurden drei Phasen als relevant herausgearbeitet: von der Liberalisierung des alten Regimes über die Einrichtung einer neuen Institutionsordnung bis zur (möglichen) Konsolidierung der Demokratie (Merkel 2010). Im Laufe dieses Prozesses muss sich – so die zugrunde liegende Vorstellung – ein System der horizontalen Gewaltenkontrolle etablieren, welches neben judikativen Kontrollmechanismen zugleich autonome und in ihren Machtpotenzialen limitierte Legislativen und Exekutiven vorsieht. Die Herausbildung einer demokratiekompatiblen horizontalen Gewaltenkontrolle ist also als dynamische Entwicklung zu verstehen. Damit besteht ein Gegensatz zum ersten Forschungsstrang, der das Beziehungsgefüge zwischen den Institutionen als weitgehend statisch ansieht.

In diesem Beitrag soll beiden Perspektiven nachgegangen werden. Der Zusammenhang von Regierungssystem und Charakter des Gesamtregimes wird in den Abschnitten 2 und 3 thematisiert, indem jeweils zunächst konzeptionelle Einordnungen diskutiert und anschließend die politische Ausgestaltung der Institutionensysteme herausgearbeitet werden. Dabei wird der Abhängigkeit der horizontalen Gewaltenteilung von Mehrheitsverhältnissen in den Parlamenten besondere Aufmerksamkeit geschenkt, denn aus den häufig labilen Gewichtsverteilungen zwischen Regierungs- und Oppositionsparteien hat sich eine für die Region typische Instabilität von Regierungen entwickelt, die diese gegenüber nicht abwählbaren Staatspräsidenten schwächen. In Abschnitt 4 geht es dann um die Wirkung institutioneller Arrangements auf die demokratische Konsolidierung. Neben dem Einfluss spezifischer institutioneller Konstellationen auf die Regimekonsolidierung als ganzer wird dabei thematisiert, in welchem Ausmaß in Mittel- und Osteuropa politische Stabilität herrscht und inwieweit diese Stabilität mit institutionellen Faktoren in Verbindung zu bringen ist.

In allen Abschnitten wird so vorgegangen, dass ein Abgleich von theoretischen Erwartungen und empirischen Entwicklungen stattfindet. Interessant ist dabei zum einen, inwiefern die zentralen Thesen und Befunde der Post-Regimewechselphase auch heute noch, nach mittlerweile zwei Jahrzehnten, Erklärungskraft besitzen. Zum anderen wird berücksichtigt, dass die Verfassungstexte, die in den meisten Fällen eine erstaunliche Kontinuität aufweisen, nicht immer mit der „gelebten Verfassung“ übereinstimmen: Immer wieder geben Persönlichkeiten ihren Ämtern eine andere Prägung, als sie laut Verfassung vorgesehen sind, oder es etablieren sich informelle Regeln, die die Funktionsweise der Regierungssysteme nachhaltig bestimmen (vgl. auch Lorenz in diesem Band).

## 2 Die Beziehungen zwischen Exekutive und Legislative: konzeptionelle Einordnung

Wenn es um das Verhältnis von Exekutive und Legislative geht, beziehen sich alle Lehrwerke der Vergleichenden Regierungslehre auf den grundlegenden Unterschied zwischen parlamentarischen und präsidentiellen Regierungssystemen (z.B. Hartmann 2000; Lauth 2002). Erstere beruhen auf der politischen Abhängigkeit der Regierung von einem gewählten Parlament (Misstrauensvotum), während sich in letzterem, die über ein autonom legitimates Präsidentenamt verfügen, Regierung und Parlament in relativer Unabhängigkeit gegenüberstehen: Im präsidentiellen System kann die Regierung vom Parlament lediglich kontrolliert, aber nicht abberufen werden. Die mittel- und osteuropäischen EU-Mitglieder stellen insofern keine Ausnahmen innerhalb der Union dar, als hier keine „echten“ präsidentiellen Systeme eingerichtet wurden. Zwar wurden in vielen weiter östlich gelegenen Staaten – Belarus, Russland und den meisten anderen post-sowjetischen Ländern – Präsidenten mit umfangreichen Machtkompetenzen etabliert. Selbst hier handelt es sich jedoch häufig nicht um reine präsidentielle Systeme (Elgie 1999; Elgie/Moestrup 2008). In den neuen EU-Staaten existiert damit, wie in der „alten“ EU-15, letztlich nur ein Grundtyp: der Parlamentarismus, in der die Regierung in ihrer Amtsdauer und Amtsführung grundsätzlich vom Vertrauen der Parlamentsmehrheit abhängig ist (Steffani 1979).

Allerdings gibt es innerhalb des Parlamentarismus mit dem Semipräsidentialismus einen Untertyp, dessen Bedeutung sowohl aufgrund der Zahl der zuzurechnenden Fälle als auch aufgrund der Prominenz in der theoretischen Debatte nicht vernachlässigt werden darf. Der von Duverger (1980) eingeführte Begriff des Semipräsidentialismus bezeichnet ein System, in dem der Präsident direkt gewählt wird, über umfangreiche politische Kompetenzen verfügt und zugleich einer Regierung gegenübersteht, die vom politischen Vertrauen des Parlaments abhängig ist. Für die Logik des Semipräsidentialismus ist zentral, ob der direkt gewählte Präsident einer parlamentarischen Mehrheit gleicher politischer *couleur* gegenüber steht – ist dies nicht der Fall, stützt sich also der Premier auf eine eigene Mehrheit im Parlament, gewinnt er an Eigenständigkeit gegenüber dem Präsidenten („*cohabitation*“).

In der Tat ändert sich die Logik der Herrschaftsausübung entscheidend, wenn neben der parlamentarisch gestützten Regierung ein direkt gewählter Präsident existiert, der nach seiner Wahl über eine autonome – und dem parlamentarischen Prinzip fremde – Legitimationsquelle verfügt (Schleiter/Morgan-Jones 2009). Der Begriff des Semipräsidentialismus selbst ist allerdings umstritten. Steffani (1996) bezeichnet den gleichen Systemtyp als „parlamentarisches System mit Präsidialdominanz“, da er die Abberufbarkeit der Regierung durch das Parlament als Hauptkriterium ansieht. Ähnlich argumentieren Shugart und Carey (1992), die ebenfalls von einem parlamentarischen Typ ausgehen, der mit der Direktwahl des Präsidenten lediglich eine zusätzliche Systemeigenschaft aufweise (siehe unten).

Wenn also in den MOE-Staaten „reine“ parlamentarische Systeme und parlamentarisches Systeme mit einflussreichen Präsidenten nebeneinander bestehen, sollte eine vergleichende Analyse sich an Merkmalen orientieren, die in beiden Untertypen von zentraler Bedeutung sind. Sie besteht eben im Kernkriterium des Parlamentarismus: der politischen Abhängigkeit der Regierung vom Mehrheitswillen des Parlaments (Steffani 1979). Um jedoch die Unterschiede zwischen den Subtypen möglichst genau erfassen zu können, werden in der einschlägigen Forschung die legislativ-exekutiven Beziehungen weit detaillierter

untersucht. Die Frage der konkurrierenden Legitimitätsausstattung innerhalb der Exekutive – Staatspräsident versus Regierungschef – ist demgegenüber in den Hintergrund getreten.

Zentral für die bis heute andauernde Debatte ist eine 1992 erschienene Studie von Matthew Shugart und John Carey mit dem Titel „*Presidents and Assemblies*“ (Shugart/Carey 1992; vgl. auch Easter 1997; Frye 1997; Hellman 1997; Ishiyama/Velten 1998; Rüb 2001, 2008). Als Bezugspunkt ihrer Analyse dienen maximal mögliche Machtpotenziale von Präsidenten und Parlamenten (Shugart/Carey 1992: 26). Als „präsidentiell-parlamentarisch“ gelten demnach Systeme mit einer – in Fragen der Kompetenzen – dominanten Position des Präsidenten. Verfügt dieser im Gegenzug nur über geringe, weitgehend repräsentative Funktionen, wird ein System als „parlamentarisch-präsidentiell“ oder als „parlamentarisch“ klassifiziert. Der Direktwahl des Präsidenten kommt dabei nach wie vor eine besondere, allerdings im Vergleich zu Duvergers Klassifikation abgeschwächte Bedeutung zu. Einerseits wirkt die Direktwahl nach wie vor typenbildend, denn Shugart und Carey unterscheiden explizit zwischen parlamentarischen Systemen „mit“ und „ohne“ direkt gewählten Präsidenten. Andererseits stellen die Autoren innerhalb des Semipräsidentialismus eine klare Rangordnung nach der Kompetenzausstattung her.

Den folgerichtigen nächsten Schritt unternahm dann Wolfgang Merkel (1996), indem er bei der empirischen Zuordnung gänzlich von der Direktwahl des Präsidenten absah. Im Hintergrund stand die Tatsache, dass in Mittel-, Süd- und Osteuropa eine ganze Reihe von Regierungssystemen mit direkt gewählten Präsidenten, aber gleichzeitig geringen Machtressourcen, entstanden. Für deren Existenz wird die Phase des Regimewechsels, in der häufig ein vom Parlament unabhängiges Staatsoberhaupt mit Reservefunktion benötigt wurde, zur Erklärung herangezogen (u.a. Elster 1993, siehe unten Abschnitt 3). In den meisten Fällen handelt es sich jedoch um Regierungssysteme mit parlamentarischer Dominanz (*Tabelle 1*).

*Tabelle 1:* Typen von Regierungssystemen im post-sozialistischen Europa

Typeneinteilung		Empirische Zuordnungen	
Duverger 1980	Shugart/Carey 1992	Shugart 1996	Merkel 1996
Präsidentiell	Präsidentiell	Belarus <sup>a</sup> Ukraine <sup>a</sup>	Belarus <sup>a</sup>
Semipräsidentielles Regierungssystem	Präsidentiell-Parlamentarisch	Russland <sup>a</sup> Kroatien <sup>a</sup>	Russland <sup>a</sup> Ukraine <sup>a</sup>
	Parlamentarisch-Präsidentiell	Litauen Polen Rumänien	Kroatien <sup>a</sup> Litauen Polen Rumänien
	Parlamentarisch (mit direkt gewähltem Präsidenten)	Bulgarien Slowenien	Bulgarien Slowenien
Parlamentarisches Regierungssystem	Parlamentarisch (ohne direkt gewählten Präsidenten)	Estland Lettland Slowakei <sup>b</sup> Tschechien Ungarn	Estland Lettland Slowakei <sup>b</sup> Tschechien Ungarn

Quelle: eigene Darstellung nach Merkel (1996), Shugart (1996) und Shugart (1997).

<sup>a</sup> Fälle, die nicht zum empirischen Fokus dieses Beitrags gehören, aber für die Typenbildung von Bedeutung sind.

<sup>b</sup> Die Einordnung erfolgt hier auf Basis des bis 1999 geltenden Verfassungsrahmens, nach dem der slowakische Staatspräsident indirekt durch das Parlament gewählt wurde.

Die Neubildung von Regierungssystemen im post-sozialistischen Europa hat also dazu beigetragen, die von Duverger etablierte Typologie durch eine differenziertere Einteilung zu ersetzen, die auf Gesamteuropa anwendbar ist. Dabei stand das Anliegen im Vordergrund, die Machtpotenziale von Staatspräsidenten gewissermaßen auf einem Kontinuum zu erfassen. Diese Grundüberlegung prägt auch die folgenden Ausführungen.

### **3 Die Regierungssysteme: empirische Konstellationen und parlamentarische Kontexte**

Betrachtet man die Entstehungsumstände der neuen Regierungssysteme im post-sozialistischen Europa, interessieren zunächst die Gründe für das Auftreten der oben skizzierten Typen. Wie kommt es zu „reinen“ parlamentarischen Systemen auf der einen und zu parlamentarischen Systemen mit direkt gewähltem Präsidenten auf der anderen Seite?

Als wichtigste Ursache für den Verzicht auf rein parlamentarische Arrangements wird meist die Ausgangskonstellation in der ersten Phase des Systemwechsels gesehen. Hatten die Eliten des alten Regimes es geschafft, sich in die neue Ära „hineinzuretten“, fanden sie in einem direkt zu wählenden Präsidenten „die ideale Institution des Rückzugs“ (Rüb 2008: 143). In der Regel gab es in ihren Reihen einen prominenten Politiker, dem gute Wahlausichten zugeschrieben wurden. Einmal im Amt, verfügte dieser Politiker mit legislativem Vetorecht und der Kompetenz zur Initiierung von Referenden über beachtliche Instrumente, um die Interessen der alten politischen Klasse zu verteidigen.<sup>2</sup> Allerdings erfüllten sich die Erwartungen der alten Regimeeliten auf die Eroberung des neu geschaffenen Präsidentenamtes nicht in allen Fällen. Beispielsweise wurde in Polen nach dem Ende des Runden Tisches nicht ein Vertreter des alten Regimes zum Staatspräsidenten gewählt, sondern eine wichtige Symbolfigur der Systemopposition, nämlich Lech Wałęsa.

Die Diskussion um die Präsidentenämter sowie deren Beziehungen zu den übrigen Institutionen hat sich mithin vorwiegend an den realen Machtkonstellationen zu orientieren. In keinem ostmitteleuropäischen Land – in Ost- und Südosteuropa liegen die Dinge erneut anders – hat der erste direktgewählte Präsident die Herrschaftskultur des Gesamtsystems prägen können, so wie es etwa in Frankreich mit Charles de Gaulle der Fall war (vgl. Charlot 1994). Die Regel war eher ein schneller Wechsel, so dass die zumeist auf maximal zwei Wahlperioden begrenzte Amtsdauer vieler Präsidenten nicht einmal ausgeschöpft wurde.

Betrachten wir nun die reale Machtausstattung der Staatsoberhäupter in den neuen EU-Ländern, bestätigt sich zunächst die bereits angesprochene Schwäche der meisten direkt gewählten Präsidenten (Tabelle A5 im Materialanhang). Lediglich in Polen und Litauen lässt sich von einem herausgehobenen Präsidialamt sprechen, dessen Inhaber in „normalen“ Zeiten ein starkes Gegengewicht zu einem mit stabiler Mehrheit ausgestatteten Parlament bilden kann. In allen anderen Staaten mit Direktwahl des Präsidenten enthalten die Verfassungen den Staatsoberhäuptern ein gebündeltes Instrumentarium an machtrelevanten Kompetenzen vor. Neben der direkten Legitimation durch Wahl verfügen die Präsidenten Bulgariens, Rumäniens und Sloweniens über nur wenige weitere Machtressourcen zur aktiven Politikausübung – ein suspensives Vetorecht in Bulgarien, das Vorschlagsrecht für den Regierungschef in Rumänien und Slowenien.

---

<sup>2</sup> Ähnlich argumentierte bereits Jon Elster (1992, 1993).

Konzentriert man sich auf die Kompetenzausstattung, sind die Präsidenten in einigen Ländern ohne Direktwahl sogar stärker als in Ländern mit direkt gewähltem Präsidenten. Der tschechische Präsident etwa ist auch durch *Impeachment* nicht absetzbar (und daher dem Parlament gegenüber unabhängiger); zudem kann er die Regierungsbildung aktiv beeinflussen und verfügt über ein suspensives Vetorecht.

Es gilt dabei aber zu beachten, dass Verfassungstext und gelebte Verfassung nicht immer übereinstimmen. So ging z.B. die Machtausübung einiger rumänischer Präsidenten weit über die Kompetenzen hinaus, die ihnen laut Verfassung zustanden. Präsident Ion Iliescu (Amtszeiten: 1990-1992 und 1992-1996) etwa kontrollierte nicht nur das Geschehen im Parlament, sondern übernahm auch immer mehr Zuständigkeiten, die laut Verfassung dem Premierminister zugeschrieben waren (Gabanyi 2004: 563). Auch sein Nachfolger, Emil Constantinescu (Amtszeit: 1996 bis 2000), der zunächst vorgab, sich wieder streng an die Vorgaben der Verfassung halten zu wollen, mischte sich weit mehr in den politischen Prozess ein, als es ihm laut Verfassung zustand (ebd.).

Geht man von den Verfassungstexten aus, sind acht der zehn behandelten Regierungssysteme als „parlamentarisch dominiert“ anzusehen (Beichert 2001: 123-176). In ihnen kann das Parlament, wenn es eine stabile Regierungsmehrheit besitzt, den Präsidenten marginalisieren und im Großen und Ganzen auf seine symbolischen und repräsentativen Funktionen beschränken. Die Verhältnisse ändern sich, sobald die Regierung nicht mehr von einer dauerhaften Parlamentsmehrheit unterstützt wird. Dann übernehmen die Präsidenten eine Reservefunktion, die sich darin ausdrückt, dass sie – bei fehlender Unterstützung für die Regierung und/oder beim Nichtzustandekommen des jährlichen Haushalts – vorzeitige Parlamentswahlen erzwingen können.

Die Systeme Litauens und Polens lassen sich dagegen als „balanciert“ (ebd.: 137) in dem Sinne bezeichnen, dass Präsident und Regierung letztlich unabhängig von der Regierungsmehrheit der Machtsphäre der jeweils anderen Seite ausgesetzt sind. Natürlich gewinnt der Präsident zusätzlich an Machtpotenzial, wenn eine Regierung auf einer instabilen parlamentarischen Mehrheit oder gar einer Minderheit beruht (Linz 1994). Aber auch eine stabile Regierung muss sich in Polen und Litauen mit bestimmten außenpolitischen Domänen des Präsidenten (auch in europapolitischen Fragen), mit dessen Gesetzesinitiativrecht sowie mit seinen autonomen Kompetenzen bei der Benennung des Regierungschefs auseinandersetzen. Hinzu kommt das für die gesamte EU außergewöhnliche Recht des polnischen Präsidenten, ein Gesetzes-Veto bis zu einem Widerspruch einer 3/5-Mehrheit des Parlaments aufrechterhalten zu können.

Gewissermaßen die Gegenperspektive zur Beurteilung der Machtverteilung zwischen den Kerninstitutionen ergibt sich, wenn die Rechte des Parlaments betrachtet werden (Tabelle A6 im Materialanhang). Es wird deutlich, dass die relative Machtposition der Parlamente auch innerhalb des parlamentarischen Typs stark variiert. Ein konstruktives Misstrauensvotum – ein wichtiges Instrument zur Stärkung der Regierung gegenüber dem Parlament – existiert nicht nur in Polen, sondern auch in Slowenien und Ungarn. In Estland, Lettland, Litauen, der Slowakei und Polen kann das Parlament ein Misstrauensvotum gegen einzelne Minister stellen (Ismayr 2004: 31). Polen und Litauen mit ihren balancierten Regierungssystemen haben sich für eine unterschiedliche Machtausstattung der Parlamente entschieden – vergleichsweise schwach in Polen, vergleichsweise stark in Litauen.

Verändert sich der Fokus auf die – keineswegs immer spiegelbildlichen – Kompetenzen der Regierungen (vgl. Tabelle A7 im Materialanhang), fällt die Sonderstellung der

Regierungschefs in Slowenien und Polen ins Auge. In beiden Fällen obliegt ihnen allein die Organisationsgewalt der Regierung; zusätzlich sind dort die Regierungschefs für die Leitlinien der Politik verantwortlich. In allen anderen Fällen funktionieren die Kabinette eher nach dem Kollegialprinzip. Zum Einfluss des Präsidenten auf die Regierungsbildung ist erneut zu betonen, dass sich die Bestimmungen nicht allein aus dem Regierungssystemtyp ableiten lassen: Sowohl in Estland, Tschechien und Ungarn („reine“ parlamentarische Systeme) als auch in Bulgarien, Rumänien und Slowenien (direkt gewählter Präsident, parlamentarische Dominanz) als auch in Polen (balanciertes Regierungssystem) benötigt der Ministerpräsident die Gegenzeichnung des Präsidenten für die Regierungsbildung (Müller-Rommel in diesem Band).

Die isolierte Diskussion der Kompetenzen von Präsidenten, Parlamenten und Regierungen verdeutlicht, dass die Gewaltenteilung zwischen Exekutive und Legislative durch viele Facetten gekennzeichnet ist. Es ist daher nicht möglich, eine Typenbildung auf Basis einzelner Merkmale vorzunehmen. Wenn, wie im Fall der neuen EU-Staaten, „unreine“ Subtypen vorliegen, können fallorientierte Betrachtungen vertiefte Erkenntnisse vermitteln. In *Tabelle 2* wird dargestellt, wie die Kompetenzen der Kerninstitutionen – Parlament, Regierung und Präsident – wechselseitig austariert sind. Es ergeben sich recht unterschiedliche Profile der interinstitutionellen Gewichtsverteilung. In Bulgarien, Rumänien, der Slowakei, Tschechien und Ungarn lässt sich keine Dominanz einer der drei Kerninstitutionen erkennen. Zum bisher Gesagten passt, dass es mit Bulgarien und Rumänien gerade zwei Systeme mit direkt gewähltem Präsidenten sind, in denen dieser – laut Verfassung – auch im interinstitutionellen Vergleich zurückhaltend mit Machtmitteln ausgestattet ist.

*Tabelle 2:* Institutionelles Beziehungsgefüge von Präsident, Parlament und Regierung

	Stärke des Präsidenten	Stärke des Parlaments	Stärke der Regierung	Dominantes Prinzip
Bulgarien	Niedrig	Mittel	Mittel	Gewaltenbalance
Estland	Mittel	Hoch	Mittel	Parlamentsdominanz
Lettland	Niedrig	Hoch	Niedrig	Parlamentsdominanz
Litauen <sup>a</sup>	Hoch	Mittel	Niedrig	Präsidialdominanz bzw. Gewaltenbalance
Polen <sup>a</sup>	Hoch	Niedrig	Hoch	Präsidialdominanz bzw. Exekutivkonkurrenz
Rumänien	Niedrig	Mittel	Mittel	Gewaltenbalance
Slowakei	Mittel	Hoch	Niedrig	Gewaltenbalance
Slowenien	Niedrig	Niedrig	Hoch	Regierungsdominanz
Tschechien	Mittel	Mittel	Mittel	Gewaltenbalance
Ungarn	Niedrig	Niedrig	Mittel	Gewaltenbalance

Quellen: Beichelt (2001: 137); Verfassungen der Mitgliedstaaten; vgl. auch Tabellen A5-A7 im Materialanhang.

Anmerkung: <sup>a</sup> Tendenz zur Präsidialdominanz im Falle der politischen Übereinstimmung von Präsident und Premierminister bzw. von Präsident und Regierungskoalition.

Noch einen Schritt weiter geht die slowenische Verfassung, die dem direkt gewählten Präsidenten einen nur geringen Handlungsspielraum zumisst, im Gegenzug jedoch die vom Parlament abhängige Regierung – ähnlich wie in der Bundesrepublik Deutschland – stärkt. In Tschechien und der Slowakei stehen den moderat gestärkten Präsidenten Institutionen mit autonomen Machtmitteln gegenüber, so dass sich Regierungssysteme mit einander kontrol-



lierenden Gegengewichten ergeben. In Estland und Lettland konzentrieren sich die Steuerungsmöglichkeiten dagegen bei den Parlamenten, die weder einer besonders starken Regierung gegenüberstehen noch auf einen übermächtigen Präsidenten Rücksicht nehmen müssen – im Gegenteil, schließlich wählen der Riigikogu (Estland) sowie die Saeima (Lettland) ihrerseits den Staatspräsidenten.

Zuletzt zeigt sich der benannte Sonderstatus Polens und Litauens auch an der Binnenorganisation der beiden Regierungssysteme. Polen verfügt seit 1997 über eine neue Verfassung, in der der Premierminister gegenüber dem Parlament und dem Präsidenten gestärkt wurde (Sulowski/Wojtaszczyk 2001). Polen kommt damit dem Idealtyp der „doppelten Exekutive“ besonders nahe. In Litauen dagegen steht ein vergleichsweise starker Präsident einem Parlament gegenüber, das von der Regierung in geringerem Maße abhängt. Hier kommt es besonders darauf an, ob der Präsident und das Parlament in politisch-programmatischem Einvernehmen koexistieren oder nicht. Falls der Präsident als Exponent der Mehrheitsfraktion – oder aber als Gegenspieler in einer klassischen *cohabitation* – fungiert, stellt sich ein für das balancierte Regierungssystem adäquates Gleichgewicht ein. Bestehen dagegen im Parlament fragile Mehrheitsverhältnisse und mithin eine politisch schwache Regierung, kann der Präsident mit noch größerer Aussicht auf Erfolg als in Polen versuchen, Parlament und Regierung gegeneinander auszuspielen.

Die in den MOE-Staaten vorfindbaren institutionellen Muster geben mithin Anlass, die etablierten Typen von Regierungsformen, wie wir sie in der Vergleichenden Regierungslehre finden, zu überdenken. Welchen Stellenwert hat beispielsweise das in der Literatur nach wie vor hervorgehobene Kriterium der Direktwahl des Präsidenten, wenn das Präsidentenamt – wie in Bulgarien, Rumänien, der Slowakei und Slowenien – nicht mit Machtressourcen ausgestattet ist, die die erhöhte Legitimitätskapazität begleiten? Wie gerechtfertigt ist die häufig uniforme Betrachtung parlamentarischer Systeme, wenn das Binnenverhältnis zwischen Parlament und Regierung so unterschiedlich ausgestaltet ist, dass sich in ihrer Funktionslogik stark abweichende Untertypen bilden können?

Diese Fragen können hier nicht grundsätzlich geklärt werden. Es lässt sich jedoch mithilfe einiger MOE-Fälle skizzieren, welche Funktionslogiken bei einer verfeinerten Typenbildung zu unterscheiden wären. Zunächst rücken die „reinen“ Typen ins Blickfeld, nämlich Parlamentsdominanz, Regierungsdominanz und Präsidialdominanz. Sie beschreiben die jeweiligen Machtzentren und deuten konstitutionelle Abhängigkeitsverhältnisse an. In einem System mit parlamentarischer Dominanz wären dann z.B. häufigere Regierungswechsel zu erwarten als im Falle einer Regierungsdominanz, weil der Regierung selbststabilisierende Instrumente gegenüber dem Parlament fehlen. Eine Präsidialdominanz verschiebt dagegen die Gewichte in jenen Teil der Exekutive, auf den das Parlament aus konstitutionellen Gründen keinen eigenen Zugriff hat.

Gegenüber diesen im Grunde klaren Konstellationen ist der Typ der Gewaltenbalance dadurch gekennzeichnet, dass die politischen Machtkonstellationen sehr unterschiedlich ausfallen können. Da die Machtressourcen gleichgewichtig verteilt sind, obliegt es den Akteuren, ihre Potenziale zu nutzen und gegebenenfalls gegen die übrigen Kerninstitutionen in Stellung zu bringen. Von besonderer Bedeutung ist dabei die Festigkeit der erwartbaren Allianzen, also zwischen Parlament und Regierung, zwischen Parlament und Präsident (im Falle eines nicht direkt gewählten Präsidenten) sowie zwischen Regierung und Präsident (im Falle einer parteipolitisch übereinstimmenden Ausrichtung). Die allgemeine Literatur hat die Stabilität dieser Beziehungen in der Regel als gegeben angenommen und

daraus typenrelevante Annahmen abgeleitet (Linz/Valenzuela 1994). Im Transformationskontext, speziell vor dem Hintergrund der sozialistischen „Hinterlassenschaft“ eines schwachen interpersonalen Vertrauens (Jowitt 1992; Crawford/Lijphart 1997), sind dagegen brüchige Allianzen durchaus zu erwarten. Deshalb erfordert eine vollständige Analyse der exekutiv-legislativen Beziehungen in MOE einen expliziten Blick auf den Prozess der demokratischen Konsolidierung.

#### 4 Konsequenzen für die Konsolidierung der Demokratie

In den ersten Jahren nach dem Systemwechsel stand bei der Diskussion von Regierungssystemen und den dazugehörigen Typen die Frage nach deren „Verträglichkeit“ mit der Demokratie im Zentrum. Auslöser war die in Abschnitt 2 geschilderte Debatte, welcher Regierungssystemtyp als günstiger für das Funktionieren junger Demokratien zu werten sei.

Zwanzig Jahre später erscheint diese Auseinandersetzung wenigstens dann überholt, wenn die neuen EU-Staaten betrachtet werden. Nicht zuletzt aufgrund konditionalen Drucks durch die EU selbst haben sich in allen neuen Mitgliedstaaten konsolidierte Demokratien entwickelt (Schimmelfennig/Engert/Knobel 2005; Schimmelfennig 2008; Schimmelfennig/Schwellnus in diesem Band). Defekte, die manche der neuen EU-Staaten in einigen Teilregimes aufweisen, gefährden augenscheinlich weder ihre generelle Klassifizierung als Demokratien noch die längerfristigen Aussichten auf weitere Konsolidierung (Bertelsmann Stiftung 2008; Merkel in diesem Band). „Ein klarer Zusammenhang zwischen Demokratisierung und ‚guter‘ horizontaler Gewaltenteilung“ kann mithin angesichts der oben dargestellten Vielfalt der Regierungssysteme kaum ausgemacht werden (Rüb 2008: 144); Friedbert Rüb bezeichnet ihn jenseits der ersten Konsolidierungsjahre sogar als „nicht sichtbar“ (ebd.).

Demokratieabträgliche Elemente, die im Verhältnis von Exekutive und Legislative gründen, lassen sich nur in Staaten außerhalb der EU bzw. in der Phase unmittelbar nach dem Regimewechsel nachweisen. Dies gilt für Russland, die Ukraine, Kroatien (bis 1999), Rumänien (bis 1996) sowie die Slowakei (bis 1998). In den Fällen, in denen die Konsolidierungskrise überwunden werden konnte, hat dazu maßgeblich eine Veränderung des Elitenverhaltens in Richtung Demokratiekompatibilität beigetragen. Hier gilt eine Aussage von Valerie Bunce (1997: 175): „*What offices exist matters perhaps less than who occupies these offices.*“ Konkret heißt dies im Hinblick auf das gesamte post-sozialistische Europa, dass Persönlichkeiten mit zeitweise demokratieabträglichem Verhalten entweder abgewählt wurden oder ihr Verhalten an die repräsentative Demokratie angepasst haben. Ein Beispiel für ersteren Fall wäre erneut Lech Wałęsa, für letzteren lassen sich der ehemalige rumänische Staatspräsident Ion Iliescu oder auch der ehemalige slowakische Ministerpräsident Vladimír Mečiar anführen. Manche Details im Verhalten dieser Personen können sicherlich noch immer im Hinblick auf den Herrschaftsstil diskutiert werden, und dennoch springen die Unterschiede zum „exzessiven Exekutionalismus“ (Rüb 2008: 141) eines Vladimir Putin (Russland) oder Leonid Kučma (Ukraine) sofort ins Auge.

Wenn allerdings 20 Jahre nach dem Regimewechsel einzelne Variablen für den Stand der demokratischen Konsolidierung keine hinreichende Erklärungskraft mehr haben, folgt daraus noch keine Irrelevanz des Regierungssystems für sämtliche Teilbereiche der demokratischen Entwicklung. Die institutionenorientierte Transformationsforschung hat sich

nicht nur für die Konsolidierung interessiert, sondern auch den Komplex der politischen Repräsentation ins Auge gefasst. Besonders im Fokus standen dabei Parteiensysteme (Mair 1997; Kitschelt u.a. 1999; Grotz 2000; Tiemann in diesem Band) sowie verbandliche Formen der Interessenvermittlung (Wiesenthal 1995; Merkel/Sandschneider 1999; Wiesenthal 2001; Armingeon in diesem Band).

In der Debatte zum Zusammenhang von Regierungs- und Parteiensystemen lassen sich zwei Ansätze mit unterschiedlichen Konzepten zur Einbeziehung historischer Kontexte erkennen. Zum einen steht eine Gruppe um Herbert Kitschelt für eine indikatorbasierte Kategorisierung der sozialistischen Vergangenheit, z.B. mittels der Unterscheidung zwischen „bürokratisch-autoritärem“ und „national-akkomodativem“ Kommunismus (Kitschelt 1995; Kitschelt u.a. 1999; Tiemann in diesem Band). Die Repräsentations- und Handlungskapazitäten von Parteiensystemen werden in diesem Ansatz ebenso wie die institutionellen Arrangements als Spiegel der Interaktionsmuster zwischen den alten und neuen Eliten sowie der historisch gewachsenen Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung gesehen. Verfügt diese über eine vergleichsweise hohe Rationalität und besteht außerdem ein demokratischer Grundkonsens unter den politischen Eliten, stellen sich gleich zwei konsolidierungsförderliche Konstellationen ein. Erstens ergeben sich institutionelle Strukturen ohne „einbetonierte“ Machtteilung zwischen Präsident und Regierung, was in der Frühphase der Demokratie die Übertragung politischer Konflikte in Verfassungskrisen erschwert – das bereits erwähnte Argument von Juan Linz (1994) und Friedbert Rüb (1994). Zweitens sorgt eine höhere Programmgebundenheit des Parteienwettbewerbs für eine rationale Übertragung gesellschaftlicher Präferenzen in die politische Sphäre. Dies führt in der Tendenz zu einer begrenzten Anzahl relevanter Parteien (vgl. unten *Tabelle 3*). Dadurch werden Machtwechsel erleichtert, so dass ein weiteres Konsolidierungskriterium, die Alternanz politischer Herrschaft, erfüllt wird (Huntington 1991).

Ein anderer Ansatz zur Berücksichtigung von Kontextfaktoren findet sich bei Florian Grotz (2000), wobei Gemeinsamkeiten mit anderen Arbeiten aus dem Umfeld von Dieter Nohlen kaum zu verkennen sind (z.B. Nohlen/Kasapovic 1996; Thibaut 1996, 1998). Grotz fragt nach den Auswirkungen von institutionellen Arrangements auf die Entwicklung der Parteiensysteme in Ostmitteleuropa und kommt dabei zu dem Schluss, dass Institutionen in bestimmten „kontextsensiblen“ Situationen einen Einfluss auf die Strukturiertheit des Parteienwettbewerb ausüben (Grotz 2000: 444). Die konkreten Effekte von Institutionenarrangements lassen sich dabei allerdings nicht in „abstrakten Funktionsqualitäten [...] bestimmter Regierungsformen“ formulieren (ebd.: 448). Vielmehr werden die historischen, gesellschaftsstrukturellen, akteursspezifischen und institutionellen Gegebenheiten in den einzelnen Ländern als zu spezifisch und ambivalent angesehen, um zu leidlich verallgemeinerbaren Aussagen zu kommen. Grotz verzichtet daher im Gegensatz zu Kitschelt auf typisierende Indikatoren zur Kennzeichnung des Kontextes, der in einer unbestimmten – bzw. unbestimmbaren – Weise dennoch qualitativ zu berücksichtigen ist.

Vor diesem Forschungshintergrund wird nun die Frage relevant, ob sich mit größerem Zeitabstand zur unmittelbaren Regimewechselphase Aussagen über den Zusammenhang der exekutiv-legislativen Beziehungen einerseits und der politischen Stabilität andererseits finden lassen. Wohlgemerkt gibt es auch konsolidierte Demokratien, in denen die Regierungen vergleichsweise häufig wechseln (z.B. Italien). In der Phase der Konsolidierung muss die politische Stabilität dennoch unter erhöhter Beobachtung stehen. Hohe Regierungsinstabilität wirkt zum einen negativ auf die Stabilität des Parteiensystems, die ihrer-

seits mit der Konsolidierung des Gesamtregimes zusammenhängt (Beyme 1997). Zum anderen steht am Ende des Konsolidierungsprozesses eine der Demokratie gegenüber aufgeschlossene politische Kultur (Merkel in diesem Band); eine solche kann sich bei stetig wechselndem Personal in der Regel nicht ungehindert entwickeln.

In den ersten Jahren nach dem Regimewechsel wurden konkurrierende Hypothesen hinsichtlich der zu erwartenden Parteiensystemstabilität – und im Zusammenhang damit der Regierungsstabilität – in post-sozialistischen Staaten aufgestellt. Einerseits stellten Regionalexperten eine frühe Konsolidierung der neuen Parteiensysteme fest (z.B. Ágh 1996; Olson 1998), wobei der Fokus eher auf dem Wirken von Parteien in den neuen Parlamenten lag. Wurde ein breites Spektrum parteiensystemischer Elemente in den Blick genommen, kam es zu pessimistischeren Urteilen. Peter Mair mutmaßte, dass drei Faktoren die Verfestigung der osteuropäischen Parteiensysteme behindern könnten: die ideologisch wenig gebundene Wählerschaft, die häufig auf Personen (und nicht Programme) ausgerichteten Parteien sowie der offene Wettbewerb um die Regierungsbildung (Mair 1997: 175-198). Ein geschlossener Wettbewerb ist nach Mair dann gegeben, wenn die Regierungswechsel vollständig stattfinden („*alternation of government*“), bei einer neuen Regierungsbeteiligung die jeweiligen Koalitionen in der gleichen Parteienzusammensetzung auftreten („*familiarity in the governing formulae*“) und bestimmte Parteien durchgehend von der Teilhabe an der Regierung ausgeschlossen sind („*access to government*“). Den MOE-Staaten bescheinigt Mair einen weitgehend offenen Wettbewerbscharakter (Mair 1997: 192).

Allerdings kommt eine Reihe von Arbeiten, die sich explizit auf Mairs konzeptionelles Rüstzeug berufen, zu abweichenden Befunden. James Toole (2000), der Mairs Kategorien auf Polen, Ungarn und Tschechien anwendet, kommt zu dem Schluss, dass insbesondere die Wettbewerbsstrukturen in Ungarn und Tschechien „geschlossener“ und damit stabiler seien, als es die Einschätzung von Mair vermuten lasse. Eine wesentliche Rolle schreibt Toole dem Verhalten der Eliten zu, das wiederum stark vom jeweiligen Wahlsystem beeinflusst werde. Ferdinand Müller-Rommel (2005) kommt bei seiner Analyse des Zusammenhangs von Strukturen der Regierungsbildung und Stabilität von Parteiensystemen in den zehn MOE-Staaten zu einem ähnlichen Ergebnis: In einem Großteil der Länder der Region seien „relativ stabile Wettbewerbsstrukturen im Prozess der Regierungsbildung und damit relativ stabile Strukturen der Parteiensysteme“ zu beobachten (Müller-Rommel 2005: 679).

Werden nun die Regierungsstabilität in den post-sozialistischen EU-Ländern sowie mögliche Zusammenhänge zu den jeweiligen institutionellen Ausgestaltungen in den Blick genommen, ergibt sich die Zusammenstellung in *Tabelle 3*. Die erste Spalte zeigt die Stabilität der Regierungen nach der gängigen Definition der Koalitionsforschung, nach der ein Regierungswechsel bei Rücktritt des Premierministers, einer Änderung der Parteienzusammensetzung sowie nach (regulären oder vorzeitigen) Wahlen vorliegt (Woldendorp u.a. 2000).<sup>3</sup> Hieraus ergibt sich folgendes Bild: Während etwa in Ungarn und Tschechien der Großteil der Regierungen die gesamte Legislaturperiode überdauert hat und damit als stabil gelten kann, blicken Lettland, Polen und Rumänien im selben Zeitraum auf eine Reihe von vorzeitigen Regierungswechseln zurück.

<sup>3</sup> Mit anderen Worten: Übergangskabinette („*caretaker*“) und amtierende Regierungen werden nicht mitgezählt.

Tabelle 3: Regierungsstabilität in Mittel- und Osteuropa (1990-2008)

Land	Zahl Regierungen seit den Grün- dungswahlen (ohne Caretaker)	Partielle Regierungs- wechsel <sup>a</sup>	Vollständige Regierungswechsel <sup>b</sup> (Regierungsübernahmen durch die Opposition)	Effektive Parteien (Durchschnitt)
Bulgarien	6	1	4 (1991, 1995, 97, 2001)	2,9
Estland	10	7	2 (1995, 1999)	5,0
Lettland	15	14	0	5,6
Litauen	8	5	2 (1996, 2000)	4,1
Polen	13	7	5 (1993, 97, 2001, 05, 07)	3,5 <sup>c</sup>
Rumänien	12	5	6 (1992, 1994, 96, 2000, 04, 08)	3,8
Slowakei <sup>d</sup>	9	4	4 (1994, 94, 98, 2006)	5,1
Slowenien	9	8	0	6,0
Tschechien <sup>d</sup>	5	3	1 (1998)	4,0
Ungarn	6	2	3 (1994, 1998, 2002)	3,0

Quelle: eigene Berechnung nach Müller-Rommel u.a. (2008); Stand: 31.12.2008.

Anmerkungen: <sup>a</sup> Kriterium: Mindestens eine Partei bleibt in der Nachfolgeregierung vertreten. <sup>b</sup> Kriterium: Zwischen zwei aufeinander folgenden Regierungen findet sich keine Parteienkontinuität. <sup>c</sup> Ohne Wahlperiode 1991-93, d.h. bezogen auf das Wahlrecht seit 1993. <sup>d</sup> Ab 1992.

Lassen sich Verbindungen zu institutionellen Variablen ziehen? Es fällt zunächst auf, dass die Zahl der Regierungen nicht in einem eindeutigen Zusammenhang mit den Machtbefugnissen der Präsidenten steht. Zwar blickt Polen, wo der Präsident über die Einsetzung einer Regierung mitentscheidet, auf 13 Regierungen in fast 20 Jahren Demokratie zurück. Lettland und Rumänien, die eine ähnlich hohe Zahl an Regierungen aufweisen, verfügen dagegen über schwache Präsidenten. Auch die deutlich geringere Zahl an Regierungen in Litauen (wo ebenfalls ein starker Präsident existiert) oder Ungarn (schwacher Präsident) spricht eher gegen einen systematischen Einfluss der Stärke des Präsidenten auf die Regierungsstabilität.

Die ersten Spalten von *Tabelle 3* verweisen auf einen Aspekt, der in der Parteien- und Regierungsforschung zu Mittel- und Osteuropa eine wesentliche Rolle spielt: die Alternanz der Regierungen (vollständige oder partielle Regierungswechsel). Einige Anzeichen sprechen für eine mögliche Verbindung zwischen der hohen Alternanz von Regierungen und Systemen mit direkt gewählten Präsidenten. In Bulgarien, Polen und Rumänien haben zwischen vier und sechs komplette Regierungswechsel seit den Gründungswahlen stattgefunden. Da es sich nur um wenige Fälle handelt, lässt sich nicht von einem systematischen Zusammenhang sprechen. In allen drei Ländern aber (sowie in Litauen, das ebenfalls einen direkt gewählten Präsidenten aufweist) hat es Regierungswechsel im Anschluss an Präsidentenwahlen gegeben, die ihrerseits ein Vertreter des jeweiligen Oppositionslagers gewonnen hatte (siehe z.B. Deimel 1997; Nève 1997; Juchler 1998). Anders ausgedrückt: Mit ihrer hohen symbolischen Kraft der direkten Legitimierung nahmen die Präsidentenwahlen

einen späteren Regierungswechsel auf der Grundlage von Parlamentswahlen vorweg (zum Beispiel Brazauskas in Litauen, Constantinescu in Rumänien, Lech Kaczyński in Polen). Den Präsidenten gelang es hier, günstige Rahmenbedingungen für eine politische Wechselstimmung zu schaffen.

Bei der Vielzahl von Regierungswechseln in Estland, Lettland, Polen und Rumänien handelte es sich meist um partielle Regierungswechsel, bei denen mindestens eine Partei in Regierungsverantwortung verblieb. Wie aufgezeigt, wird dies gemeinhin als Zeichen der Instabilität gesehen (Mair 1997). Andererseits könnte die geringe Zahl vollständiger Regierungswechsel aber auch dahingehend interpretiert werden, dass auf der programmatischen Ebene ein gewisses Maß an Kontinuität herrscht. Zugleich können die zahlreichen vollständigen Regierungswechsel in Bulgarien, der Slowakei und Ungarn, die gemeinhin als Zeichen von Stabilität gelten, auch als abträglich für die Konsolidierung angesehen werden. Im ungarischen Fall etwa spiegeln sie eine starre Blockbildung des Parteiensystems wider, die mit einer starken Polarisierung einhergeht und daher nicht unbedingt stabilitätsfördernd ist (Ahn 2006; Enyedi 2006).

Mithin kann sowohl eine vermeintlich zu geringe als auch eine „übergroße“ Stabilität (z.B. in Form einer polarisierten Blockbildung) der Parteien- und Regierungssysteme Probleme für die Konsolidierung der Demokratie mit sich bringen. In der Konsequenz ergibt sich daher erneut die Notwendigkeit, einzelne Fälle genauer zu betrachten und die theoretischen Erwartungen hinsichtlich institutioneller Variablen empirisch zu überprüfen.

## 5 Fazit

Insgesamt lässt sich eine Reihe von Indizien dafür finden, dass das institutionelle Beziehungsgefüge zwischen Legislative und Exekutive einen prägenden Einfluss auf die Entwicklung der mittel- und (süd)osteuropäischen Demokratien und Neumitglieder der EU gehabt hat. In der ersten Phase nach 1989/90 standen die unmittelbare Wirkung auf die demokratische Konsolidierung im Vordergrund, und es wurden gewisse konsolidierungsabträgliche Momente von Systemen mit starken Präsidenten identifiziert (Linz/Valenzuela 1994). Sie kamen insbesondere dann zum Tragen, wenn – wie in Polen oder Rumänien in den frühen 1990er Jahren – Akteure mit nur teilweise demokratiekompatiblen Absichten politische Konflikte zu institutionellen „Krisen“ stilisierten. In diesen Fällen verblieben Auseinandersetzungen zwischen politischen Opponenten nicht in der parlamentarischen Arena, sondern wurden zwischen miteinander konkurrierenden exekutiven Ämtern ausgetragen. Wie das Beispiel der bis 1999 parlamentarisch dominierten Slowakei zeigt, waren konsolidierungsabträgliche Impulse allerdings keineswegs nur in Ländern mit direkt gewählten und kompetenzbewehrten Präsidenten zu beobachten.

Insbesondere das Einsetzen der EU-Konditionalität hat allerdings ab Ende der 1990er Jahre in allen Beitrittsländern zu einer sich selbst tragenden Verfestigung der demokratischen Konsolidierung geführt. Anders ausgedrückt: Die Konsolidierung der Demokratie wanderte von einer „institutionensensiblen“ (Grotz 2000) Sphäre in eine Dimension, in der institutionelle Kontexte die Vertiefung der Demokratie nicht mehr maßgeblich beeinflussen konnten. Gleichwohl blieb ein Einfluss auf die Demokratieentwicklung bestehen, wenngleich er gewissermaßen innerhalb der Leitplanken demokratischer Regime verlief. Allgemein blieben die Parteiensysteme in den neuen Mitgliedstaaten vielerorts von Fragmentie-

rung und Volatilität geprägt (Beichelt 2007). Wie unsere Analyse gezeigt hat, sind dabei institutionelle Konfigurationen ein nicht immer entscheidender, aber doch auch nicht zu vernachlässigender Faktor.

Im Hinblick auf den ersten Teil des vorliegenden Beitrags (Abschnitte 2 und 3) ist festzuhalten, dass die unterschiedlichen Typen von legislativ-exekutiven Beziehungen ihre Wirkungen stets im Rahmen bestimmter Kontexte bzw. Gelegenheitsstrukturen entfalten, innerhalb derer politische Akteure ihr Handeln gestalten. Ob die Analyse der jeweiligen Kontexte über ihrerseits typisierende Methoden oder aber über eine eher induktiv-qualitative Herangehensweise Erfolg versprechender ist, lässt sich im Rahmen eines kurzen Überblicksartikels nicht entscheiden. Zu beachten ist jedenfalls, dass im zweiten Konsolidierungsjahrzehnt mit der EU eine in allen Ländern mehr oder minder ähnlich prägende Einflussvariable hinzugekommen ist. Es wäre sicher lohnenswert zu untersuchen, inwiefern sich anhand der Reaktionen der politischen Eliten der Beitrittsstaaten auf den Prozess der Konditionalität Regelmäßigkeiten ausmachen lassen, die – ähnlich wie mit den von Kitschelt u.a. (1999) identifizierten Typen kommunistischer Herrschaft – zur Erklärung der Entwicklungspfade der MOE-Staaten beitragen könnten.

Hinsichtlich des zweiten Teils (Abschnitt 4) lässt sich zusammenfassen, dass Hypothesen zur Wirkung institutioneller Arrangements zunächst fast ausschließlich im Hinblick auf das Konsolidierungspotenzial junger Demokratien formuliert wurden. Ihre Prüfung hat einerseits einen – vor allem zeitlich oder phasenspezifisch – begrenzten Einfluss von Regierungsformen ergeben. Andererseits haben qualitative Studien gezeigt, dass viele der vermeintlichen Vor- oder Nachteile bestimmter Arrangements auf gewissermaßen tiefer liegende Wirkungslinien, z.B. die schwer zu konzeptionalisierende Konfliktaffinität politischer Eliten, zurückgeführt werden können (Thibaut 1996; Grotz 2000; Beichelt 2001). Die Diskussion mit der Grundfrage „*do institutions matter?*“ wird weiterhin geführt, aber immer seltener wird von vermeintlichen Gesetzmäßigkeiten ausgegangen. Institutionen entfalten Wirkungen, aber in aller Regel in kontingenten Wirkungsrichtungen, die eine zusätzliche Analyse von Kontexten erfordern.

Mit Blick auf die Ausgestaltung der Regierungssysteme wird häufig die Frage aufgeworfen, inwiefern die neuen EU-Staaten den alten ähneln oder aber einen eigenen Weg gehen (Gabriel/Kropp 2008). Diese Frage stellt sich auch speziell in Bezug auf das Verhältnis der drei Kerninstitutionen. Während das exekutiv-legislative Beziehungsgefüge in westeuropäischen Regierungssystemen das Ergebnis langfristiger historischer Prozesse darstellt, entstanden die mittel- und osteuropäischen Regierungssysteme innerhalb kurzer Zeit. Gleichwohl weisen west- und osteuropäische Systeme viele Ähnlichkeiten auf. So sind beispielsweise in beiden Teilen Europas nur parlamentarische Systeme im Sinne Stefanis (1979) entstanden.

Unverkennbar ist allerdings, dass die neuen EU-Staaten beträchtliche Variationen innerhalb des parlamentarischen Typs aufweisen. Dies hängt wesentlich damit zusammen, dass hier den Staatspräsidenten eine tendenziell größere Bedeutung zukommt als in Westeuropa. Während in den westeuropäischen Fällen – mit Ausnahme Frankreichs – auch die Länder mit einem verhältnismäßig starken Präsidenten eine klare Dominanz der parlamentarischen Komponente aufweisen, ist in vielen mittel- und (süd)osteuropäischen Staaten die Kompetenzaufteilung zwischen Präsident und Regierung noch nicht eindeutig gefestigt. Dies zeigt etwa das Kompetenzgerangel der letzten Jahre zwischen Präsident und Premi-

erminister in Tschechien (Präsident Václav Klaus) oder in Polen (Präsident Lech Kaczyński).

Das Phänomen, dass einzelne Präsidentenpersönlichkeiten eine wesentliche Rolle spielen, die nicht selten über die in der Verfassung festgeschriebenen Kompetenzen hinausreichen, scheint also nicht auf die Übergangsphase der 1990er Jahre begrenzt zu sein. Dabei reicht der Einfluss der Präsidenten in MOE auch über den nationalen Rahmen hinaus, wie die eigenständige Rolle der Präsidenten Klaus und Kaczyński bei der Ratifizierung des Vertrags von Lissabon beweist. In beiden Fällen nahmen die Staatsoberhäupter vorübergehend eine Blockadehaltung ein, ohne dafür eine breite Rückendeckung in Regierung, Parlament oder Bevölkerung zu haben.<sup>4</sup> Hier haben informelle Institutionen die Funktionslogik des Regierungssystems deutlich abgeändert.

Abschließend lassen sich einige Aussagen über die Reichweite der in diesem Beitrag formulierten Thesen treffen. Was das Binnenverhältnis von Exekutiven und Legislativen angeht (Abschnitt 3), so steht die Vielzahl möglicher Einflussfaktoren auf die *Qualität* von Politik in jungen Demokratien einer einfachen Theoretisierung entgegen. Auf der allgemeinen Ebene hat es – zumindest was Mittel- und Osteuropa angeht – seit der Demokratisierungsphase zu Beginn der 1990er Jahre keine substanziellen Fortschritte bei der allgemeinen Theoriebildung über die Auswirkungen unterschiedlicher Regierungssystemen gegeben. Vielmehr gewinnen Kontexte immer mehr an Bedeutung. Ausschließlich auf institutionelle Faktoren setzende Thesen sind dahinter zurückgetreten und entfalten ihrerseits nur noch begrenzte Erklärungskraft.

Mit der fortschreitenden Konsolidierung der jungen Demokratien verschiebt sich damit der Charakter der Institutionenanalyse. Nicht mehr die abhängige Variable „Qualität der Demokratie“ steht im Fokus. Vielmehr gilt das Interesse einzelnen institutionellen Faktoren, die ihrerseits mit einer Vielzahl von nicht unmittelbar auf die demokratische Regimeform bezogenen Variablen in Verbindung gebracht werden (können). Die grundsätzliche Bedeutung von institutionellen *und* nicht-institutionellen Erklärungen für politische Prozesse wird dadurch nicht berührt. Es fällt jedoch zunehmend schwerer, den genuine Anteil formal-institutioneller Regelungen an der Ausprägung der horizontalen Gewaltenteilung in den neuen EU-Mitgliedstaaten zu spezifizieren.

## Literatur

- Ágh, Attila 1996: The Emergence of the Multiparty System in East Central Europe. Berlin: Arbeitspapiere der AG TRAP 96/2.
- Ahn, Thomas von 2006: Demokratie oder Straße? Fragile Stabilität in Ungarn, in: Osteuropa 56/10, 89-104.
- Beichelt, Timm 2001: Demokratische Konsolidierung im postsozialistischen Europa. Die Rolle der politischen Institutionen. Opladen: Leske + Budrich.

<sup>4</sup> So befand der Journalist Jochen Bittner, das Verhalten von Václav Klaus entlarve „eine geradezu vordemokratische Abgehobenheit“. Er maße sich an, „einen Beschluss sowohl der Prager Abgeordneten wie auch des Verfassungsgerichtes zunichte zu machen“ (Bittner 2009). Die Blockadehaltung des polnischen Präsidenten Lech Kaczyński, der den Vertrag gegen den Willen der Regierung lange Zeit ablehnte und seine Unterschrift bis zum letzten Moment hinauszögerte, ist umso unverständlicher, als dieser den Lissabon-Vertrag persönlich mit ausgehandelt hatte (Kopka/Schäfer 2009: 4).



- Beichelt, Timm 2007: Zum Nutzen des Challenge-Response-Ansatzes im Hinblick auf die Parteienentwicklung in Mitteleuropa, in: Reiser, Marion/Schnapp, Kai-Uwe (Hrsg.): Transformation - ein Dauerphänomen. Baden-Baden: Nomos, 87-108.
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) 2008: Bertelsmann Transformation Index 2008. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Beyme, Klaus von 1997: Parteien im Prozeß der demokratischen Konsolidierung, in: Merkel, Wolfgang/Sandschneider, Eberhard (Hrsg.): Systemwechsel 3. Parteien im Transformationsprozeß. Opladen: Leske + Budrich, 23-56.
- Bittner, Jochen 2009: Koalition der Quertreiber. Eine Intrige in London und Prag soll den Lissabon-Vertrag verhindern. Ein böser Witz, in: Die Zeit vom 02.10.2009, <http://www.zeit.de/2009/41/Lissabon>, abgerufen am 19.11.2009.
- Brunner, Georg 1979: Vergleichende Regierungslehre. Paderborn: Schöningh.
- Charlot, Jean 1994: La politique en France. Paris: Editions de Fallois.
- Crawford, Beverly/Lijphart, Arend (Hrsg.) 1997: Liberalisation and Leninist Legacies. Comparative Perspectives on Democratic Transitions. Berkeley: University of California Press.
- Deimel, Johanna 1997: Bulgariens Kampf mit Vergangenheit und Zukunft, in: Südosteuropa 46/5-6, 233-250.
- Duverger, Maurice 1980: A New Political System Model. Semi-Presidential Government, in: European Journal of Political Research 8/2, 165-187.
- Easter, Gerald M. 1997: Preference for Presidentialism. Postcommunist Regime Change in Russia and the NIS, in: World Politics 49/1, 184-211.
- Elgie, Robert (Hrsg.) 1999: Semi-Presidentialism in Europe. Oxford: Oxford University Press.
- Elgie, Robert/Moestrup, Sophia (Hrsg.) 2008: Semi-Presidentialism in Central and Eastern Europe. Manchester: Manchester University Press.
- Elster, Jon 1992: Making Sense of Constitution-Making, in: East European Constitutional Review 1/15, 15-17.
- Elster, Jon 1993: Constitution-Making in Central and Eastern Europe. Rebuilding the Boat in Open Sea, in: Public Administration 71/1-2, 169-217.
- Enyedi, Zsolt 2006: The Survival of the Fittest: Party System Concentration in Hungary, in: Jungerstam-Mulders, Susanne (Hrsg.): Post-Communist EU Member States. Parties and Party Systems. Hampshire/Burlington: MacMillan, 177-201.
- Frye, Timothy 1997: A Politics of Institutional Choice. Post-Communist Presidencies, in: Comparative Political Studies 30/5, 523-552.
- Gabanyi, Anneli Ute 2004: Rumänien, in: Ismayr, Wolfgang (Hrsg.): Die politischen Systeme Osteuropas. 2. Auflage, Wiesbaden: VS Verlag, 553-592.
- Gabriel, Oscar W./Kropp, Sabine (Hrsg.). 2008: Die EU-Staaten im Vergleich. Strukturen, Prozesse, Politikinhalt. 3. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag.
- Grotz, Florian 2000: Politische Institutionen und post-sozialistische Parteiensysteme in Ostmitteleuropa. Polen, Ungarn, Tschechien und die Slowakei im Vergleich. Opladen: Leske + Budrich.
- Hartmann, Jürgen 2000: Westliche Regierungssysteme. Parlamentarismus, präsidentielles und semi-präsidentielles Regierungssystem. Opladen: Leske + Budrich.
- Hellman, Joel S. 1997: Constitutions and Economic Reform in the Post-Communist Transitions, in: Sachs, Jeffrey D./Pistor, Katharina (Hrsg.): The Rule of Law and Economic Reform in Russia. Boulder: Westview Press, 55-78.
- Holmes, Leslie 1997: Post-Communism. An Introduction. Oxford: Polity Press.
- Huntington, Samuel P. 1991: The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century. Norman: University of Oklahoma Press.
- Ishiyama, John T./Velten, Matthew 1998: Presidential Power and Democratic Development in Post-communist Politics, in: Communist and Post-Communist Studies 31/3, 217-233.
- Ismayr, Wolfgang 2004: Die politischen Systeme Osteuropas im Vergleich, in: Ismayr, Wolfgang (Hrsg.): Die politischen Systeme Osteuropas. 2. Auflage, Wiesbaden: VS Verlag, 9-69.

- Jowitt, Ken 1992: *The Leninist Legacy*, in: Jowitt, Ken (Hrsg.): *New World Disorder: The Leninist Distinction*. Berkeley: University of California Press, 284-305.
- Juchler, Jakob, 1998: *Machtwechsel in Polen. Die Parlamentswahlen und ihre Folgen*, in: *Osteuropa* 48/2, 148-159.
- Kitschelt, Herbert 1995: *Die Entwicklung post-sozialistischer Parteiensysteme. Vergleichende Perspektiven*, in: Wollmann, Hellmut/Wiesenthal, Helmut/Bönker, Frank (Hrsg.): *Transformation sozialistischer Gesellschaften. Am Ende des Anfangs*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 475-505.
- Kitschelt, Herbert/Mansfeldová, Zdenka/Markowski, Radosław/Tóka, Gabór 1999: *Post-Communist Party Systems. Competition, Representation, and Inter-Party Cooperation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kopka, Artur/Schäfer, Claudia 2009: *Kohabitation nowy*, in: *Polen-Analysen* 61 (17.11.2009), 2-7.
- Krause, Kevin Deegan 2003: *Slovakia's Second Transition*, in: *Journal of Democracy* 14/2, 65-79.
- Lauth, Hans-Joachim (Hrsg.) 2002: *Vergleichende Regierungslehre*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Linz, Juan 1994: *Presidential or Parliamentary Democracy. Does it make a Difference?*, in: Linz, Juan/Valenzuela, Arturo (Hrsg.): *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 3-87.
- Linz, Juan/Valenzuela, Arturo (Hrsg.) 1994: *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Mair, Peter 1997: *Party System Change. Approaches and Interpretations*. Oxford: Clarendon Press.
- Merkel, Wolfgang 1996: *Institutionalisierung und Konsolidierung der Demokratien in Ostmitteleuropa*, in: Merkel, Wolfgang/Sandschneider, Eberhard/Segert, Dieter (Hrsg.): *Systemwechsel 2. Die Institutionalisierung der Demokratie*. Opladen: Leske + Budrich, 73-112.
- Merkel, Wolfgang 1997: *Die Rolle von Eliten und Massen beim Übergang von autokratischen zu demokratischen Herrschaftssystemen*, in: Wielgohs, Jan/Wiesenthal, Helmut (Hrsg.): *Einheit und Differenz. Die Transformation Ostdeutschlands in vergleichender Perspektive*. Berlin: Berliner Debatte Wissenschaftsverlag, 8-32.
- Merkel, Wolfgang 2010: *Systemtransformation. 2. Auflage*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Merkel, Wolfgang/Sandschneider, Eberhard (Hrsg.) 1999: *Systemwechsel 4. Die Rolle von Verbänden im Transformationsprozeß*. Opladen: Leske + Budrich.
- Müller-Rommel, Ferdinand 2005: *Parteienwettbewerb in mittelosteuropäischen Demokratien: Zum Zusammenhang von Strukturen der Regierungsbildung und Stabilität von Parteiensystemen*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 36/3, 666-679.
- Müller-Rommel, Ferdinand/Schultze, Henrike/Harfst, Philipp/Fettelschoß, Katja 2008: *Parteienregierungen in Mittel- und Osteuropa: Empirische Befunde im Ländervergleich 1990 bis 2008*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 39/4, 810-831.
- Nève, Dorothee de 1997: *Wahlen in Rumänien. Eine späte Wende?*, in: *Osteuropa* 47/3, 230-242.
- Nohlen, Dieter 1994a: *Vergleichende Methode*, in: Nohlen, Dieter (Hrsg.): *Lexikon der Politik. Band 2*. München: C.H. Beck, 507-517.
- Nohlen, Dieter, 1994b: *Vergleichende Regierungslehre/Vergleichende Politische Systemlehre*, in: Nohlen, Dieter (Hrsg.): *Lexikon der Politik. Band 2*. München: Beck, 517-523.
- Nohlen, Dieter/Kasapovic, Mirjana 1996: *Wahlssysteme und Systemwechsel in Osteuropa*. Opladen: Leske + Budrich.
- Olson, David M. 1998: *Party Formation and Party System Consolidation in the New Democracies of Central Europe*, in: Hofferbert, Richard I. (Hrsg.): *Parties and Democracy: Party Structure and Party Performance in Old and New Democracies*. Oxford: Blackwell, 10-42.
- Rüb, Friedbert W. 1994: *Schach dem Parlament! Über semipräsidentielle Regierungssysteme in einigen postkommunistischen Gesellschaften*, in: *Leviathan* 22/2, 260-292.
- Rüb, Friedbert W. 2001: *Schach dem Parlament. Regierungssystem und Staatspräsidenten in den Demokratisierungsprozessen Osteuropas*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Rüb, Friedbert 2008: *Demokratieentwicklung in Mittel- und Osteuropa. Bipolare Exekutiven in post-sozialistischen Verfassungen*, in: *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften* 6/1, 123-146.

- Schimmelfennig, Frank 2008: EU Political Conditionality After the 2004 Enlargement: Consistency and Effectiveness, in: *Journal of European Public Policy* 15/6, 918-937.
- Schimmelfennig, Frank/Engert, Stefan/Knobel, Heiko 2005: The Impact of EU Political Conditionality, in: Schimmelfennig, Frank/Sedelmeier, Ulrich (Hrsg.): *The Europeanization of Central and Eastern Europe*. Ithaca: Cornell University Press, 29-50.
- Schleiter, Petra/Morgan-Jones, Edward 2009: Party Government in Europe? Parliamentary and Semi-Presidential Democracies Compared, in: *European Journal of Political Research* 48/5, 665-693.
- Shugart, Matthew Soberg 1996: Executive-Legislative Relations in Post-Communist Europe, in: *Transition* 2/25, 6-11.
- Shugart, Matthew Soberg 1997: Politicians, Parties, and Presidents. An Exploration of Post-Authoritarian Institutional Design, in: Crawford, Beverly/Lijphart, Arend (Hrsg.): *Liberalisation and Leninist Legacies. Comparative Perspectives on Democratic Transitions*. Berkeley: University of California, 40-90.
- Shugart, Matthew Soberg/Carey, John M. 1992: *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Steffani, Winfried 1979: *Parlamentarische und präsidentielle Demokratie. Strukturelle Aspekte westlicher Demokratien*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Steffani, Winfried, 1996: Parlamentarisch-präsidentielle „Mischsysteme“? Bemerkungen zum Stand der Forschung in der Politikwissenschaft, in: Luchterhandt, Otto (Hrsg.): *Neue Regierungssysteme in Osteuropa und der GUS. Probleme der Ausbildung stabiler Machtinstitutionen*. Berlin: Arno Spitz, 11-62.
- Sulowski, Stanislaw/Wojtaszczyk, Konstanty Adam (Hrsg.) 2001: *Das politische System Polens*. Warszawa: Fundacja Politeja.
- Thibaut, Bernhard 1996: *Präsidentialismus und Demokratie in Lateinamerika*. Opladen: Leske + Budrich.
- Thibaut, Bernhard 1998: Präsidentielle, parlamentarische oder hybride Regierungssysteme? Institutionen und Demokratieentwicklung in der Dritten Welt und in den Transformationsstaaten Osteuropas, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 8/1, 5-37.
- Toole, James 2000: Government Formation and Party System Stabilization in East Central Europe, in: *Party Politics* 6/4, 441-461.
- Wiesenthal, Helmut 1995: *Preemptive Institutionenbildung: Korporative Akteure und institutionelle Innovationen im Transformationsprozeß postsozialistischer Staaten*. Berlin: Arbeitspapier 95/4 der AG Transformationsprozesse in den neuen Bundesländern.
- Wiesenthal, Helmut (Hrsg.) 2001: *Gelegenheit und Entscheidung. Politics und Policies erfolgreicher Transformationssteuerung*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Woldendorp, Jan/Keman, Hans/Budge, Ian 2000: *Party Government in 48 Democracies (1945-1998)*. Dordrecht/Boston/London: Kluwer Academic Publishers.

# Vertikale Gewaltenteilung: zentralisierte und dezentralisierte Staaten

*Martin Brusis*

## 1 Einleitung

Nach dem Scheitern des Staatssozialismus existieren keine legitimierbaren Alternativen zur liberalen Demokratie als Modell politischer Herrschaft. Der angemessene territoriale Zuschnitt von Demokratie ist jedoch heute offener und umstrittener als je zuvor. Die meisten Demokratietheorien setzen staatliche Strukturen voraus und enthalten keine Kriterien zur Identifizierung des für demokratische Entscheidungsprozesse optimalen Staatsgebiets oder zur räumlichen Abgrenzung des „Demos“ (Dahl 1989: 207). Die der Demokratie zu Grunde liegenden individuellen Freiheitsrechte und das Gleichheitsprinzip begrenzen die Anwendung demokratischer Verfahren nicht auf die nationalstaatliche Ebene, sondern bilden universelle Normen, mit denen man auch die Legitimität politischer Herrschaft auf subnationaler wie auf inter- bzw. supranationaler Ebene begründen kann.

Aus den Prinzipien der Verantwortlichkeit (*accountability*) und der Responsivität von demokratischen Herrschaftsträgern lassen sich indes allgemeine Begründungen und Kriterien für die territoriale Struktur demokratischer Institutionen herleiten. So ermöglicht eine dezentrale Organisation demokratischer Entscheidungsprozesse eine passgenauere Übernahme und Zuweisung von politischer Verantwortung, was wiederum eine wirksamere Kontrolle staatlichen Handelns und eine präzisere Ausrichtung der politischen Entscheidungen an den Präferenzen der Bürgerschaft gewährleistet (Responsivität). Diese Mechanismen können jedoch nur funktionieren, wenn die territorialen Zuständigkeitsbereiche von politischen Entscheidungsträgern möglichst genau mit dem Gebiet übereinstimmen, in dem die von den Entscheidungen betroffenen Bürgerinnen und Bürger leben. Klassiker der Demokratietheorie wie Madison und Montesquieu sahen die Dezentralisierung von politisch-administrativen Kompetenzen überdies als freiheitssichernde Begrenzung der zentralstaatlichen Macht im Sinne einer vertikalen Gewaltenteilung. Außerdem bietet eine dezentralisierte Staatsorganisation Möglichkeiten zur Integration und politischen Repräsentation territorial verwurzelter, sozialer oder kultureller Heterogenität. Schließlich lässt sich mit ökonomischen Dezentralisierungstheorien begründen, dass subnationale Gebietskörperschaften bestimmte öffentliche Dienstleistungen effektiver und effizienter erbringen können (vgl. z.B. Oates 1999).

Allerdings besteht in der vergleichenden Forschung zum vertikalen Staatsaufbau kein Konsens über das „optimale“ Ausmaß an Dezentralisierung (Marks/Hooghe/Schakel 2008b; Treisman 2007). Zwar sprechen demokratietheoretische Gründe für eine Dezentralisierung, Größenvorteile bei der Erbringung öffentlicher Leistungen und die Vermeidung von negativen externen Effekten können aber auch eine Zentralisierung nahelegen. Eine wirksame demokratische Kontrolle subnationaler Entscheidungsträger ist zudem an funkti-

onierende lokale oder regionale Zivilgesellschaften und demokratische Öffentlichkeiten geknüpft, die nicht in allen Landesteilen eines ansonsten demokratischen Staates existieren müssen (Gibson 2005; Hutchcroft 2001).

In der empirisch-vergleichenden Demokratieforschung wird ein föderaler und/oder dezentralisierter Staatsaufbau als Merkmal einer Konsens- oder Verhandlungsdemokratie verstanden (Lijphart 1999). Dieser Demokratietyp unterscheidet sich von den am britischen Westminster-Modell orientierten Mehrheitsdemokratien durch Machtdispersion und eine bessere Performanz unter anderem in der Sozialpolitik. Kritiker haben jedoch darauf hingewiesen, dass Lijphart nicht erklärt, wie Dezentralisierung die von ihm beobachteten positiven Effekte – geringere Einkommensungleichheit, eine bessere Repräsentation von Frauen oder größere Demokratiezufriedenheit – bewirkt (Schmidt 2008: 327). Darüber hinaus gelten vor allem föderale Staaten als politische Systeme, in denen die Verflechtung der Entscheidungsebenen politische Blockaden erzeugt und in denen die subnationalen Einheiten als institutionelle Vetospieler die Handlungsfähigkeit der zentralstaatlichen Ebene beschränken (Benz 2009; Scharpf 1985). Da eine Zentralisierung zwar die Politikverflechtung überwinden, aber zugleich die Demokratie- und Effizienzvorteile dezentraler Staatsorganisation opfern würde, argumentieren Vertreter dieses Forschungsstrangs für eine Entkoppelung von Zuständigkeitsbereichen und Formen der freiwilligen, nicht-hierarchischen Kooperation zwischen den Ebenen.

Um die Effektivitäts- und Demokratievorteile der Dezentralisierung zu nutzen, haben alle Demokratien Formen einer vertikalen Aufgabenteilung entwickelt. In Europa haben neben den föderalen und regionalisierten Staaten auch die unitarischen Staaten zumindest kommunale Selbstverwaltungskörperschaften, vielfach aber auch regionale Gebietskörperschaften mit unterschiedlich weitreichenden Autonomierechten. In den letzten Jahrzehnten kam es in zahlreichen europäischen Nationalstaaten zu weitreichenden Dezentralisierungs- und Regionalisierungsprozessen. Frankreich beispielsweise erklärte sich im Jahr 2003 per Verfassungsänderung zu einem dezentralisierten Staat; Großbritannien führte 1997 subnationale Parlamente in Nordirland, Schottland und Wales ein; Deutschland reformierte 2006 die Aufgabenteilung zwischen Bund und Ländern zugunsten einer größeren Entflechtung beider Ebenen; Italien übertrug 2001 seinen Regionen eine allgemeine Gesetzgebungsbefugnis; Spanien stärkte 2002 die Finanzautonomie seiner Regionen.

Diese Regionalisierungs- und Dezentralisierungsprozesse erfassten seit den demokratischen Umbrüchen auch die Länder Mittel- und Osteuropas (MOE). Im Unterschied zu Westeuropa hatte hier der Zusammenbruch der staatssozialistischen Systeme zunächst die fundamentale Frage nach dem legitimen staatlichen Rahmen der neuen demokratischen Institutionen aufgeworfen (Offe 1994; Merkel in diesem Band). Aufgrund der historisch relativ späten Staats- und Nationsbildung waren und sind viele MOE-Länder durch ethnisch-territoriale Heterogenität geprägt, die Grenzziehungen zwischen den einzelnen Staaten blieben teilweise bis in die Gegenwart umstritten. In den drei staatssozialistischen Föderationen Jugoslawien, Sowjetunion und Tschechoslowakei begünstigte der ethno-territorial gegliederte Staatsaufbau das Auftreten von politischen Akteuren, die nach der Zulassung kompetitiver Parteiensysteme die Interessen der jeweiligen Titularnationen artikulierten und dafür breite Unterstützung fanden (Brubaker 1996). Vor dem Hintergrund dieser politischen Mobilisierung eskalierten die Konflikte zwischen den subnationalen Eliten bzw. zwischen diesen und der zentralstaatlichen Ebene und führten schließlich zur Auflösung der Föderationen, die sich im Fall Jugoslawiens gewaltsam vollzog.

Sowohl die „alten“ als auch die neu entstandenen Nationalstaaten in MOE haben inzwischen ihre substaatliche Verwaltungsebene neu strukturiert. Diese Reformen hatten mehrere Gründe. Erstens waren sie durch den demokratischen Systemwechsel bedingt. Dabei wurden die erneuerten, demokratisch gewählten lokalen Selbstverwaltungskörperschaften durch eine intermediäre Verwaltungsebene ergänzt, die die lokale und zentrale Ebene verband. Zweitens vollzogen sich die Staatsreformen in den MOE-Ländern im Kontext der europäischen Integration. Regionen sind in der Europäischen Union am Rechtsetzungsprozess sowie als Partner an der Umsetzung der EU-Strukturpolitik beteiligt. Im Zuge der Vorbereitung auf den EU-Beitritt mussten die MOE-Staaten auch geeignete Verwaltungsstrukturen auf regionaler Ebene aufbauen. Drittens stellten die in MOE beobachtbaren Regionalisierungsprozesse auch Versuche dar, Problemlösungen für die infolge der ökonomischen Transformation zunehmenden territorialen Disparitäten zu entwickeln.

Im folgenden Abschnitt wird zunächst die gegenwärtige Staatsorganisation in den mittel- und osteuropäischen EU-Staaten beschreibend erfasst. Danach werden verschiedene Erklärungsansätze zur Entstehung und Entwicklung regionaler Gebietskörperschaften vorgestellt und ihre Relevanz für den MOE-Kontext diskutiert. Schließlich wird die Effektivität der „vertikalen Gewaltenteilung“ in den MOE-Staaten vergleichend analysiert.

## 2 Vertikale Staatsorganisation

Die vergleichende Staatsorganisationsforschung unterscheidet zwischen Bundesstaaten und Einheitsstaaten. Bundesstaaten sind nach der Definition von Elazar durch „*self-rule plus shared rule*“ gekennzeichnet (Elazar 1987: 12), d.h. dass die konstituierenden Territorialeinheiten verfassungsmäßige Rechte zur Beteiligung an der gesamtstaatlichen Gesetzgebung und zur letztgültigen Entscheidung ihrer eigenen Angelegenheiten haben. Die Mitwirkung an der gesamtstaatlichen Gesetzgebung und die subnationale Entscheidungsautonomie basieren auf einer verfassungsrechtlichen Bestandsgarantie, die den subnationalen Gebietskörperschaften den gleichen Rang wie dem Gesamtstaat zuweist und deshalb als primäres Unterscheidungsmerkmal zwischen Bundes- und Einheitsstaaten gelten kann (Grotz 2007: 28f.). Einheitsstaaten können entsprechend *ex negativo* dadurch charakterisiert werden, dass die gesamtstaatlichen Institutionen die Autonomie- und Beteiligungsrechte der subnationalen Gebietskörperschaften ohne deren Zustimmung einschränken oder abschaffen können. Während diese Klassifikation dichotom unterscheidet, befürworten Vertreter funktionalistischer Ansätze eine gradualistische Unterscheidung, die Bundes- und Einheitsstaaten als Pole eines Kontinuums begreift (Braun 2003).

Einer funktionalistischen Perspektive entspricht auch die Differenzierung zwischen zentralisierten und dezentralisierten Staaten, die sich auf Bundes- wie Einheitsstaaten anwenden lässt. Unterscheidungsmerkmale sind hier das Ausmaß, in dem subnationale Gebietskörperschaften institutionell eigenständig sind und über Entscheidungskompetenzen und finanzielle Ressourcen (insbesondere eine eigene Steuerhoheit) verfügen (vgl. z.B. Lijphart 1999; Marks/Hooghe/Schakel 2008a). Ein alternativer, kategorialer Klassifizierungsvorschlag unterscheidet innerhalb der Einheitsstaaten zwischen traditionell unitarischen Staaten und regionalisierten Staaten, wie Italien oder Spanien, die über direkt gewählte regionale Selbstverwaltungskörperschaften mit Gesetzgebungskompetenzen verfügen (Bullmann/Goldsmith/Page 1997).

Alle in diesem Buch betrachteten MOE-Länder sind nach diesen Definitionen Einheitsstaaten. In den benachbarten ost- und südosteuropäischen Regionen existieren nur zwei Bundesstaaten, die aus Teilrepubliken der früheren staatssozialistischen Föderationen hervorgingen: Russland und Bosnien-Herzegowina. Die Regierungssysteme Polens, Rumäniens, Sloweniens und Tschechiens verfügen zwar über zweite Parlamentskammern, doch sind diese nicht mit den regionalen Verwaltungskörperschaften verknüpft und bilden deshalb keine Basis für eine institutionalisierte Beteiligung der Regionen am Gesetzgebungsprozess.<sup>1</sup>

Beim internationalen Vergleich der regionalen Verwaltungsebene muss beachtet werden, dass sich die MOE-Staaten in Bevölkerungszahl und Territorium stark voneinander unterscheiden (vgl. Tabelle A8 im Materialanhang). Dies hat unter anderem zur Folge, dass Polens Voivodschaften erheblich größer sind als die regionalen Gebietseinheiten in den übrigen MOE-Ländern.

In Polen, Rumänien, der Slowakei, Tschechien und Ungarn sind die regionalen Selbstverwaltungen selbstständige Körperschaften des öffentlichen Rechts und verfügen über Vertretungsorgane, die in ihrer Zusammensetzung von den Bürgerinnen und Bürgern in direkter Wahl bestimmt werden. Polen verfügt über zwei Ebenen der regionalen Selbstverwaltung: Voivodschaften (*województwa*) und Bezirke (*powiaty*). In den Baltischen Staaten, Bulgarien und Slowenien dagegen ist die regionale Ebene ein integraler Teil der Staatsverwaltung. Alle MOE-Staaten haben einen symmetrischen Staatsaufbau, d.h. den einzelnen regionalen Gebietseinheiten wurde jeweils der gleiche konstitutionell-rechtliche Status zugewiesen.

Die Versammlungen der ungarischen Regionen (Komitate) werden bereits seit Oktober 1994 direkt gewählt. In Polen, Tschechien und der Slowakei finden analoge Wahlen seit Oktober 1998, November 2000 und November/Dezember 2001 statt. In der Slowakei werden neben den Regionalversammlungen auch die Leiter der regionalen Exekutiven (*predseda samosprávneho kraja*) direkt gewählt. In den anderen Ländern mit regionalen Selbstverwaltungen werden die Spitzen der regionalen Exekutiven von den Regionalvertretungsorganen gewählt bzw. ernannt. Bei den bisherigen Regionalwahlen war die Wahlbeteiligung meist deutlich niedriger als bei den Parlaments- und den Kommunalwahlen. Dies deutet daraufhin, dass die Bürger der regionalen Ebene noch immer geringere Bedeutung beimessen als der zentralen oder lokalen Ebene.

In Polen, Rumänien, der Slowakei und Ungarn sind die regionalen Selbstverwaltungen institutionell von der Staatsverwaltung getrennt, d.h. das Vertretungsorgan hat keinen institutionalisierten Einfluss auf die Organisationsstruktur, das Personal und das Budget des regionalen Staatsverwaltungsorgans. Umgekehrt ist auch der regionale Vertreter der Staatsverwaltung – dem französischen Amt des Präfekten vergleichbar – nicht an den Entscheidungen der Selbstverwaltung beteiligt. In Tschechien entschied sich der Gesetzgeber für ein

---

<sup>1</sup> Der polnische Senat besteht aus 100 Mitgliedern, die nach relativer Mehrheitswahl in 40 Wahlkreisen (mit je 2-4 Mandaten) direkt gewählt werden. Seit der Gebietsreform stimmen die Wahlbezirke nicht mehr mit den Regionen (Voivodschaften) überein, die Zahl der aus einer Voivodschaft kommenden Senatoren reicht jetzt von drei bis 13. Der tschechische Senat besteht aus 81 Mitgliedern, deren Mandate ebenfalls nicht auf die 14 neuen tschechischen Regionen (*kraj*) bezogen sind, da die Senatoren in Einerwahlkreisen nach relativer Mehrheitswahl gewählt werden. Der rumänische Senat besteht aus 80 Senatoren, die in 40 Wahlkreisen mit je zwei Mandaten nach relativer Mehrheitswahl gewählt werden. Darüber hinaus besitzt noch Slowenien eine zweite Parlamentskammer, den Staatsrat (*Državni svet*), in der Vertreter von ökonomischen und gesellschaftlichen Interessenverbänden an der Gesetzgebung teilnehmen.

integriertes Modell, in dem das Vertretungsorgan mit Zustimmung des Innenministers den Leiter des Kreisamtes (*krajsky urad*)<sup>2</sup> der Staatsverwaltung sowie seine Abteilungsleiter ernennt und entlässt. Während der Leiter des Kreisamtes an den Sitzungen des Vertretungsorgans in beratender Funktion teilnimmt, bestimmt das Vertretungsorgan die Organisation und Verwaltungsausgaben des Kreisamtes (Koudelka 2001). In Polen und Tschechien werden die Leiter der regionalen Exekutiven durch kollektive Führungsgremien (*zarząd województwa/powiatu, rada kraja*) unterstützt.

In den Baltischen Staaten, Bulgarien und Slowenien entstanden bis Dezember 2009 keine regionalen Selbstverwaltungen. Nur in Lettland existierten bis 2009 regionale Ausschüsse, die aus den Bürgermeistern der zur „Region“ (*rajon*) gehörenden Städte und Gemeinden zusammengesetzt sind (King u.a. 2004). In diesen Ländern tritt die institutionalisierte Kooperation der staatlichen Verwaltung mit den kommunalen Spitzenverbänden teilweise an die Stelle der regionalen Selbstverwaltungsgremien. Zum Beispiel repräsentiert der Nationale Verband der Kommunen Bulgariens die Städte und Gemeinden gegenüber dem Finanzministerium bei der Erstellung des Haushaltsentwurfs (Brusis 2011).

In allen fünf Ländern ohne regionale Selbstverwaltungen wurden Reformen der regionalen Ebene in den letzten Jahren diskutiert und vorbereitet. Slowenien änderte im Juni 2006 seine Verfassung, um die Einrichtung regionaler Selbstverwaltungskörperschaften zu ermöglichen. Bis Ende 2009 hatte das Parlament jedoch kein entsprechendes Gesetz beschlossen. Ein am 22.6.2008 abgehaltenes, nicht-bindendes Referendum ergab eine Mehrheit für die Gründung selbstverwalteter Regionen, allerdings weckte die geringe Beteiligung Zweifel an der Legitimität des Ergebnisses. Bulgarien plante, regionale Selbstverwaltungen einzuführen, die aber nur sehr begrenzte eigene Kompetenzen erhalten sollten (Djildjov 2002; Brusis 2011). Das lettische Parlament beschloss im Dezember 2008 eine Gebietsreform, die die Regionen auflöste und stattdessen die bis dahin existierenden 530 kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften in 109 größere Körperschaften (*novadi*) und neun Städte mit nationalem Status (*republikas pilsētas*) integrierte.<sup>3</sup> Litauen bereitete in den letzten Jahren Reformen vor, die unter anderem auf eine Integration der zehn bisher existierenden regionalen Gebietskörperschaften zielten.<sup>4</sup> Auch in Ungarn, dessen selbstverwaltete Komitate (*megyék*) besonders kleinräumig sind, gibt es seit längerem Diskussionen zur Einführung größerer Regionen (Dieringer 2005). Eine Reform der regionalen Verwaltungsebene scheiterte jedoch an der politischen Polarisierung zwischen Regierungs- und Oppositionsparteien, deren Kooperation für eine Änderung des Selbstverwaltungsgesetzes erforderlich ist.

Die regionalen Selbstverwaltungskörperschaften besitzen keine Gesetzgebungskompetenzen, sondern dürfen nur im Rahmen der nationalen Gesetze eigene rechtliche Regelungen erlassen. In den fünf Ländern mit Selbstverwaltungsorganen verfügen die Regionen über eigene Kompetenzen im Bereich der Wirtschafts- und Regionalentwicklung, der Bildungs- und Sozialpolitik sowie im Umweltschutz und Verkehrswesen. Außerdem üben die regionalen Gebietskörperschaften Kompetenzen im Auftrag der zentralstaatlichen Ministerial- und Verwaltungsebene aus. Soweit es sich um solche Aufgaben im „übertragenen

<sup>2</sup> Da die öffentliche Verwaltung in den Visegrád-Ländern (Polen, Ungarn, Tschechien, Slowakei) Kontinuitäten zum Verwaltungsaufbau der österreichisch-ungarischen Monarchie aufweist, werden hier die österreichischen Termini der Territorialverwaltung verwendet, d.h. die Bezirksebene wird der Kreisebene untergeordnet.

<sup>3</sup> <http://www.rapl.m.gov.lv/pub/index.php?lang=eng> (30.11.2009).

<sup>4</sup> <http://www.vrm.lt/index.php?id=563&lang=2> (12.12.2009).



Wirkungskreis“ handelt, unterliegen die Gebietskörperschaften der Fachaufsicht der zuständigen Ministerien. Für Aufgaben, die die regionalen Selbstverwaltungen im „eigenen Wirkungskreis“ erfüllen, überprüft die zentralstaatliche Ebene nur die Rechtmäßigkeit der Verwaltungsakte.

Insgesamt haben die regionalen Gebietskörperschaften in MOE bisher nur ein geringes Autonomieniveau erreicht, wie sich auch aus Tabelle A9 im Materialanhang entnehmen lässt. Diese Tabelle basiert auf einer vergleichenden Klassifizierung regionaler Autorität in 42 Demokratien und bewertet das Ausmaß institutioneller Unabhängigkeit, eigener Politikkompetenzen und demokratisch legitimierter Institutionen (Marks/Hooghe/Schakel 2008a). Während das Autonomieniveau regionaler Selbstverwaltungen in Ungarn und Rumänien jeweils mit zehn Punkten bewertet wird, weist der Selbstverwaltungsindex z.B. für Deutschland im Jahr 2006 einen Wert von 20,35 auf.<sup>5</sup> Für die größeren Länder zeigt der Index einen Entwicklungstrend hin zu einer Stärkung der regionalen Ebene.

Ein wichtiges Merkmal regionaler Autonomie ist die Kontrolle über finanzielle Mittel. Die regionalen Selbstverwaltungskörperschaften in MOE besitzen keine eigene Steuerhoheit, sondern partizipieren an den zentralstaatlichen Steuereinnahmen und finanzieren sich durch Transfers aus dem zentralstaatlichen Haushalt. In Tschechien z.B. erhalten die Kreise 8,9% der Einnahmen aus der Umsatz-, Einkommens- und Unternehmenssteuer (MF 2008: 10). Polens Voivodschaften finanzieren ihre Tätigkeit vor allem aus Unternehmenssteuern und erhalten seit 2003 15,9% des Unternehmenssteuer-Aufkommens (Rada Ministrów 2009: 127).

Nach Angaben des Statistischen Amtes der EU (Eurostat) rangierten die Ausgaben der subnationalen Gebietskörperschaften im Jahr 2008 zwischen 5,5 (Slowakei) und 14,1 Prozent (Polen) des Bruttoinlandsproduktes (vgl. Tabelle A11 im Materialanhang). Neben der Slowakei gehören Bulgarien und Slowenien zu den Ländern, in denen der Anteil der subnationalen Ebene an den gesamten öffentlichen Ausgaben und Einnahmen besonders gering ausfällt (vgl. Tabellen A10 und A11 im Materialanhang). Die Baltischen Staaten weisen demgegenüber trotz fehlender regionaler Selbstverwaltungen vergleichsweise hohe subnationale Einnahmen und Ausgaben auf. In den meisten Ländern wuchsen die Einnahmen- und Ausgabenanteile der subnationalen Ebene seit 1997.

Diese Zahlenangaben sind allerdings insofern nur bedingt aussagekräftig, als sie nicht zwischen der lokalen und der regionalen Ebene unterscheiden und keine Informationen dazu enthalten, inwieweit die Gebietskörperschaften über die ihnen fiskalisch zugerechneten Einnahmen und Ausgaben auch frei verfügen können. Insgesamt kann man aus den Daten aber schließen, dass die Gebietskörperschaften bisher nur eine geringe fiskalische Autonomie besitzen.

Im Zuge der EU-Beitrittsvorbereitung haben die MOE-Staaten die in der EU geltende Klassifikation der Gebietseinheiten für die Statistik (NUTS) übernommen und Planungsregionen geschaffen, die den NUTS-Ebenen der „alten“ EU-Mitgliedstaaten entsprechen. Nur Polen, das größte MOE-Land, besitzt mit den 16 neuen Voivodschaften politisch-administrative Regionen, die der NUTS-2 Ebene größtmäßig entsprechen. In den Baltischen Ländern und Slowenien bildet jeweils das gesamte Territorium eine NUTS-2-Region. Bulgari-

---

<sup>5</sup> Das zu Grunde liegende Konzept definiert Regionen als Gebiete mit mehr als 150.000 Einwohnern, was dazu führt, dass Polens regionales Autonomieniveau geringer erscheint als in Rumänien, obwohl Polen neben den Voivodschaften noch eine weitere regionale Selbstverwaltungsebene besitzt.

en, Rumänien, die Slowakei, Ungarn und Tschechien haben Verwaltungsregionen, die wesentlich kleiner sind und den Ebenen NUTS-3 bzw. NUTS-4 entsprechen.

Alle Länder haben auch Institutionen auf der NUTS-2-Ebene aufgebaut, die als „Partner“ in der Verwaltung der EU-Strukturfonds fungieren sollen (Marcou 2002). So hat die tschechische Regierung acht NUTS-2-kompatible „Kohäsionsregionen“ mit entsprechenden Ausschüssen eingerichtet, die aus gewählten Delegierten der Bezirksversammlungen bestehen. Bulgarien gründete regionale Entwicklungsausschüsse, die allerdings nur eine beratende Funktion bei der Erstellung von regionalen Entwicklungsplänen haben und von Ministeriumsvertretern sowie *Oblast*-Verwaltungsleitern dominiert werden. In den ersten Jahren nach dem EU-Beitritt hatten diese neuen Institutionen jedoch keine politische Bedeutung und sie waren auf die Beteiligung an der Umsetzung der EU-Strukturpolitik beschränkt. Ihre Marginalität resultierte auch daher, dass die Europäische Kommission die acht im Jahr 2004 beigetretenen Mitgliedstaaten aufgrund offensichtlicher Kapazitätsdefizite der regionalen Verwaltungen dazu verpflichtete, die Förderprogramme zunächst nur zentralisiert zu verwalten. Die Erfahrungen mit den institutionellen Arrangements der Strukturpolitik in den alten Mitgliedstaaten lassen jedoch vermuten, dass sich die neu geschaffenen Gremien und Regionalgliederungen mittelfristig institutionell verfestigen (Bruszt 2008).

### 3 Entstehung und Entwicklung regionaler Gebietskörperschaften

Wie lässt sich die Entstehung und Entwicklung regionaler Gebietskörperschaften in den MOE-Staaten erklären? In der sozialwissenschaftlichen Diskussion kann man fünf Erklärungsfaktoren unterscheiden: funktionale Erfordernisse, Staatstraditionen, mobilisierte regionale Identität, EU-Anreize sowie die Eigeninteressen politischer Akteure.

(1) Zu den wichtigsten funktionalen Gründen für den Aufbau regionaler Gebietskörperschaften gehört die Staatsgröße. Regionen können Probleme dann effektiver lösen, wenn sie gegenüber der lokalen und der nationalen Ebene Größenvorteile (*economies of scale*) realisieren und die Kongruenz zwischen Entscheidungsberechtigten und -betroffenen vergrößern (Verringerung von Externalitäten; vgl. Oates 1999). Diese funktionalen Vorteile werden umso größer, je größer die Bevölkerung und territoriale Ausdehnung eines Staates ist. Für die relativ kleinen MOE-Staaten bietet eine Regionalisierung dagegen nur geringe Vorteile, denn die meisten öffentlichen Aufgaben lassen sich effektiver auf lokaler oder auf gesamtstaatlicher Ebene bearbeiten. Die Vertreter funktionalistischer Ansätze haben bisher keinen Konsens darüber erzielt, ab welcher Bevölkerungsgröße eine Regionalisierung sinnvoll oder erforderlich ist. Dies hängt auch damit zusammen, dass keine Einigkeit über die funktional optimale Zuordnung von öffentlichen Aufgaben zu Gebietseinheiten besteht.

In vielen MOE-Staaten ergab sich aus dem Verlauf des Systemwechsels ein funktionaler Bedarf, regionale Gebietskörperschaften einzurichten. Die neuen politischen Eliten waren vielfach in Bürgerbewegungen verwurzelt und betrachteten lokale Demokratie als wichtiges Element in der Überwindung des autoritären Regimes (Baldersheim u.a. 1996; Baldersheim/Illner/Wollmann 2003). Deswegen verringerten sie zunächst die Kompetenzen der regionalen Verwaltungsebene, die zuvor von den staatssozialistischen Parteien zur Kontrolle und Bevormundung der Städte und Gemeinden missbraucht worden war (Illner 1998, 2003). Da die Kompetenzen der regionalen Verwaltungsebene aber nicht vollständig dezentralisiert werden konnten, mussten die neuen demokratischen Regierungen die „dekon-

zentrierten“ lokalen und regionalen Dienststellen der staatlichen Fachverwaltung („Dekos“) erhalten und ausbauen. Dies war nicht nur aufgrund der inkongruenten territorialen Zuständigkeiten einzelner Behörden mit erhöhtem bürokratischem Aufwand verbunden, sondern begünstigte auch die Fortsetzung von Politiken, die etatistisch und sektoralistisch geprägt waren.

Darüber hinaus führte der Wiederaufbau kommunaler Selbstverwaltungen in mehreren MOE-Ländern zu einer Fragmentierung der Gemeindeebene (Illner 1998, 2003). Finanzielle Anreize und die negativen Erfahrungen mit erzwungenen Fusionen während der staatssozialistischen Zeit veranlassten viele kleinere Orte, sich als selbständige Gemeinden „auszugründen“. Dieser Fragmentierungstrend behinderte eine weitere Dezentralisierung von Aufgaben, da die kleinen Gemeinden nicht über ausreichende administrative und finanzielle Kapazitäten verfügten, um die von der staatlichen und zentralen Verwaltungsebene übertragenen Aufgaben auch zu bewältigen.

Ein weiterer funktionaler Beweggrund für Regionalisierung bestand in den räumlichen Auswirkungen der ökonomischen Transformation (Gorzalak 1996). Die staatssozialistischen Regime hatten versucht, in den traditionell agrarisch geprägten MOE-Ländern – mit Ausnahme der historischen Industrieregionen in Böhmen (Tschechien) und Oberschlesien (Polen) – eine industrielle Basis zu errichten. Diese Politik schuf monostrukturelle Regionen, die entweder durch schwerindustrielle Großunternehmen oder landwirtschaftliche Kleinbetriebe dominiert wurden. Die Liberalisierung von Preisen und Märkten sowie die Einstellung der staatlichen Subventionspraxis setzten diese Regionen einem verschärften wirtschaftlichen Anpassungsdruck aus, der Arbeitslosigkeit, Verarmung und Binnenmigrationsprozesse zur Folge hatte. Zugleich konzentrierte sich die von ausländischen Direktinvestitionen erzeugte ökonomische Entwicklungsdynamik vor allem auf die westlichen bzw. hauptstädtischen Regionen der MOE-Länder.<sup>6</sup> Infolgedessen vergrößerten sich die ökonomischen Unterschiede zwischen den Regionen und erzeugten politischen Handlungsbedarf.

In *Tabelle 1* wird aus der Bevölkerungszahl, der Präexistenz regionaler Selbstverwaltungskörperschaften und des Anteils kleiner Gemeinden für jedes MOE-Land ein additiv gebildeter Gesamtindikator für den funktionalen Reformbedarf des vertikalen Staatsaufbaus ermittelt. Es ist anzunehmen, dass dieser in größeren Ländern mit fehlenden regionalen Selbstverwaltungskörperschaften und einer fragmentierten kommunalen Ebene besonders groß ist. Wie in der rechten Spalte ersichtlich, entsprechen die beobachtbaren Reformaktivitäten im Großen und Ganzen den Erwartungen auf Basis des funktionalen Reformbedarfs.

(2) Historisch-institutionelle Erklärungsansätze messen den politischen, rechtlichen und kulturellen Traditionen der Staatsorganisation große Bedeutung für die Struktur und den Status regionaler Gebietskörperschaften bei. Die vorhandenen Traditionsbestände prägen als „*legacies*“ das Denken wie Handeln politischer Akteure und bilden einen Korridor möglicher Alternativen, der die Spielräume für institutionelle Reformen einschränkt und damit eine „pfadabhängige“ Entwicklung bewirkt (Ekiert/Hanson 2003; Pierson 2004). Während regionale Selbstverwaltungskörperschaften in der angelsächsischen Tradition einer „*stateless society*“ sowie im unitaristisch-universalistischen Staatsverständnis Frankreichs Fremdkörper darstellen, sind die Gliederung in Bundesländer und die Kooperation

---

<sup>6</sup> Das West-Ost-Gefälle war vor allem für die vier Visegrád-Länder kennzeichnend. In Bulgarien dagegen profitierte die östlich gelegene Schwarzmeerküste vom Tourismus und wurde neben Sofia zum zweiten großen Wachstumspol.

zwischen Gebietskörperschaften auf unterschiedlichen Ebenen Ausdruck der „organisistischen“ deutschen Staatstradition (Dyson 1980; Loughlin/Peters 1996).

*Tabelle 1:* Funktionaler Reformbedarf und Staatsreformen in MOE (1996-2009)

	Bevölkerung (Mio.)	Regionale Selbstverwaltung (1996)	% Gemeinden < 5000 Einwohner	Funktionaler Reformbedarf	Wichtige Reformen (1996-2009)
Bulgarien	7,9	Nein	10,7	+	Gebietsreform 1999
Estland	1,4	Nein	85,0	o	-
Lettland	2,4	Nein	91,1	o	Gebietsreform 2008
Litauen	3,5	Nein	0	-	-
Polen	38,2	Nein	23,4	+++	Gebietsreform, neue Kreisebene 1999
Rumänien	21,8	41 judete	71,3	++	Dezentralisie- rungsgesetze 2006
Slowakei	5,4	Nein	95,7	++	Regionen / reg. Selbstverwal- tungen 2001
Slowenien	2,0	Nein	49,5	o	Verfassungs- reform 2001
Tschechien	10,2	Nein	95,8	+++	Regionen 1997, Reg. Selbstver- waltungen 2001
Ungarn	10,2	19 megye	91,0	+	Interkommunale Kooperation 1997

Quelle: eigene Zusammenstellung auf folgender Datengrundlage: Bevölkerung: Eurostat (2008); % der kleinen Gemeinden: OECD (2002: 24); Dragoș/Neamțu (2007); EUI (2008); Economist Intelligence Unit: Country Report Latvia, January 2009, [www.eiu.com](http://www.eiu.com).

In MOE lassen sich russisch-sowjetische, österreichisch-deutsche, französische und osmanische Staatstraditionen unterscheiden, die die Entwicklung in den einzelnen Ländern in unterschiedlichem Maße beeinflussten. So prägte das in der österreichisch-ungarischen Monarchie entwickelte Prinzip des Dualismus von Staatsverwaltung und Selbstverwaltung die in einigen Staaten heute vorhandene Trennung zwischen dem „eigenen“ und dem „übertragenen Wirkungskreis“ lokaler und regionaler Selbstverwaltungen (Brusis 2005; Illner 1998). Die negativen historischen Erfahrungen mit ethnischer Majorisierung im Rahmen der quasi-föderalen Staatengebilde der Habsburger Monarchie, der Tschechoslowakei, Jugoslawiens und der Sowjetunion bildeten einen wichtigen Referenzpunkt in den jungen Demokratien der Region (Mastny 2000). Sie haben zur Entscheidung für unabhängige und unitarische Staaten beigetragen.

Allerdings wurde die Bedeutung von Staatstraditionen für die subnationale Verwaltungsebene in MOE bisher nicht systematisch vergleichend untersucht. Ein Grund dafür besteht darin, dass die MOE-Staaten seit den demokratischen Umbrüchen neben den genannten historischen Traditionen auch vielfältige europäische und internationale Ideen,

Prinzipien und Praktiken in ihre Staatsorganisation eingebaut haben. In den dadurch entstandenen hybriden Organisationsformen lassen sich nur schwer eindeutige Spuren spezifischer Staatstraditionen ausmachen.

(3) Ein dritter Erklärungsansatz versteht die Entwicklung regionaler Verwaltungskörperschaften als Reaktion auf die politische Mobilisierung regionaler Identitäten. Kulturell eingebettete Verständnisse regionaler Eigenständigkeit bilden die Grundlage für regionale Zivilgesellschaften und regionalistische Bewegungen in Westeuropa (Keating 1996). Hier entwickelten sich Regionen aus den Kämpfen um die institutionelle Anerkennung dieser Regionalismen (Keating 1998). Regionale Identitäten in den MOE-Ländern basieren vor allem, aber nicht ausschließlich auf Ethnizität und sind Produkte der späten Nationsbildung sowie der häufigen Veränderungen von Staatsgrenzen (Caramani 2003). Während der staatssozialistischen Regime waren ethnoregionale Unterschiede in den drei Föderationen Jugoslawien, Sowjetunion und Tschechoslowakei territorial institutionalisiert (Brubaker 1996), d.h. die föderalen Einheiten wurden nach den auf ihrem Territorium dominierenden ethnischen Gruppen benannt (z.B. Slowakische Sozialistische Republik, Estnische Sozialistische Sowjetrepublik). Im Zuge der politischen Liberalisierung und Pluralisierung wurden Vorschläge zur föderalen Reintegration dieser pluri-ethnischen Gesellschaften gemacht, wie z.B. Václav Havels Konzept einer „authentischen Föderation“ (Žák 1995). Diese Vorschläge scheiterten jedoch an den Präferenzen der neuen politischen Eliten in den einzelnen Teilstaaten, die in den blockierten Verfassungsreformprozessen für unabhängige Staaten optierten. Vor allem in den Baltischen Ländern und in Slowenien konnten sich die politischen Eliten auf die Zustimmung von Bevölkerungsmehrheiten stützen, die aus der politischen Mobilisierung ethnischer Identität hervorgegangen war. Meinungsumfragen für die Tschechoslowakei deuten jedoch darauf hin, dass ein Referendum über die Aufteilung der Föderation keine klare Mehrheit für den Unabhängigkeitskurs der 1992 dominierenden Eliten erbracht hätte (Musil 1995).

Sechs der zehn MOE-Staaten sind aus dem Zerfall der staatssozialistischen Föderationen entstanden, während nur vier Staaten ihre territoriale Kontinuität bewahrt haben. Bulgarien, Estland, Lettland, Rumänien und die Slowakei haben zahlenmäßig bedeutsame, regional dominante nationale Minderheiten (bzw. russophone Bevölkerungsgruppen), aber keiner dieser Staaten hat territorial institutionalisierte Autonomierechte für diese Gruppen geschaffen. Lettland, Polen, Rumänien und Tschechien bestehen aus Regionen mit besonderen historischen Identitäten (z.B. Lettgallen, Galizien, Siebenbürgen, Böhmen); mit Ausnahme der polnischen Voivodschaften reflektiert die Gebietsgliederung in diesen Staaten jedoch nicht die historischen Regionen. Nur die magyarischen Parteien in Rumänien und der Slowakei vertreten territoriale Autonomiekonzepte für die von den magyarischen Minderheiten bewohnten Gebiete.

Diese Situation lässt sich einerseits als Ausdruck der Schwäche ethnoregionaler Mobilisierung interpretieren (Wolczuk 2002). Andererseits kann man regionale Gliederungen, die historisch oder ethnisch profilierte Regionen „zerschneiden“, auch als Schutz gegen eine – zumindest potentielle – Desintegration des Staates verstehen. Die politischen Repräsentanten des Staatsvolkes präferierten Regionen, die bestehende gesellschaftliche Spaltungslinien (*cross-cutting cleavages*) durchbrachen, weil sie eine Vertiefung dieser Spaltungslinien bis hin zu Separatismus und Sezession befürchteten.

In *Tabelle 2* wird das Potential für regionalistische Mobilisierung in den einzelnen MOE-Ländern ermittelt. Es wird angenommen, dass nationale Minderheiten, die in be-

stimmten Regionen leben, teilweise lokale Mehrheiten bilden und deren Angehörige eine ausgeprägte ethnische Identität miteinander teilen, politischen Regionalismus wahrscheinlicher machen. Falls Regionen mit einer eigenständigen historischen Identität und Parteien mit regionalistischen Programmen existieren, begünstigen diese Faktoren auch eine regionalistische Mobilisierung. Die geringe Kongruenz von Mobilisierungspotential und beobachtbaren Reformaktivitäten deuten auf einen nichtlinearen Zusammenhang hin: Ein besonders hohes Mobilisierungspotential kann aufgrund von perzipierten Separatismus- bzw. Desintegrationsrisiken Regionalisierung ebenso blockieren wie das Fehlen regional verwurzelter politischer Akteure.

*Tabelle 2:* Ethnoregionale Diversität, historische Regionen und Staatsreformen in MOE (1996-2009)

	Nationale Minderheit >5%	Historische Regionen	Regionali- stische Parteien	Mobilisie- rungs- potential	Wichtige Reformen (1996-2009)
Bulgarien	Ja	Nein	Nein	+	Gebietsreform 1999
Estland	Ja	Nein	Nein	+	-
Lettland	Ja	Ja	Nein	++	Gebietsreform 2008
Litauen	Ja	Nein	Nein	+	-
Polen	Nein	Ja	Nein	+	Gebietsreform, neue Kreisebene 1999
Rumänien	Ja	Ja	Ja	+++	Dezentralisierungs- gesetze 2006
Slowakei	Ja	Nein	Ja	++	Regionen / reg. Selbst- verwaltungen 2001
Slowenien	Nein	Nein	Nein	-	Verfassungsreform 2001
Tschechien	Nein	Ja	Nein	+	Regionen 1997 / reg. Selbstverwaltungen 2001
Ungarn	Nein	Nein	Nein	-	Interkommunale Kooperation 1997

Quellen: eigene Zusammenstellung nach CIA Factbook; Dragoș/Neamțu (2007); EUI (2008); Economist Intelligence Unit: Country Report Latvia, January 2009 ([www.eiu.com](http://www.eiu.com)).

(4) Der vierte Erklärungsansatz versucht die Entstehung und Entwicklung von Regionen in MOE mit dem Einfluss der Europäischen Union zu erklären. In der EU sind Regionen vor allem über den Ausschuss der Regionen an der gemeinschaftlichen Rechtsetzung beteiligt und sie nehmen als „Partner“ der nationalen Regierungen an der Umsetzung der EU-Kohäsionspolitik teil. Die Kohäsionspolitik umfasst etwa ein Drittel der EU-Ausgaben und soll vor allem ärmeren Regionen in der EU (d.h. NUTS-2-Regionen mit einem Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt von weniger als 75 Prozent des EU-Durchschnitts) eine aufholende ökonomische Entwicklung ermöglichen. Seit 2007 partizipieren auch die Regionen der acht im Jahr 2004 beigetretenen MOE-Staaten als Partner an der Kohäsionspolitik.

Zahlreiche Studien haben analysiert, wie sich innerstaatliche Institutionen, Prozesse und Politiken im Zusammenhang mit der europäischen Integration verändern (vgl. Cowles/Caporaso/Risse 2001; Featherstone/Radaelli 2003; Héritier u.a. 2001; Schimmelfennig/Sedelmeier 2005; Schimmelfennig/Schwellnus in diesem Band). Innerhalb dieser „Europäi-

sierungsforschung“ wurde auch untersucht, wie Kooperation und Integration im EU-System auf die Beziehungen zwischen nationaler und regionaler Ebene in den Mitgliedstaaten wirken und den innerstaatlichen Status regionaler Gebietskörperschaften aufwerten können (Börzel 2002; Knodt 2002). Erste Studien zu den Effekten von „*Multi-Level Governance*“ in der EU auf die Regionen in den neuen Mitgliedstaaten scheinen diese Befunde zu bestätigen (Bruszt 2008).

In der Vorbereitung des Beitritts hatte die EU-Kommission besonders großen Einfluss auf die MOE-Staaten, da diese aufgrund ihres starken Eigeninteresses an einer EU-Mitgliedschaft in hohem Maße bereit bzw. gezwungen waren, die Erwartungen und Bedingungen der Union zu erfüllen. Zu den Beitrittsbedingungen gehörten neben der Existenz stabiler demokratischer Institutionen auch die Übernahme des gesamten EU-Rechtsbestandes und damit auch der Strukturfonds-Verordnungen sowie die Festlegung von Einheiten im System der Territorialstatistik (NUTS). Die EU-Kohäsionspolitik enthält keine Vorgaben für die Organisation der regionalen Verwaltungsebene, die als Teil mitgliedstaatlicher Souveränität gilt. Die zu Grunde liegende Rechtsverordnung verpflichtet die Mitgliedstaaten zwar, die Gebietskörperschaften ebenso wie die ökonomischen und gesellschaftlichen Akteure am gesamten Prozess der Programmplanung und -implementation zu beteiligen („Partnerschaft“).<sup>7</sup> Allerdings können die Mitgliedstaaten frei entscheiden, welche Partner sie einbeziehen wollen und damit auch territoriale Einheiten der Staatsverwaltung auswählen.

Im Beitrittsprozess äußerten EU-Akteure auch nur vage Erwartungen im Hinblick auf politisch-administrative Regionen oder regionale Selbstverwaltungsorgane in den Beitrittsstaaten (Hughes/Sasse/Gordon 2004). Die Einrichtung politischer Strukturen auf regionaler Ebene wurde von der EU-Kommission grundsätzlich als Beitrag zu mehr Bürgerbeteiligung bewertet.<sup>8</sup> Allerdings trennte die Kommission in ihren jährlichen Fortschrittsberichten nicht immer klar zwischen Institutionen zur Verwaltung der kohäsionspolitischen Förderprogramme und Institutionen der regionalen Verwaltungsebene. Zudem blieb unklar, inwieweit die NUTS-Regionen für Planungs- und statistische Zwecke auch im Verwaltungsaufbau institutionalisiert werden sollten.

Diese diffuse Beitrittskonditionalität bot innerstaatlichen Akteuren, die die Gründung von politisch-administrativen Regionen und regionalen Selbstverwaltungsorganen anstrebten, vielfältige Gelegenheiten zur Begründung ihrer Projekte mit EU-Anforderungen (Brusis 2005; Schimmelfennig/Schwellnus in diesem Band). Zugleich ist festzuhalten, dass außer Polen kein MOE-Land aufgrund der Bedeutung der NUTS-2-Ebene für die Kohäsionspolitik regionale Verwaltungsorgane auf dieser Ebene errichtete.

(5) Der fünfte Ansatz versucht die Entwicklung regionaler Gebietskörperschaften aus den institutionellen Eigeninteressen der (partei-)politischen Akteure zu erklären. Aus der Sicht dieses Ansatzes wurde darauf hingewiesen, dass vor allem die gegen das staatssozialistische Regime entstandenen politischen Bewegungen und Gruppen eine Dezentralisierung forderten und die lokalen Institutionen durch selbstverwaltete, demokratisch gewählte Regionen stärken wollten (Brusis 2002; Yoder 2003). Die post-sozialistischen Parteien dagegen tendierten – etwa in Polen – zur Erhaltung der bestehenden territorialen Gliederung und Machtstrukturen. Das Interesse an einer wirksameren Kontrolle und Begrenzung von Regierungsmacht bildete ein wichtiges Motiv für das breite Oppositionsbündnis gegen

<sup>7</sup> Verordnung Nr. 1260/1999 v. 21.6.1999, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, L 161/1-42, Artikel 8.

<sup>8</sup> KOM(2002) 46 v. 30. Januar 2002, Mitteilung der Kommission, Erster Zwischenbericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, 30. Januar 2002, S. 24.

den slowakischen Ministerpräsidenten Vladimír Mečiar sowie für die Kritiker von Václav Klaus in Tschechien. Die Gegner von Klaus und Mečiar verfolgten die Gründung von Regionen und regionale Selbstverwaltungskörperschaften auch, um sich von der zentralisierenden Politik der beiden Ministerpräsidenten abzugrenzen.

Vertreter dieses Erklärungsansatzes haben argumentiert, dass ein offenerer Parteienwettbewerb die politischen Akteure in MOE dazu veranlasst hat, durch Dezentralisierung und restriktivere Regelungen des Zugangs zu Staatsressourcen die *Rentseeking*-Möglichkeiten der jeweils amtierenden Regierungspartei einzuschränken (Grzymała-Busse 2003: 1140). Dem lässt sich jedoch entgegenhalten, dass auch eine höhere Wählerfluktuation und instabile Parteiensysteme Anreize für Regierungsparteien schaffen können, die Gründung regionaler Gebietskörperschaften zu missbrauchen, um die eigene Parteiorganisation durch Ämterpatronage zu stabilisieren (O'Dwyer 2006). Bislang hat die Forschung zur Regionalisierung in MOE noch keine Einigkeit darüber erzielt, inwieweit die Regionalisierung Patronage-Möglichkeiten der Regierungsparteien geschwächt oder gefördert hat.

#### 4 Funktionsweise der vertikalen Staatsorganisation

Die regionalen Gebietskörperschaften in den MOE-Ländern verfügen zwar nur über begrenzte politische, rechtliche und ökonomische Machtressourcen. Dieser Befund sollte jedoch nicht dazu verleiten, die Veränderungen zu übersehen, die die Staatsreformen im Bereich der subnationalen Verwaltung und Regionalpolitik mit sich gebracht haben.

Erstens verfügen die Regionen in MOE durchaus über Möglichkeiten, ihre Interessen auf nationaler Ebene zu vertreten. So wurden etwa in Tschechien regelmäßige Konferenzen der Regierungschefs und Minister mit den Repräsentanten der regionalen Selbstverwaltungsorgane eingerichtet (vgl. Ministerstvo vnitra 2005: 34). Darüber hinaus haben die regionalen und lokalen Selbstverwaltungskörperschaften Interessenverbände gegründet, um ihre Anliegen gegenüber der Zentralregierung effektiver zu vertreten. Schließlich besitzen regionale Repräsentanten vielfach auch Abgeordnetenmandate in den nationalen Parlamenten, die ihnen einen weiteren Einflusskanal eröffnen. Leider existieren zum Ausmaß dieser aus Frankreich bekannten Praxis des „*cumul des mandats*“ bisher keine empirischen Studien.

Zweitens trägt die Regionalisierung innerhalb der öffentlichen Verwaltung zur Öffnung der hierarchisch segmentierten Strukturen bei, die die MOE-Länder lange Zeit geprägt haben. Die strikt hierarchische und legalistische Verwaltungsorganisation entstand aus der in der staatssozialistischen Zeit dominierenden Trennung zwischen dem politischen Machtzentrum der Kommunistischen Partei und dem ihr untergeordneten, auf eine ausführende Rolle beschränkten Staatsapparat (Dimitrov/Goetz/Wollmann 2006). Die Aufrechterhaltung segmentierter Strukturen und das auf den unteren Verwaltungsebenen ausgeprägte Ressortdenken dienten in der post-sozialistischen Phase auch dazu, die Bürokratie gegen eine (als Bedrohung perzipierte) Politisierung zu schützen. Vor diesem Hintergrund wirken direkt gewählte regionale Vertretungskörperschaften, aber auch eine staatliche Verwaltungsebene mit Ressort-übergreifender Zuständigkeit auf eine horizontal integrierte Problembearbeitung und Politikformulierung hin.

Drittens verändert die Einführung gewählter Regionalvertretungen den politischen Willensbildungsprozess in den MOE-Ländern. Die politischen Parteien sind gezwungen, in



regionalen Wahlkämpfen für ihre Positionen zu mobilisieren und müssen ihren regionalen Repräsentanten in der eigenen Parteiorganisation Status und Sichtbarkeit ermöglichen. Aufgrund ihrer eigenständigen demokratischen Legitimität erhalten die Leiter der regionalen Gebietskörperschaften eine gewisse Unabhängigkeit gegenüber den nationalen Parteiführungen, die ihren Einfluss auf parteiinterne Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse stärkt. So gab die Demokratische Bürgerpartei (ODS) in Tschechien ihre ablehnende Haltung gegenüber regionaler Selbstverwaltung auf, nachdem ihre Kandidaten in den meisten Bezirken die Wahlen gewonnen hatten (Baun/Marek 2006).

Viertens wurden die neuen EU-Staaten in ein Mehrebenensystem integriert, das die Wahrnehmungshorizonte und politischen Handlungsräume der innerstaatlichen Akteure um die europäische Dimension erweitert. Die regionalen Gebietskörperschaften haben nun die Möglichkeit, über direkte Kontakte zu den EU-Institutionen ihre Verhandlungsposition gegenüber der nationalen Regierung zu stärken. Die meisten regionalen Selbstverwaltungskörperschaften sowie die kommunalen Spitzenverbände haben inzwischen Büros in Brüssel eröffnet und sind im Ausschuss der Regionen vertreten. Auf der europäischen Ebene eröffnen sich auch zusätzliche Möglichkeiten zu interregionalen Kooperationen und *Policy-Transfers*, die ebenfalls die professionell-administrativen Kapazitäten der MOE-Regionen stärken dürften.

Fünftens erhöht die partielle Regionalisierung der EU-Kohäsionspolitik im Förderzeitraum von 2007 bis 2013 das politische Gewicht der Regionen. Mit der Einführung von 16 „Regionalen Operationalen Programmen“ können die polnischen Voivodschaften für diesen Zeitraum über etwa 30-40 Prozent der Strukturfondsmittel selbst bestimmen. In Tschechien und Ungarn kontrollieren die regionalen Gebietskörperschaften etwa 30 bzw. 20 Prozent der Mittel im Rahmen der regionalisierten Programmplanung und -implementation (Bruszt 2008). Das Instrumentarium der Kohäsionspolitik hat darüber hinaus die Entstehung zivilgesellschaftlicher Organisationen, ökonomischer Interessenverbände und Entwicklungsagenturen auf regionaler Ebene angeregt. Über die Kooperation mit diesen nicht-staatlichen Akteuren können die regionalen Gebietskörperschaften auch in den Ländern, wo sie nicht über eine eigene demokratische Legitimation verfügen, ihre politischen Handlungsspielräume gegenüber der nationalen Regierung erweitern.

Außerdem ist zu erwarten, dass die Einführung einer eigenständigen regionalen Ebene verhandlungsdemokratische Elemente in den Beziehungen zwischen Zentralregierung und kommunaler Ebene stärkt. Die häufigen Regierungswechsel in Verbindung mit der Funktionalisierung der Kommunalwahlen als „nationalen Protestwahlen“ erzeugten in vielen MOE-Ländern immer wieder Blockadekonstellationen von *vertically divided government* (Garman/Haggard/Willis 2001: 210), innerhalb derer die nationalen Oppositionsparteien eine Mehrheit der Städte und Gemeinden kontrollierten. Gewählte regionale Selbstverwaltungen mit abweichenden Mehrheitsverhältnissen würden die Polarisierung von lokaler und zentraler Ebene verringern.

Abschließend ist darauf hinzuweisen, dass zwar die regionale Ebene in MOE im Vergleich zu den dezentralisierten Regierungssystemen Westeuropas deutlich schwächer ausgeprägt ist, zugleich jedoch zwischen und innerhalb der einzelnen MOE-Länder beträchtliche Unterschiede bestehen. Polen erscheint nicht nur wegen der Größe der Voivodschaften als das am stärksten regionalisierte Land. Vielmehr belegen zahlreiche Studien auch die Vitalität seiner regionalen Zivilgesellschaften, die in den historischen Identitäten der polnischen Regionen wurzelt (Bruszt 2008; Tatur 2004). Die territoriale Übereinstimmung von

politisch-administrativen Regionen und Kohäsionsregionen stärkt in Polen zusätzlich das Potential für *multi-level governance* mit repräsentativen regionalen Partnern (Ferry/McMaster 2005). Während die Slowakei und Tschechien ein mittleres Niveau gesellschaftlicher Regionalisierung und regionalistischer Ressourcen aufweisen, ist die „Regionalität“ Ungarns als schwächer einzustufen. In den kleinen Staaten sowie in Bulgarien erscheinen die gesellschaftlichen Gelegenheitsstrukturen für Regionalisierung und Regionalismus am schwächsten.

Die bisher eingenommene ländervergleichende Sicht ist überdies durch eine Perspektive zu erweitern, die die unterschiedlichen politischen Ressourcen der einzelnen Regionen in den Blick nimmt. Genau wie die Regionen im westeuropäischen Staaten unterscheiden sich auch die MOE-Regionen nach ihrer Identität, inneren Vernetztheit und Sozialkapitalausstattung. Eine Untersuchung der politischen Handlungskapazitäten von regionalen Akteuren im Verhältnis zur nationalen und europäischen Ebene sollte den Einfluss dieser Unterschiede systematisch berücksichtigen.

## 5 Fazit

Dieses Kapitel hat die vertikale Staatsorganisation der MOE-Länder, die Entstehung und Entwicklung der dortigen regionalen Gebietskörperschaften sowie die erkennbaren Funktionsmuster der intergouvernementalen Beziehungen untersucht. Ebenso wie die westeuropäischen Nationalstaaten unterliegen die MOE-Länder einem Strukturwandel von Staatlichkeit, der Mehrebenenstrukturen des Regierens fördert (Benz 2009; Marks/Hooghe/Schakel 2008b). Regionalisierungs- und Dezentralisierungsprozesse in MOE werden jedoch auch von spezifischen Erfahrungen und Erbschaften beeinflusst, die den Status subnationaler Gebietskörperschaften ebenso wie die *Governance*-Muster prägen. Zu diesen spezifischen Rahmenbedingungen gehören die aus der Konstellation des Systemwechsels resultierende starke Fragmentierung kommunaler Gebietskörperschaften sowie das Spannungsverhältnis zwischen Selbstverwaltungskörperschaften einerseits und den dekonzentrierten Dienststellen zentralstaatlicher Ministerien andererseits.

Eine weitere wichtige Rahmenbedingung ist die ethnische Heterogenität Ostmitteleuropas und vor allem Südosteuropas aufgrund der historisch späten und teilweise noch immer nicht abgeschlossenen Staats- und Nationsbildungsprozesse. Ethnisch-nationale Unterschiede bilden ergiebige Ressourcen politischer Mobilisierung, die zum Zerfall der drei staatssozialistischen Föderationen beitrugen und in Ländern mit zahlenstarken nationalen Minderheiten eine ethnopolitische Konfliktlinie im Parteiensystem entstehen ließen. Vor dem Hintergrund ethnopolitischer Konflikte und ungefestigter Staatlichkeit können Debatten über die Effizienz- und Demokratievorteile einer Dezentralisierung leicht in einen sicherheitspolitischen Kontext gerückt werden, in dem Dezentralisierung als Risiko für die territoriale Integrität des Staates erscheinen kann.

Schließlich erzeugte die zeitliche Koinzidenz von EU-Osterweiterung und einer im Umbruch begriffenen vertikalen Staatsorganisation eine spezifische politische Gelegenheitsstruktur, die es innerstaatlichen Anhängern einer Regionalisierung ermöglichte, ihre Reformvorschläge mit EU-Erwartungen oder -Normen zu begründen und damit Reformen zu erreichen, die möglicherweise ohne den EU-Kontext nicht die notwendige Unterstützung gefunden hätten.

Diese Rahmenbedingungen legen nahe, dass die neuen Mehrebenenstrukturen in MOE durch drei Besonderheiten gekennzeichnet sind: ein relativ hohes Konfliktniveau zwischen Selbstverwaltungs- und Staatsverwaltungsorganen vor allem in Ländern mit Traditionen lokaler oder regionalistischer politischer Mobilisierung; fortbestehende zentralistische Politikmuster in ethnisch heterogenen Ländern und dort vor allem in integritätssichernden Politikfeldern (z.B. Bildung); artifizielle „*top-down*“-Formen der Regionalpolitik in Ländern, wo keine regional verwurzelten Akteure die Übernahme der EU-Kohäsionspolitik mittragen konnten. Die empirische Überprüfung dieser Vermutung stellt ein wichtiges Desiderat der Forschung zur *emerging multi-level governance* in Mittel- und Osteuropa dar.

## Literatur

- Baldersheim, Harald/Illner, Michal/Offerdal, Audun/Rose, Lawrence/Swianiewicz, Paweł 1996: Local Democracy and the Processes of Transformation in East-Central Europe. Boulder: Westview Press.
- Baldersheim, Harald/Illner, Michal/Wollmann, Hellmut (Hrsg.) 2003: Local Democracy in Post-Communist Europe. Opladen: Leske + Budrich.
- Baun, Michael/Marek, Dan 2006: Regional Policy and Decentralization in the Czech Republic, in: Regional and Federal Studies 16/4, 409-428.
- Benz, Arthur 2009: Ein gordischer Knoten der Politikwissenschaft? Zur Vereinbarkeit von Föderalismus und Demokratie, in: Politische Vierteljahresschrift 50/1, 3-22.
- Börzel, Tanja 2002: States and Regions in the European Union. Institutional Adaptation in Germany and Spain. Cambridge: Cambridge University Press.
- Braun, Dietmar 2003: Fiscal Policies in Federal States. Aldershot: Ashgate.
- Brubaker, Rogers 1996: Nationalism Reframed. Nationhood and the National Question in Europe. Cambridge: Cambridge University Press.
- Brusis, Martin 2002: Between EU Requirements, National Traditions and Competitive Politics: Recreating Regions in the Accession Countries of Central and Eastern Europe, in: Governance 15/4, 531-559.
- Brusis, Martin 2005: The Instrumental Use of EU Conditionality: Regionalization in the Czech Republic and Slovakia, in: East European Politics and Societies 19/2, 291-316.
- Brusis, Martin 2011: Accommodating European Membership: The Regional Level in Bulgaria, in: Scully, Roger/Wyn Jones, Richard (Hrsg.): Europe, Regions and European Regionalism. Basingstoke: Palgrave Macmillan (i.E.).
- Bruszt, László 2008: Multi-level Governance - the Eastern Versions: Emerging Patterns of Regional Developmental Governance in the New Member States, in: Regional and Federal Studies 18/5, 607-627.
- Bullmann, Udo/Goldsmith, Michael/Page, Edward C. 1997: Regieren unter dem Zentralstaat: Regionen, Kommunen und eine sich verändernde Machtbalance in Europa, in: Bullmann, Udo/Heinze, Rolf G. (Hrsg.): Regionale Modernisierungspolitik. Nationale und internationale Perspektiven. Opladen: Leske + Budrich, 109-142.
- Caramani, Daniele 2003: State Administration and Regional Construction in Central Europe: A Comparative-Historical Perspective, in: Keating, Michael/Hughes, James (Hrsg.): The Regional Challenge in Central and Eastern Europe. Territorial Restructuring and European Integration. Brussels/New York: P.I.E.-Peter Lang, 21-50.
- Cowles, Maria Green/Caporaso, James/Risse, Thomas (Hrsg.) 2001: Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change. Ithaca/London: Cornell University Press.
- Dahl, Robert A. 1989: Democracy and its Critics. New Haven: Yale University Press.

- Dragoş, Dacian C./Neamtu, Bogdana 2007: Reforming Local Public Administration in Romania: Trends and Obstacles, in: *International Review of Administrative Sciences* 73/4, 629-648.
- Dieringer, Jürgen 2005: Demokratisierung, Ökonomisierung und Europäisierung: Dezentralisierungsprozesse in Ostmitteleuropa, in: *Südosteuropa* 53/4, 483-499.
- Dimitrov, Vesselin/Goetz, Klaus H./Wollmann, Hellmut 2006: *Governing after Communism: Institutions and Policymaking*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Djildjov, Aleko 2002: Methods and Techniques of Managing Decentralization Reforms in Bulgaria, in: Péteri, Gábor (Hrsg.): *Mastering Decentralization and Public Administration Reforms in Central and Eastern Europe*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, 75-92.
- Dyson, Kenneth 1980: *The State Tradition in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Ekiert, Grzegorz/Hanson, Stephen E. (Hrsg.) 2003: *Capitalism and Democracy in Central and Eastern Europe. Assessing the Legacy of Communist Rule*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Elazar, Daniel J. 1987: *Exploring Federalism*. Tuscaloosa: University of Alabama Press.
- EUI 2008: *Study on the Division of Powers between the European Union, the Member States, and Regional and Local Authorities*. Florence: European University Institute.
- Eurostat 2008: *Jahrbuch der Regionen*. Luxemburg: Eurostat.
- Featherstone, Kevin/Radaelli, Claudio (Hrsg.) 2003: *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press.
- Ferry, Martin/McMaster, Irene 2005: Implementing Structural Funds in Polish and Czech Regions: Convergence, Variation, Empowerment?, in: *Regional and Federal Studies* 15/1, 19-39.
- Garman, Christopher/Haggard, Stephan/Willis, Eliza 2001: Fiscal Decentralization. A Political Theory with Latin American Cases, in: *World Politics* 53/1, 205-236.
- Gibson, Edward L. 2005: Boundary Control. Subnational Authoritarianism in Democratic Countries, in: *World Politics* 58/1, 101-132.
- Gozelak, Grzegorz 1996: *The Regional Dimension of Transformation in Central Europe*. London: J. Kingsley: Regional Studies Association.
- Grotz, Florian 2007: *Europäisierung und nationale Staatsorganisation. Institutionenpolitik in föderalen und unitarischen EU-Staaten*. Baden-Baden: Nomos.
- Grzymała-Busse, Anna 2003: Political Competition and the Politicization of the State in East Central Europe, in: *Comparative Political Studies* 36/10, 1123-1147.
- Héritier, Adrienne/Kerwer, Dieter/Knill, Christoph/Lehmkuhl, Dirk/Teutsch, Michael/Douillet, Anne-Cécile (Hrsg.) 2001: *Differential Europe: The European Union Impact on National Policymaking*. New York/Oxford: Rowman & Littlefield.
- Hutchcroft, Paul 2001: Centralization and Decentralization in Administration and Politics: Assessing Territorial Dimensions of Authority and Power, in: *Governance* 14/1, 23-53.
- Hughes, James/Sasse, Gwendolyn/Gordon, Claire 2004: *Europeanization and Regionalization in the EU's Enlargement to Central and Eastern Europe. The Myth of Conditionality*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Illner, Michal 1998: Territorial Decentralization: An Obstacle to Democratic Reform in Central and Eastern Europe?, in: Kimball, Jonathan D. (Hrsg.): *The Transfer of Power. Decentralization in Central and Eastern Europe*. Budapest: Local Government and Public Service Initiative, 7-42.
- Illner, Michal 2003: The Czech Republic 1990-2001. Successful Reform at the Municipal Level and a Difficult Birth of the Intermediary Government, in: Baldersheim, Harald/Illner, Michal/Wollmann, Hellmut (Hrsg.): *Local Democracy in Post-Communist Europe*. Opladen: Leske + Budrich, 61-90.
- Keating, Michael 1996: The Political Economy of Regionalism, in: Keating, Michael/Loughlin, John (Hrsg.), *The Political Economy of Regionalism*. London: Frank Cass, 17-40.
- Keating, Michael 1998: *The New Regionalism in Western Europe: Territorial Restructuring and Political Change*. Northampton: E. Elgar.
- King, Gundar J./Vanags, Edvins/Vilka, Inga/McNabb, David E. 2004: Local Government Reforms in Latvia, 1990-2003: Transition to a Democratic Society, in: *Public Administration* 82/4, 931-950.
- Knodt, Michèle 2002: Europäisierung regionalen Regierens: Mit Sinatra zum „autonomieorientierten Systemwechsel“ im deutschen Bundesstaat?, in: *Politische Vierteljahresschrift* 43/2, 211-234.

- Koudelka, Zdenek 2001: *Obce a kraje*. Praha: Linde.
- Lijphart, Arend 1999: *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven/London: Yale University Press.
- Loughlin, John/Peters, B. Guy 1996: *State Traditions, Administrative Reform and Regionalization*, in: Keating, Michael/Loughlin, John (Hrsg.): *The Political Economy of Regionalism*. London: Frank Cass, 41-62.
- Marcou, Gerard (Hrsg.) 2002: *Regionalization for Development and Accession to the European Union: A Comparative Perspective*. Budapest: Local Government and Public Service Initiative.
- Marks, Gary/Hooghe, Liesbet/Schakel, Arjan H. 2008a: *Measuring Regional Authority*, in: *Regional and Federal Studies* 18/2-3, 111-121.
- Marks, Gary/Hooghe, Liesbet/Schakel, Arjan H. 2008b: *Patterns of Regional Authority*, in: *Regional and Federal Studies* 18/2-3, 167-181.
- Mastny, Vojtech 2000: *The Historical Experience of Federalism in East Central Europe*, in: *East European Politics and Societies* 14/1, 64-96.
- MF 2008: *Návrh státního závěrečného účtu České Republiky za rok 2006*, Ministerstvo financí, Praha, [http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/statni\\_zav\\_ucet.html](http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/statni_zav_ucet.html) (20.12.2009).
- Ministerstvo vnitra 2005: *Věřejná správa v České republice*, Praha: Ministerstvo vnitra ČR, <http://www.mvcr.cz/dokument/index.html#rvs> (20.12.2009).
- Musil, Jiri (Hrsg.) 1995: *The End of Czechoslovakia*. Budapest: Central European University Press.
- Oates, Wallace E. 1999: *An Essay on Fiscal Federalism*, in: *Journal of Economic Literature* 37/3, 1120-1149.
- O'Dwyer, Conor 2006: *Reforming Regional Governance in East Central Europe: Europeanization or Domestic Politics as Usual?*, in: *East European Politics and Societies* 20/2, 219-253.
- OECD 2002: *Fiscal Decentralisation in EU Applicant States and Selected EU Member States*. Paris: OECD, Centre for Tax Policy and Administration.
- Offe, Claus 1994: *Der Tunnel am Ende des Lichts. Erkundungen der politischen Transformation im Neuen Osten*. Frankfurt/New York: Campus.
- Pierson, Paul 2004: *Politics in Time. History, Institutions and Social Analysis*. Princeton/Oxford: Princeton University Press.
- Rada Ministrów, 2009: *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2008 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa, <http://www.mf.gov.pl/index.php?const=5&dzial=229&wysw=4&sub=sub5> (20.12.2009).
- Scharpf, Fritz W. 1985: *Die Politikverflechtungs-Falle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich*, in: *Politische Vierteljahresschrift* 26/4, 323-356.
- Schimmelfennig, Frank/Sedelmeier, Ulrich (Hrsg.) 2005: *The Europeanization of Central and Eastern Europe*. Ithaca: Cornell University Press.
- Schmidt, Manfred G. 2008: *Demokratiethorien. Eine Einführung*. 4. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag.
- Tatur, Melanie (Hrsg.) 2004: *The Making of Regions in Post-Socialist Europe. The Impact of Culture, Economic Structure and Institutions. Case Studies from Poland, Hungary, Romania and Ukraine*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Treisman, Daniel 2007: *The Architecture of Government. Rethinking Political Decentralization*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wolczuk, Katarzyna 2002: *Conclusion: Identities, Regions and Europe*, in: *Regional and Federal Studies* 12/2, 203-213.
- Yoder, Jennifer A. 2003: *Decentralisation and Regionalisation after Communism: Administrative and Territorial Reform in Poland and the Czech Republic*, in: *Europe Asia Studies* 55/2, 263-286.
- Žák, Václav 1995: *The Velvet Divorce – Institutional Foundations*, in: Musil, Jiří (Hrsg.): *The End of Czechoslovakia*. Budapest: Central European University Press, 245-270.

### **III. Strukturen demokratischer Willensbildung**

# Wahlssysteme: institutionelle Entwicklung und politische Auswirkungen

Philipp Harfst

## 1 Einleitung

Wahlssysteme beinhalten die Regeln, nach denen die Kandidaten- bzw. Parteienpräferenzen der Wähler in politische Mandate übertragen werden (Nohlen 2009). Wahlssysteme bestimmen damit wesentlich über die Verteilung öffentlicher Macht. Je nach ihrer institutionellen Struktur können sie dabei bestimmte politische Gruppierungen begünstigen und andere benachteiligen. Dies macht sie zu einem „*most fundamental element of representative democracy*“ (Lijphart 1994: 1). Wahlssysteme sind zudem relativ leicht veränderbare Bausteine eines politischen Systems (Taagepera/Shugart 1989a: 4). Sie eignen sich demnach als Ansatzpunkt für ein „*institutional engineering*“ im Sinne einer Stabilisierung und Konsolidierung der Demokratie (Lijphart 1994: 151; Sartori 1994). Daher werden auch und gerade in jungen Demokratien immer wieder kontroverse Debatten über die Ausgestaltung bzw. Reform des Wahlsystems geführt, ein Prozess, der auch in Mittel- und Osteuropa (MOE) seit 1989 zu beobachten war.

Der vorliegende Beitrag befasst sich mit der institutionellen Ausgestaltung und den politischen Auswirkungen der mittel- und osteuropäischen Wahlssysteme. Zunächst wird die theoretische Bedeutung von Wahlssystemen dargestellt. Dem folgt eine Beschreibung der wichtigsten Wahlsystemelemente und den darauf bezogenen Wahlsystemtypen. Danach werden die Entstehungsursachen und Entwicklungsbedingungen der post-sozialistischen Wahlssysteme vergleichend untersucht, bevor eine Analyse ihrer politischen Auswirkungen den Beitrag abschließt.

## 2 Die Bedeutung von Wahlssystemen: Repräsentation und Mehrheitsbildung

Wahlssysteme lassen sich idealtypisch zwei unterschiedlichen Demokratiemodellen zuordnen: der Mehrheits- und der Konsensdemokratie. Die Mehrheitsdemokratie verfolgt das Ziel, politische Macht in wenigen Händen zu konzentrieren, während die Konsensdemokratie danach strebt, politische Macht auf möglichst vielen Schultern zu verteilen (Lijphart 1984, 1999). Diese beiden grundsätzlichen Optionen bieten sich auch bei der Gestaltung von Wahlssystemen an (Powell 2000): Die Mehrheitsdemokratie findet ihr Spiegelbild in dem Repräsentationsziel der Mehrheitswahl, während die Konsensdemokratie mit der Verhältniswahl einhergeht. Das wesentliche Ziel der Mehrheitswahl besteht darin, trotz möglicherweise fehlender Stimmenmehrheit für eine politische Partei eine Mehrheit der Parlamentssitze zu generieren und so eine Einparteienregierung hervorzubringen. Das Ziel der

Verhältniswahl dagegen besteht in der möglichst getreuen Abbildung des Wählerwillens im Parlament. Stimmen- und Sitzanteile sollten sich so weit als möglich entsprechen.

Um die Vor- und Nachteile dieser beiden Repräsentationsprinzipien gibt es eine ausgeprägte fachwissenschaftliche Diskussion. Ein zentrales Sujet dieser Debatte ist die Abwägung zwischen Regierbarkeit und Repräsentation (Dunleavy/Margetts 1995). Die Befürworter der Mehrheitswahl (z.B. Hermens 1968) argumentieren in der Regel, dass die Konzentration der Parlamentssitze auf zwei Parteien eine klare Parlamentsmehrheit und so die Bildung einer verantwortlichen Regierung ermöglicht, die sich nicht auf potentiell labile Koalitionen stützen müsse. Auch die Anhänger der Verhältniswahl (z.B. Mill 1993) erkennen grundsätzlich an, dass die Mehrheit in einer Demokratie befugt sei, gegen eine Minderheit Entscheidungen zu treffen. Ihr oberstes Ziel ist es jedoch, die parlamentarische Repräsentation auch von politischen Minderheiten sicherzustellen, die jeweils deren Unterstützung in der Wählerschaft proportional entspricht.

In dieser Diskussion wird implizit angenommen, dass Wahlsysteme relativ genau bestimmbare Auswirkungen auf den politischen Prozess haben, sie also als unabhängige Variablen zu betrachten sind, deren Effekte beobachtet und prognostiziert werden können. Zugleich sind Wahlsysteme auch selbst das Produkt politischer Entscheidungen, die vor dem Hintergrund gesellschaftlicher Konflikte und somit als abhängige Variablen zu interpretieren sind – ein Phänomen, das als das Endogenitätsproblem der Wahlsystemforschung beschrieben wird (Benoit 2002).

Insgesamt lässt sich festhalten, dass sich die allgemeine Wahlsystemdebatte um die idealtypischen Vor- und Nachteile der Mehrheits- bzw. Verhältniswahl dreht, deren jeweilige Effekte in der Regel als bekannt vorausgesetzt werden. In der politischen Realität findet sich jedoch eine schier unübersehbare Vielfalt an unterschiedlichen Wahlsystemen mit jeweils spezifischen Auswirkungen (Nohlen 2009). Um deren Effekte bestimmen zu können, aber auch um die institutionelle Entwicklung von Wahlsystemen zu verstehen, werden im folgenden Abschnitt zunächst die wichtigsten technischen Elemente von Wahlsystemen und darauf basierende Wahlsystemtypologien vorgestellt, wie sie von der international-vergleichenden Forschung entwickelt wurden.

### 3 Wahlsystemelemente und Wahlsystemtypen

In der Fachliteratur ist noch immer umstritten, ob die institutionelle Vielfalt bestehender Wahlsysteme im Rahmen von Typologien sowohl systematisch als auch hinreichend präzise erfasst werden kann. So verzichten einige Autoren wie Saalfeld (2007) oder Schoen (2005) gänzlich auf entsprechende Typologien und widmen sich stattdessen der Beschreibung und Analyse einzelner Wahlsystemelemente. Zu den wichtigsten dieser technischen Elemente zählen die folgenden (Lijphart 1994; Rae 1975):

(a) *Wahlkreisgröße*: Die Wahlkreisgröße bezeichnet die Anzahl der in einem Wahlkreis zu vergebenden Mandate. Grundsätzlich können zwei Wahlkreistypen unterschieden werden: der Einerwahlkreis (EWK) und der Mehrpersonenwahlkreis (MPWK). In EWK ist nur eine Entscheidung nach der Mehrheitsregel möglich, da ein einzelnes Mandat nicht nach Proportionalitätskriterien aufgeteilt werden kann. In MPWK können hingegen sowohl Mehrheits- als auch Proporzregel angewandt werden. Man unterscheidet zwischen kleinen Wahlkreisen mit zwei bis fünf Mandaten, Wahlkreisen mittlerer Größe mit sechs



bis neun Mandaten und großen Wahlkreisen mit zehn und mehr Mandaten (Nohlen 2009: 92). Die Wahlkreisgröße beeinflusst die Proportionalität zwischen Stimmen und Mandaten in entscheidender Weise. Generell gilt: In größeren Wahlkreisen werden proportionalere Ergebnisse erzielt als in kleineren Wahlkreisen.

(b) *Verrechnungsformel*: Die Verrechnungsformel bezeichnet die mathematische Operation, mit deren Hilfe Stimmenanteile in Mandate umgerechnet werden. Von grundlegender Bedeutung ist dabei die Unterscheidung zwischen den beiden Entscheidungsregeln Majorz und Proporz. In Mehrheitswahlsystemen, die dem Majorzprinzip folgen, stehen als Verrechnungsformeln die absolute und die relative Mehrheit zur Auswahl. Das Proporzprinzip, das sich in der Verhältniswahl niederschlägt, wird durch Verwendung von Höchstzahl- oder Wahlzahlverfahren umgesetzt.

Bei der relativen Mehrheitswahl in einem Wahlkreis mit  $M$  Mandaten<sup>1</sup> gewinnen diejenigen  $M$  Kandidaten oder Parteilisten ein Mandat, welche die meisten Wählerstimmen auf sich vereinigt haben. Die absolute Mehrheitswahl verlangt, dass auf erfolgreiche Kandidaten mindestens die Hälfte der Stimmen ( $50\% + 1$ ) entfallen muss. Wird dieses Quorum nicht erreicht, kommt es zu einer Stichwahl, an der meist nur die beiden stimmenstärksten Kandidaten aus dem ersten Wahlgang teilnehmen.

Verhältniswahlsysteme arbeiten mit einer Vielzahl unterschiedlicher Verrechnungsformeln, die in zwei Gruppen unterteilt werden: Höchstzahl- und Wahlzahlverfahren. Bei den Höchstzahlverfahren werden die Stimmen der einzelnen Parteien durch eine Divisorenreihe geteilt. So erhält man für jede Partei eine der Größe nach abnehmende Zahlenreihe. Die Zuteilung der Mandate erfolgt unter allen Parteien nach der Größe der Quotienten in abnehmender Reihenfolge. Die gebräuchlichsten Varianten sind die d'Hondt-Methode (Divisorenreihe: 1; 2; 3; 4; ...) und das Saint-Laguë-Verfahren (Divisorenreihe 1; 3; 5; 7; ...). Ein zentraler Vorteil von Höchstzahlverfahren liegt in der Tatsache, dass alle Mandate in einem einzigen Durchgang vergeben werden können.

Bei Wahlzahlverfahren dagegen wird die Zahl der abgegebenen Stimmen nur durch *einen* Divisor geteilt. Diese Rechenoperation ergibt die sogenannte Wahlzahl. Jede politische Partei erhält so viele Mandate, wie ganze Wahlzahlen in ihrer Stimmenzahl enthalten sind. Gängige Wahlzahlverfahren sind die nach dem Engländer Thomas Hare benannte Methode (Divisor: Zahl der Mandate im Wahlkreis) sowie das Hagenbach-Bischoff-Verfahren (Divisor: Zahl der Mandate im Wahlkreis + 1). In der Regel können nicht alle Mandate mit Hilfe ganzer Wahlzahlen vergeben werden. Daher benötigt man immer ein zusätzliches Verfahren für die Restmandate. Meist werden solche Restmandate auf Wahlkreisebene nach dem größten Überrest verteilt, wobei diejenige Partei ein Restmandat erhält, die nach Abzug der ganzen Wahlzahlen am meisten Reststimmen aufweist. Alternativ können sie auf regionale bzw. nationale Listen übertragen und dort verrechnet werden.

Insgesamt spielen die Effekte der Verrechnungsformel auf die Sitzverteilung keine große Rolle (Jesse 2008: 309). Unstrittig ist jedoch, dass Wahlzahlverfahren, und hier vor allem die Berechnung nach Hare, eher kleinere und Höchstzahlverfahren eher größere Parteien besser stellen.

(c) *Sperrklauseln*: Im Gegensatz zu der „natürlichen“ Filterwirkung der Wahlkreisgröße ist die Sperrklausel ein im Wahlgesetz definierter Stimmenanteil, der notwendig ist, um an der Sitzverteilung teilzunehmen. Sperrklauseln werden oftmals auf das gesamte Wahlgebiet bezogen (z.B. die 5%-Hürde in Deutschland). Sie können aber auch regional defi-

<sup>1</sup>  $M$  steht – dem englischen Begriff *district magnitude* folgend – für die Wahlkreisgröße.

niert sein, sich auf den Gewinn einer Mindestzahl von Mandaten beziehen oder unterschiedlich hohe Hürden für Parteien und Wahlbündnisse festlegen.

Die benannten technischen Elemente lassen sich in fast beliebiger Weise innerhalb eines Wahlsystems miteinander verknüpfen. Dadurch ergibt sich eine schier unübersehbare Fülle theoretisch möglicher Wahlsysteme. Auch in der politischen Realität ist die institutionelle Varianz enorm. Daher ist es besonders schwierig, die Empirie der demokratischen Wahlsysteme systematisch vergleichend zu erfassen. Dies haben unterschiedliche Autoren mithilfe entsprechender Typologien versucht. Die vorliegenden Wahlsystemtypologien lassen sich grundsätzlich in zwei Gruppen unterteilen.

Eine erste Gruppe von Autoren konstruiert Wahlsystemtypen aus der Perspektive des „Repräsentationsprinzips“ bzw. „Repräsentationsziels“ (Nohlen 2009: 140-145; Powell 2000). Im Mittelpunkt der Betrachtung stehen in letzter Konsequenz die oben erwähnten gegensätzlichen Demokratiemodelle, die Arend Lijphart (1984, 1999) als Mehrheits- und Konsensdemokratie beschreibt. Wahlsysteme werden hier von ihren erwartbaren Effekten her klassifiziert. So unterscheidet etwa Dieter Nohlen (2009) Wahlsysteme nach den Disproportionalitätseffekten, die ihre technischen Elemente unter den Bedingungen eines strukturierten Mehrparteiensystems erzeugen sollten, und ordnet sie *einem* der beiden Repräsentationsprinzipien zu: Wahlsysteme mit einer (stark) „konzentrationsförderlichen“ Struktur zählen dann zur Mehrheits-, solche mit wenig(er) „konzentrationsförderlichen“ Elementen zur Verhältniswahl. Auf Basis eines weltweiten Vergleichs kommt Nohlen so zu jeweils fünf Subtypen der Mehrheits- bzw. Verhältniswahl. Der Vorteil dieser Typologie besteht darin, dass die real existierenden Wahlsysteme als Ganze nach ihren theoretischen Auswirkungen hinsichtlich der Bewertungskriterien Konzentration und Repräsentation eindeutig zugeordnet werden. Problematisch wird diese strikt dichotome Einteilung jedoch dann, wenn Wahlsysteme hinzugezogen werden, die Mehrheits- und Verhältniswahlelemente gleichgewichtig kombinieren. So ist beispielsweise ein Wahlsystem, das die Hälfte der Mandate in Einerwahlkreisen nach relativer Mehrheitswahl und die andere Hälfte in einem nationalen Wahlkreis nach Verhältniswahl vergibt, als Ganzes keinem der beiden Repräsentationsprinzipien zuzuordnen (Tiemann 2006: 123).

Die zweite Gruppe von Autoren betrachtet Wahlsysteme dagegen aus Sicht ihrer technischen Elemente. Als übergeordnetes Einteilungskriterium dient hier die Entscheidungsregel: So unterscheiden etwa Blais und Massicotte (Blais/Massicotte 1997, 2002; Massicotte/Blais 1999), Golder (2005) und Norris (2004) zwischen Mehrheits-, Verhältnis- und kombinierten Wahlsystemen, die beide Entscheidungsregeln (Majorz und Proporz) in einem System vereinen. Letztere werden in der englischsprachigen Literatur als *mixed* oder *mixed-member electoral systems* bezeichnet (Massicotte/Blais 1999; Shugart/Wattenberg 2003b). Basierend auf diesen drei Grundtypen werden unterschiedliche Zusatzkriterien eingeführt, die eine weitere Ausdifferenzierung erlauben. Im Fall von Mehrheitswahlsystemen sind dies beispielsweise die absolute und die relative Mehrheitswahl. Im Fall der Verhältniswahl kann man etwa zwischen Systemen mit und ohne Parteilisten sowie zwischen solchen mit einstufiger und zwei- bzw. mehrstufiger Stimmenverrechnung unterscheiden. Kombinierte Wahlsysteme zeichnen sich dadurch aus, dass sie die beiden Entscheidungsregeln entweder vollkommen unabhängig voneinander anwenden oder sie so aufeinander beziehen, dass das Ergebnis aus der Mehrheitswahl mit dem Ergebnis aus der Verhältniswahl verrechnet wird. Sind, wie im letzteren Fall, die beiden Stimmverrechnungsebenen miteinander verbunden, wird der Konzentrationseffekt der Mehrheitswahl durch die Verrechnung abgemildert.

Daher bezeichnen Shugart und Wattenberg diese Systeme als *mixed-member proportional* (MMP). Sind die beiden Verrechnungsebenen hingegen nicht miteinander verbunden, so bleibt der Effekt der Mehrheitswahlkomponente erhalten, es handelt sich um *mixed-member majoritarian systems* (MMM) (Shugart/Wattenberg 2003b: 13).

Insgesamt wird deutlich, dass es in der Wahlsystemforschung unterschiedliche klassifikatorische Ansätze gibt, die je spezifische Vor- und Nachteile aufweisen. Unumstritten als Kriterium für die Typologisierung von Wahlsystemen ist jedoch die Unterscheidung von Mehrheits- und Verhältniswahl (Blais 1988: 102). Daher können die zwei Grundtypen von Wahlsystemen zunächst an Hand der Entscheidungsregel als Mehrheits- und Verhältniswahl definiert werden. Mehrheitswahlsysteme zeichnen sich dadurch aus, dass zum Gewinn eines Mandats in einem Wahlkreis die (relative oder absolute) Mehrheit der Stimmen ausreicht. Die Verhältniswahl ist dadurch charakterisiert, dass ein bestimmter Stimmenanteil in einem Wahlkreis für den Gewinn eines Mandates ausreicht (Golder 2005: 109; Massicotte/Blais 1999: 345). Weiterhin besteht grundsätzlich Konsens dahingehend, dass kombinierte Wahlsysteme existieren (Shugart/Wattenberg 2003a), die die Entscheidungsregeln der Verhältnis- und Mehrheitswahl in höchst unterschiedlichen Weisen miteinander vereinen und daher keinem der beiden dichotomen Typen eindeutig zugeordnet werden können. Je nachdem, ob die Stimmenverrechnungsebenen miteinander verbunden sind oder nicht, neigen diese Systeme eher der Verhältnis- oder der Mehrheitswahl zu. So gelingt eine theorieorientierte Typologisierung auf Grund der technischen Merkmale eines Wahlsystems, die zugleich den Vorteil einer einfachen Bestimmbarkeit und Nachvollziehbarkeit der jeweiligen Wahlsysteme bietet.

## 4 Entwicklung und Wirkung der mittel- und osteuropäischen Wahlsysteme

### 4.1 Entstehung und Entwicklung

Wendet man sich zunächst der Gründung von Wahlsystemen im post-sozialistischen Mittel- und Osteuropa zu, so sind diese als Teil des demokratischen Institutionensystems insgesamt zu sehen. Nach Merkel (2010: 107f.) stehen vier Ansätze zur Verfügung, welche die Entstehung demokratischer Institutionen erklären können: der *historisch-konstitutionelle Ansatz* betont die Prägekraft historischer Bedingungen auf die Gestaltung demokratischer Institutionen; der *prozessorientierte Ansatz* verknüpft den Verlauf des Systemwechsels mit der Form der neu entstehenden institutionellen Arrangements; der *akteurstheoretische Ansatz* postuliert, dass zweckrationale Akteure das Design politischer Institutionen an Überlegungen zur individuellen Nutzenmaximierung ausrichten; der *Import-Ansatz* schließlich sieht die Genese politischer Institutionen als Übertragung erfolgreicher Vorbilder aus dem Ausland.

Bei der Betrachtung der MOE-Wahlsysteme fällt zunächst auf, dass die historischen Wahlsysteme in der Region große Ähnlichkeiten untereinander aufweisen (*Tabelle 1*). Mit Ausnahme Rumäniens haben alle MOE-Staaten zwischen den beiden Weltkriegen Erfahrungen mit Verhältniswahlsystemen gesammelt. Rumänische Abgeordnete wurden in der Zwischenkriegszeit mit Hilfe eines Prämienwahlsystems nach italienischem Vorbild gewählt (Sternberger/Vogel 1969: 1039-1048). In Ungarn existierten nach dem Ersten Welt-

krieg Mehrheitswahl und Verhältniswahl in unterschiedlichen Regionen des Landes nebeneinander. So wurden in den ländlichen Gebieten die Repräsentanten in Einerwahlkreisen bestimmt, während die Parlamentsmandate in den urbanen Zentren in Mehrpersonenwahlkreisen nach dem Prinzip der Verhältniswahl vergeben wurden (Braunias 1932: 597-613). Darüber hinaus kam in allen MOE-Ländern – mit Ausnahme der ehemaligen jugoslawischen Teilrepublik Slowenien (Grad 1995) – während der staatssozialistischen Periode die absolute Mehrheitswahl in Einerwahlkreisen zur Anwendung. Diese historischen Ähnlichkeiten würden gemäß dem historisch-konstitutionellen Ansatz für die Gründung sehr ähnlicher Wahlsysteme nach dem Ende des Staatssozialismus sprechen.

*Tabelle 1: Wahlsystemtypen im historischen Vergleich*

Land	Zwischenkriegszeit: Wahlsystemtyp	Vorgründungs- wahl: <sup>a</sup> Wahlsystemtyp	Gründungswahl: <sup>a</sup> Wahlsystemtyp	Neuere Änderungen des Wahlsystemtyps
Bulgarien	k.A.	./.	1990: kombiniertes Wahlsystem	1991: Verhältniswahl 2009: kombiniertes Wahlsystem (MMM)
Estland	1919 <sup>b</sup> -1940: Verhältniswahl	1990: übertragbare Einzelstimme	1992: Verhältniswahl	./.
Lettland	1922 <sup>c</sup> -1933: Verhältniswahl	1990: Mehrheitswahl	1992 <sup>d</sup> : Verhältniswahl	./.
Litauen	1920 <sup>b</sup> -1936: Verhältniswahl	1990: Mehrheitswahl	1992: kombiniertes Wahlsystem (MMM)	./.
Polen	1918 <sup>b</sup> -1928: Verhältniswahl	./.	1991: Verhältniswahl	./.
Rumänien	1918-1938: Prämienwahl <sup>e</sup>	./.	1990: Verhältniswahl	2008: kombiniertes Wahlsystem (MMP)
Slowakei	1920-1938: Verhältniswahl <sup>f</sup>	1990 <sup>g</sup> : Verhältniswahl	1994: Verhältniswahl	./.
Slowenien	1919 <sup>b</sup> -1929: Verhältniswahl	1990: Verhältniswahl	1992: Verhältniswahl	./.
Tschechien	1920-1938: Verhältniswahl <sup>f</sup>	1990 <sup>g</sup> : Verhältniswahl	1996: Verhältniswahl	./.
Ungarn	1920-1937: Nebenei- nander von Mehrheits- und Verhältniswahl <sup>h</sup>	./.	1989: kombiniertes Wahlsystem (MMM)	./.

Quelle: eigene Darstellung nach Bernhard (1926), Braunias (1932), Harfst (2007), Nohlen (2009) und Sternberger/Vogel (1969).

Anmerkungen: <sup>a</sup> Zur Definition von Gründungs- und Vorgründungswahl siehe Fußnote 2. <sup>b</sup> Wahl einer Verfassungsgebenden Versammlung; im Fall Sloweniens Wahl der jugoslawischen Verfassungsgebenden Versammlung. <sup>c</sup>

Jahr des Inkrafttretens einer demokratischen Verfassung; im Fall Litauens Inkrafttreten einer Übergangsverfassung.

<sup>d</sup> Wahlsystemtyp in der Verfassung vorgeschrieben. <sup>e</sup> Bei den ersten freien Wahlen des Jahres 1919 findet sich ein Nebeneinander von Mehrheits- und Verhältniswahl in unterschiedlichen Landesteilen; ein gemeinsames nationales Wahlrecht (Prämienwahl) seit 1926. <sup>f</sup> Tschechoslowakei. <sup>g</sup> Wahlen zu den Parlamenten des slowakischen und tschechischen Teilstaates. <sup>h</sup> Verhältniswahl in Budapest und Umgebung sowie vier weiteren Provinzhauptstädten; in den übrigen Gebieten Einerwahlkreise und offene, mündliche Abstimmung; seit 1922: Bildungszensus.

Abkürzungen: ./. = keine; k.A. = keine Angabe; MMM = *mixed-member majoritarian system*; MMP = *mixed-member proportional system*.

Tatsächlich lassen sich auf den ersten Blick historische Kontinuitäten feststellen. Zunächst ist festzuhalten, dass in sechs der neun post-sozialistischen Staaten das Wahlsystem aus der

Zwischenkriegszeit dem jeweiligen Typ des Gründungswahlsystems<sup>2</sup> entspricht (*Tabelle 1*). So wurde in Ungarn eine Kombination aus Mehrheits- und Verhältniswahl eingeführt, die allerdings deutlich anders aufgebaut ist als das historische Vorbild. Typologisch gehört dieses kombinierte Wahlsystem, das nur eine partielle Verbindung zwischen der Mehrheits- und der Verhältniswahlkomponente kennt,<sup>3</sup> zu den *mixed-member majoritarian systems*. Auch in Litauen existiert seit den Gründungswahlen ein kombiniertes Wahlsystem, das jeweils (ungefähr)<sup>4</sup> die Hälfte der Mandate in Einerwahlkreisen und einem nationalen Wahlkreis vergibt. Da hier keine Verrechnung zwischen den Ebenen stattfindet, handelt es sich ebenfalls um ein *mixed-member majoritarian system*, dessen historischer Vorgänger die Verhältniswahl war. Und in Rumänien schließlich hat man sich statt des historischen Prämienwahlsystems für ein Verhältniswahlsystem entschieden. Betrachtet man in der Analyse der Kontinuitäten mit der Zwischenkriegszeit anstelle der Gründungs- die Vorgründungswahlen, so sind Ähnlichkeiten mit historischen Wahlsystemen in drei Staaten erkennbar (Slowakei, Slowenien, Tschechien). Im Falle Lettlands und Litauens wurden die Vorgründungswahlen noch auf der Grundlage des sowjetischen Mehrheitswahlrechts organisiert, das nach der Unabhängigkeit der beiden Staaten jedoch zu Gunsten der Verhältniswahl bzw. eines kombinierten Wahlsystems aufgegeben wurde. Mit dieser Umstellung war die Mehrheitswahl in EWKn aus MOE verdrängt und wurde bis heute nicht wieder eingeführt.

Eine gewisse historische Kontinuität bei der Gründung von Wahlsystemen kann also für MOE augenscheinlich nicht geleugnet werden. Explizit übernommen wurde ein historisches Wahlsystem jedoch lediglich in Lettland, wo sowohl Verfassung als auch Wahlgesetz aus dem Jahr 1922 nach der Wende wieder in Kraft trat. Auch in der Tschechoslowakei orientierte man sich bei der Erarbeitung eines neuen Wahlrechts an einem Vorbild aus dem Jahr 1946. In den anderen Fällen sind solche expliziten Rückgriffe auf historische Vorbilder nicht bekannt, was Zweifel an der Erklärungskraft des historisch-konstitutionellen Ansatzes weckt. Auch der Import von erfolgreichen ausländischen Wahlsystemmodellen kann für MOE nicht schlüssig nachgewiesen werden. Vieles spricht demnach für den von Nohlen und Kasapovic vertretenen Ansatz, der eine Akteurs- mit einer Prozessperspektive verbindet. Die Autoren formulieren die Hypothese, dass die Gestaltung von Gründungswahlsystemen wesentlich vom Typ des Systemwechsels, den sie im Anschluss an Huntington (1991: 45f.) definieren, sowie der „spezifischen Konstellation der relevanten politischen Akteure unmittelbar vor den ersten freien Wahlen“ (Nohlen/Kasapovic 1996: 45f.) geprägt ist. Bei einem Regimewechsel „von oben“ (*transformation*) konnten die kommunistischen Machthaber ihre Position zu Beginn der Transition behaupten und behielten die absolute Mehrheitswahl bei, da sie sich auf Grund ihrer starken lokalen Verankerung von diesem System die besten Wahlchancen versprachen. War die Übergangsphase dagegen geprägt von Verhandlungen zwischen der regierenden Staatspartei und einer vergleichsweise starken Regimeopposition (*transplacement*), so war die Entscheidung für ein Gründungswahl-

<sup>2</sup> O'Donnell und Schmitter (1986: 57) definieren „Gründungswahl“ als die erste kompetitive Parlamentswahl nach einer Phase autoritärer Herrschaft. Als „Vorgründungswahl“ sind dagegen die ersten freien Wahlen definiert, die auf substaatlicher Ebene vor der Auflösung Jugoslawiens, der Sowjetunion und der Tschechoslowakei stattgefunden haben (vgl. Nohlen/Kasapovic 1996: 43f.).

<sup>3</sup> 176 Abgeordnete werden in Einerwahlkreisen gewählt. Weitere 152 Sitze werden in regionalen Wahlkreisen vergeben. Schließlich werden 58 Mandate über nationale Listen vergeben, deren Stimmenpool sich aus ungenutzten Stimmen des ersten Wahlgangs in den Einer- und den regionalen Wahlkreisen speist.

<sup>4</sup> In den Einerwahlkreisen wird ein Mandat mehr vergeben als in dem nationalen Wahlkreis.

system das Ergebnis eines Kompromisses zwischen alten und neuen Eliten. Erstere bevorzugten ein Mehrheitswahlsystem, während letztere für die Verhältniswahl plädierten, so dass schließlich ein kombiniertes Wahlsystem etabliert wurde. Kam es hingegen zu einem Regimewechsel „von unten“ (*replacement*), der von Oppositionsgruppen dominiert wurde, so entstanden Verhältniswahlsysteme. Während die geschwächten alten Eliten in diesem Wahlmodus eine Überlebensebene sahen, stand für die Oppositionsgruppen eher das Ziel einer „gerechten“ Repräsentation im Vordergrund. Dass eine Kombination aus Prozess- und Akteursorientierung der theoretisch fruchtbarste Weg ist, um die Gründung von Wahlsystemen in MOE zu erklären, bestätigen auch die Analysen von Birch u.a. (2002), Grotz (2005) und Krohn (2003). Insgesamt lässt sich festhalten, dass sich Mitte der 1990er Jahre in MOE mit lediglich zwei Ausnahmen (Litauen, Ungarn) zunächst die Verhältniswahl durchgesetzt zu haben schien. Die durchschnittliche Wahlkreisgröße reichte in diesen Systemen von rund 8,5 Mandaten (Estland 1992) bis zu einem nationalen Wahlkreis mit 240 Mandaten in Bulgarien. In all diesen Verhältniswahlsystemen waren zudem Sperrklauseln in Höhe von mindestens vier Prozent vorgesehen.

*Tabelle 1* zeigt aber auch, dass es seit 1990 in MOE einige Veränderungen der nationalen Wahlsysteme gegeben hat. Es stellt sich demnach die Frage, wie diese Veränderungen erklärt werden können. Zu Beginn der 1980er Jahre hatte Nohlen (1984) argumentiert, dass sich in Demokratien einmal etablierte Wahlsysteme nur sehr selten ändern. Er begründete dies damit, dass jene Akteure, die bei den letzten Wahlen die meisten Sitze gewinnen konnten, kein Interesse an einer Änderung der Spielregeln haben. Bis zu Beginn der 1990er Jahren waren tatsächlich nur wenige Veränderungen von Wahlsystemen zu beobachten, so dass Arend Lijphart (1994: 52) diese Regel als „one of the best-known generalizations about electoral systems“ bezeichnet hat. Seither hat es aber in zahlreichen Ländern – darunter einigen westlichen Demokratien – teils mehrfache Regelanpassungen gegeben, die oftmals auch zu einem Wechsel von einem Wahlsystemtyp zu einem anderen führten.

In der theoretischen Diskussion um den Wandel von Wahlsystemen steht zunächst die Frage nach der (oftmals implizit) angenommenen Kausalitätsrichtung zwischen Wahl- und Parteiensystemen im Mittelpunkt. Schon Grumm (1958: 375) argumentierte in einer Reaktion auf Duverger, dass „the generally held conclusions regarding the causal relationship between electoral systems and party systems may well be revised. [I]t may be more accurate to conclude that P.R. [proportional representation; PH] is a result rather than a cause of the party system in a given country.“ Diese Position wird von einer Reihe anderer Autoren geteilt (Colomer 2004a, 2004b; 2005; Eckstein 1963; Jesse 1985; Lipson 1959; Shamir 1985). Die Forschung, die den Wandel von Wahlsystemen untersucht, nutzt hauptsächlich zwei Erklärungsansätze. Der eine Ansatz betont die Eigeninteressen von Parteien, die durch eine Wahlsystemreform ihre künftigen Sitzanteile zu maximieren versuchen. Der zweite Ansatz dagegen rückt eher funktionale Aspekte in den Vordergrund, die für Veränderungen des Wahlsystems verantwortlich gemacht werden.

Mit Blick auf den ersten Ansatz – die Eigeninteressen der Parteien – formuliert Benoit (2004) ein theoretisches Modell, das erklärt, warum und unter welchen Umständen Parteien ein Interesse haben, Veränderungen an einem Wahlsystem vorzuschlagen. Benoit sagt voraus, dass ein Wahlgesetz verändert wird, sobald die Parteien, die von dieser Änderung profitieren, eine parlamentarische Mehrheit stellen, die ausreicht, das Wahlgesetz zu verändern. Als Beispiel eines Wahlsystemdesigns auf Grund des Eigeninteresses der beteiligten

Parteien kann die Einführung der Verhältniswahl im Kontext der Ausweitung des Wahlrechts auf Arbeiter und Frauen seit dem Ende des 19. Jahrhunderts gelten (Boix 1999).

Neben individueller Nutzenmaximierung können zweitens funktionalistische Erklärungen für die Veränderung von Wahlsystemen herangezogen werden. Aus dieser Perspektive zählen zu den Ursachen für die Einführung von Verhältniswahlsystemen die starke Abhängigkeit eines Staates vom Welthandel (Rogowski 1987) oder ethnische, linguistische und religiöse Spaltungen eines Landes (Rokkan 1970), die einen inklusiveren bzw. konsensualen Politikstil nahelegen. Ein weiteres Motiv für Wahlsystemreformen in diesem Zusammenhang sind erkennbare Funktionsdefizite des bestehenden Wahlmodus. Erzeugen die geltenden Regeln beispielsweise hochgradig fragmentierte Parteiensysteme, so ist die Wahrscheinlichkeit höher, dass relevante Akteure über eine Anpassung des Wahlsystems nachdenken, die weniger politischen Parteien den Einzug in das Parlament ermöglicht. Umgekehrt ist es wahrscheinlich, dass starke Verzerrungen zwischen Stimmen- und Sitzanteilen zu einer Diskussion um stärker proportionale Wahlsysteme führen, die diese Verzerrungen reduzieren (Harfst 2007).

Drittens kann Wahlsystemwandel im Einzelfall auch mit Hilfe möglicher prozessabhängiger Kalküle und Interessenausgleiche erklärt werden. Katz (2005) beispielsweise betont die langfristigen Vorteile eines neuen Wahlsystems, die eine Partei möglicherweise höher bewertet als kurzfristige Sitzgewinne bei der kommenden Wahl. Oder es ist denkbar, dass Parteien Veränderungen des Wahlsystems im Tausch gegen andere Politikziele zustimmen. Schließlich können innerhalb einer Regierungskoalition divergierende Interessen bezüglich des Wahlsystems bestehen oder ein neues Wahlsystem wird den ursprünglich widerwilligen Partnern von außen aufgezwungen.

Insgesamt waren die Wahlsysteme MOEs in den vergangenen 20 Jahren einem deutlich stärkeren Wandel unterworfen, als dies für westliche Demokratien von Nohlen (1984) beschrieben wurde. Seit den Vorgründungswahlen fanden in den zehn hier betrachteten Staaten nicht weniger als sechs Wahlsystemwechsel statt (*Tabelle 1*). Unterhalb der Ebene der Wahlsystemtypen lassen sich darüber hinaus zahlreiche kleinere Anpassungen der bestehenden Wahlsysteme beobachten (vgl. *Tabelle A12* im Materialanhang).

Ausgehend von den (Vor-)Gründungswahlsystemen war in MOE zunächst eine Tendenz zur Etablierung von Verhältniswahlsystemen zu beobachten, die in Lettland die Mehrheitswahl und in Bulgarien ein kombiniertes Wahlsystem ersetzten. In Litauen wurde die Mehrheitswahl von einem kombinierten Wahlsystem abgelöst, was ebenfalls eine Bewegung hin zu einem proportionaleren System bedeutete. Dieser anfängliche Trend zur Vereinheitlichung scheint sich in den letzten Jahren allerdings wieder umzukehren. In Rumänien und Bulgarien wurden jeweils vor den letzten Parlamentswahlen kombinierte Wahlsysteme etabliert (Bulgarien: MMM; Rumänien: MMP), was in beiden Fällen eine Abkehr von der Verhältniswahl bedeutet.

Neben diesen „großen“ Wahlsystemreformen fanden in MOE auch zahlreiche kleinere Veränderungen statt. Dazu zählte insbesondere die Anhebung von Sperrklauseln (Lettland 1995; Litauen 1996; Polen 1993; Rumänien 1992, 2000; Slowakei 1992; Slowenien 1992; 2004; Ungarn 1993) oder die Etablierung differenzierter Sperrklauseln für Parteien und Wahlbündnisse (Litauen 1996; Polen 1993; Rumänien 2000; Slowakei 1992; Tschechien 2002). Die Proportionalität der neu etablierten Verhältniswahl wurde also in etlichen Staaten mit Hilfe technischer Elemente – und hier vor allem von Sperrklauseln – wieder eingeschränkt. In zwei weiteren Fällen (Bulgarien, Rumänien) wurde das Prinzip der Verhält-

niswahl in Teilen sogar aufgegeben, indem – wie erwähnt – kombinierte Wahlsysteme eingeführt wurden.

Sucht man nach Gründen für diese Veränderungen, so ist zunächst festzustellen, dass hierzu nur wenige systematisch-vergleichende Arbeiten vorliegen. Birch, Millard, Popescu und Williams (2002) legen in ihrer – allerdings stark einzelfallorientierten – Untersuchung nahe, dass die vielen Veränderungen der Wahlsysteme in der Region vor allem auf je spezifische Akteursinteressen zurückzuführen sind. In einer komparativen Analyse des Wahlsystemwandels in MOE, die das hier nicht behandelte Kroatien einschließt, kommt auch Harfst (2007) zu dem Schluss, dass Anpassungen der Wahlkreisgröße in Teilen von eigennützig agierenden Parteien vorangetrieben wurden, die mit Blick auf ihre erwarteten Stimmenergebnisse versuchten, ihre künftigen Sitzanteile über das Wahlsystemdesign zu erhöhen. Daneben spielen aber durchaus auch funktionale Überlegungen eine Rolle. Vor allem ein hohes Fragmentierungsniveau führte regelmäßig zu politischen Forderungen, ein stärker konzentrationsförderliches Wahlsystem einzuführen, um dadurch der Zersplitterung des parlamentarischen Parteiensystems entgegenzuwirken.

#### 4.2 *Die Wirkung von Wahlsystemen*

Deutlich stärker als die Erklärung der Entstehung und Entwicklung von Wahlsystemen haben Debatten über deren Effekte die politikwissenschaftliche Diskussion geprägt. Im Zentrum des Interesses stehen dabei die Auswirkungen unterschiedlicher Wahlsysteme auf die Struktur von Parteiensystemen sowie auf die Qualität der parlamentarischen Repräsentation.

In der Tradition von Maurice Duverger (1973) hat Riker (1982) drei Regeln formuliert, die grundlegende Aussagen über den Zusammenhang zwischen Wahl- und Parteiensystem machen: Erstens führt die relative Mehrheitswahl in Einerwahlkreisen zu Zweiparteiensystemen. Die absolute Mehrheitswahl (2) und die Verhältniswahl (3) begünstigen dagegen die Entstehung und Entwicklung von Mehrparteiensystemen. Dabei wirken sowohl ein mechanischer als auch ein psychologischer Effekt. Während der mechanische Effekt bei der Übertragung von Stimmen in Mandate auftritt und im Wesentlichen mit der Größe der Wahlkreise zusammenhängt, setzt der psychologische Effekt früher ein. Da sowohl Parteien als auch Wähler den mechanischen Effekt antizipieren und versuchen, die Stimmenabgabe für „aussichtslose“ Kandidaten zu minimieren, treten chancenlose Parteien erst gar nicht an. Sollten sie dennoch antreten, so werden die Wähler ihnen keine Unterstützung zukommen lassen, da auch sie um die reduktiven Effekte des Wahlsystems wissen. Cox (1997) formalisiert den mechanischen und den psychologischen Effekt in einem spieltheoretischen Modell. Um die „Verschwendung“ ihrer Stimme zu vermeiden, identifizieren zweckrationale Wähler die aussichtsreichen Kandidaten mit Hilfe der  $M + 1$ -Regel. Dies führt dazu, dass der Wettbewerb in einem Wahlkreis der Größe  $M$  sich auf  $M + 1$  Kandidaten konzentriert. In das gewählte Parlament ziehen aus diesem Wahlkreis naturgemäß lediglich  $M$  Parteien oder Kandidaten ein. Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass Mehrheitswahlsysteme das parlamentarische, aber auch das elektorale Parteiensystem in einem höheren Maße konzentrieren als Verhältniswahlsysteme. Dabei ist zu beachten, dass der von der  $M + 1$ -Regel postulierte Zusammenhang lediglich auf der Wahlkreisebene eintritt. Sind in einem Land die subnationalen Wahlkreise politisch sehr heterogen, beispielsweise auf Grund der



Existenz territorialer Konfliktlinien (Lipset/Rokkan 1967), so gilt in jedem einzelnen Wahlkreis zwar die  $M + 1$ -Regel. Im Aggregat des nationalen Parlaments können aber durchaus mehr als  $M + 1$  Parteien vertreten sein (Amorim Neto/Cox 1997).

Neben der Fragmentierung von Parteiensystemen haben Wahlsysteme auch eine Wirkung auf die Repräsentationsqualität. Im Vordergrund steht dabei vor allem das Verhältnis von Stimmen und Mandaten, das durch die Mehrheitswahl in Einerwahlkreisen stärker verzerrt wird als durch Verhältniswahlsysteme (Loosemore/Hanby 1971). Die Proportionalität eines Wahlsystems, die Lijphart (1994: 140) als „*major criterion*“ zu dessen Beurteilung bezeichnet, hängt aber nicht nur vom mechanischen Effekt eines Wahlsystems ab. In dem Moment, in dem sich bei konstanter Wahlkreisgröße mehr Parteien oder Kandidaten zur Wahl stellen, nimmt auch die Disproportionalität des Wahlergebnisses zu, weil dann tendenziell mehr Stimmen auf Parteien entfallen, die aufgrund der natürlichen Wahlkreis-hürde kein Mandat erhalten. Taagepera und Shugart (1989b: 173) bezeichnen diesen Effekt als „*conservation of disproportionality*“.

Im Folgenden wird nun untersucht, wie sich die post-sozialistischen Wahlsysteme in MOE auf die Repräsentationsqualität und die Fragmentierung der parlamentarischen Parteiensysteme ausgewirkt haben.

#### 4.2.1 Repräsentationsqualität

Die Repräsentationsqualität kann mit Hilfe eines Disproportionalitätsmaßes erfasst werden, das die Verzerrungen von Stimmen- und Sitzanteilen abbildet. Gallagher (1991) hat in diesem Zusammenhang einen Index entwickelt, der folgendermaßen zu interpretieren ist: Je höher der Indexwert, desto ausgeprägter ist die Disproportionalität und desto geringer ist der Repräsentativitätsgrad des Parlaments im Vergleich zum Abstimmungsverhalten der Bürgerinnen und Bürger.<sup>5</sup> *Tabelle 2* zeigt den Grad an Disproportionalität von Parlamentswahlen für die zehn untersuchten MOE-Staaten.

Insgesamt wird deutlich, dass sich die theoretischen Annahmen zum Zusammenhang von Wahlsystemen und Repräsentationsqualität auch in MOE bestätigen. So liegt die Disproportionalität in kombinierten Wahlsystemen mit fast zwei Indexpunkten deutlich höher als in Verhältniswahlsystemen. Vergleicht man diese Befunde mit den entsprechenden Werten in anderen demokratischen Systemen (Gallagher u.a. 2006; Lijphart 1994), so wird deutlich, dass die Disproportionalitätswerte in MOE recht hoch ausfallen. In den 44 post-sozialistischen Parlamentswahlen, in denen Verhältniswahlsysteme zur Anwendung kamen, zeigt sich ein stärker verzerrender Effekt auf die Stimmen-Mandate-Relation als in den von Lijphart untersuchten Verhältniswahlsystemen. Vor diesem Hintergrund erscheinen die starken Disproportionalitätseffekte der kombinierten Wahlsysteme in MOE noch gravierender, als dies im intraregionalen Vergleich der Fall ist. In *Tabelle 2* sind *alle* Wahlen in MOE seit 1990 dokumentiert. Dabei sind auch jene sechs Vorgründungswahlen berücksichtigt, die man als Abstimmungen über die Frage der Unabhängigkeit betrachten kann (Lettland 1990; Litauen 1990; Slowakei 1990, 1992; Tschechische Republik 1990, 1992; vgl. Fußnote 2). Dies, so argumentieren Nohlen und Kasapovic (1996: 44), schaffe eine ganz

---

<sup>5</sup> Berechnung des Disproportionalitäts-Index  $G$  nach Gallagher:  $G = \sqrt{\frac{1}{2} \sum (v_i - s_i)^2}$ , wobei  $v_i$  der Stimmen- und  $s_i$  der Sitzanteil der  $i$ -ten Partei ist.

besondere Wettbewerbssituation, von der nicht angenommen werden könne, dass sie eine langfristige Prägekraft für die Struktur von Parteiensystemen entwickelt. Werden bei der Berechnung der Disproportionalitätseffekte von Wahlsystemen solche Vorgründungswahlsysteme ausgeschlossen, ändert sich das Ergebnis allerdings nicht grundlegend. Veränderungen ergeben sich lediglich in der Größenordnung von maximal 0,2 Indexpunkten. Im Durchschnitt haben die Wahlsysteme in MOE also einen relativ stark verzerrenden Effekt auf die Stimmen-Mandate-Relation.

*Tabelle 2: Wahlsystemtypen und Parteiensysteme im Vergleich*

Wahlsystemtypen/Regionen		Effektive Anzahl der Parteien (elektoral)	Effektive Anzahl der Parteien (legislativ)	Dispro- portionalität
Verhältnismwahlsysteme in MOE-Staaten	N	44	44	44
	Mittelwert	5,8	4,5	6,4
	Std-Abweichung	2,0	1,6	3,7
Absolute Mehrheitswahlsysteme in MOE-Staaten	N	2	2	2
	Mittelwert	k.A.	2,4	k.A.
	Std-Abweichung	k.A.	0,6	k.A.
Kombinierte Wahlsystemsyste in MOE-Staaten	N	13	13	13
	Mittelwert	5,0	3,7	8,2
	Std-Abweichung	2,0	1,2	4,1
Alle Wahlsysteme in MOE-Staaten	N	57	59	59
	Mittelwert	5,6	4,2	6,6
	Std-Abweichung	2,0	1,5	3,0
Alle Wahlsysteme in 27 Demokratien 1945-1990 (Lijphart)	N	69	69	69
	Mittelwert	3,9	3,3	5,7
	Std-Abweichung	k.A.	k.A.	k.A.
Alle Verhältnismwahlsysteme in 27 Demokratien 1945-1990 (Lijphart)	N	57	57	57
	Mittelwert	4,1	3,6	4,3
	Std-Abweichung	k.A.	k.A.	k.A.
Alle Wahlsysteme in 28 europäischen Staaten 2000-2004 (Gallagher u.a.)	N	28	28	28
	Mittelwert	4,8	3,9	5,5
	Std-Abweichung	k.A.	k.A.	k.A.

Quelle: eigene Zusammenstellung und Berechnungen auf der Grundlage der Tabellen A12 und A16 im Materialanhang; Gallagher/Laver/Mair (2006: 364) sowie Lijphart (1994: 99, 101).

Abkürzungen: k.A. = keine Angaben, N = Anzahl der Fälle.

*Tabelle 3:* Disproportionalität in MOE-Staaten nach Wahlsystemtypen im Zeitverlauf

	1990-1994	1995-1999	2000-2004	2005-2009	Gesamt
Verhältnswahlsysteme	8,2	5,0	6,9	4,9	6,4
Kombinierte Wahlsysteme	11,8	11,2	5,9	6,2	8,2
Gesamt	7,9	6,0	6,7	5,4	6,6

Quelle: eigene Berechnungen.

Anmerkungen: Eine Varianzanalyse zeigt, dass die Unterschiede zwischen den Mittelwerten signifikant sind. Effekt für *Wahlsystemtyp* ( $P = .017$ ); Effekt für *Periode* ( $P = .029$ ).

Betrachten wir statt der gesamten Periode die Disproportionalitätseffekte der Wahlsysteme in einzelnen Fünf-Jahres-Perioden (*Tabelle 3*), so wird deutlich, dass sowohl in kombinierten als auch in Verhältnswahlsystemen die mittleren Disproportionalitätswerte im Zeitverlauf tendenziell abnehmen. Die Niveauunterschiede zwischen den unterschiedlichen Wahlsystemtypen bleiben jedoch bestehen: In nur einer Periode ist der Disproportionalitätseffekt der Verhältnswahlsysteme größer als der in kombinierten Wahlsystemen. Zudem nimmt die Verzerrung unabhängig vom jeweiligen Wahlsystemtyp etwa gleich stark ab. Im Fall der Verhältniswahl sinkt die durchschnittliche Disproportionalität von der ersten (1990-1994) im Vergleich zur letzten Fünf-Jahres-Periode (2005-2009) um 3,3 Indexpunkte und halbiert sich damit nahezu. Im Fall der kombinierten Wahlsysteme sinkt die Disproportionalität im gleichen Zeitraum um 5,6 Indexpunkte, was absolut zwar eine stärkere Verringerung der Verzerrung abbildet, relativ jedoch ebenfalls einer Halbierung nahekommt. Eine Regressionsanalyse (hier nicht dokumentiert) zeigt, dass die Einführung eines kombinierten Wahlsystems nach Kontrolle für den Zeit-Effekt<sup>6</sup> die Disproportionalität um etwas mehr als zwei Indexpunkte erhöht. Nach Kontrolle für den Typ des Wahlsystems sinkt die Disproportionalität in jedem Jahr um fast einen Viertel Indexpunkt. Insgesamt nähert sie sich damit in der letzten Fünf-Jahres-Periode den Werten an, die Gallagher, Laver und Mair (2006) sowie Lijphart (1994) für westliche Demokratien berechnet haben (*Tabelle 2*).

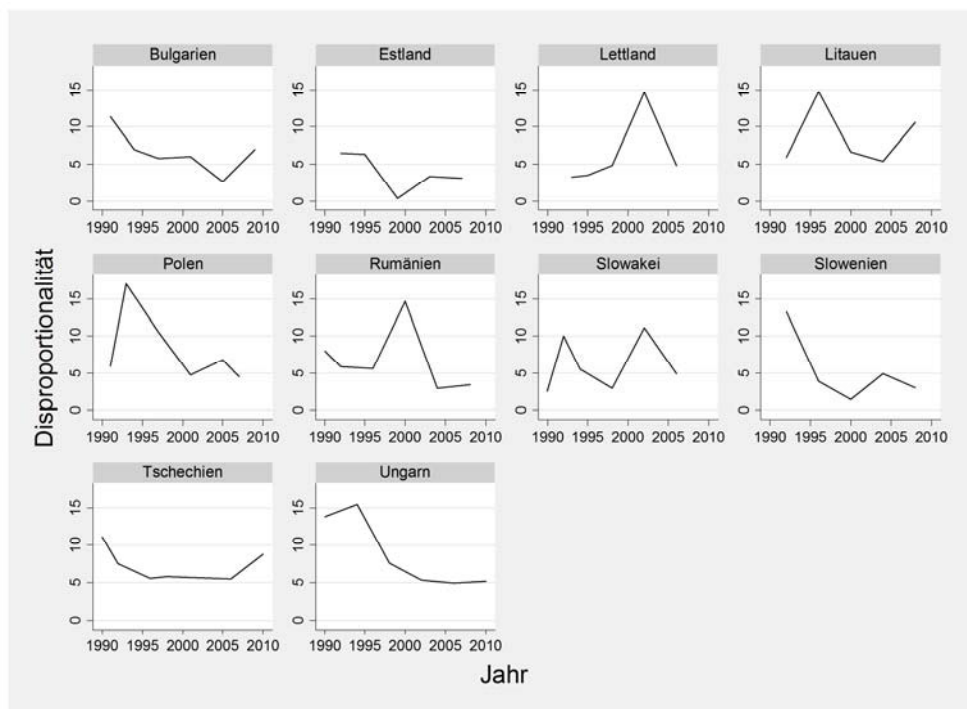
Es lässt sich also festhalten, dass die im internationalen Vergleich überdurchschnittlich ausgeprägte Verzerrung zwischen Stimmen- und Mandatsanteilen sich im Zeitverlauf in der gesamten Region verringert hat, der vergleichsweise stärkere Effekt von kombinierten Wahlsystemen im Vergleich zu Verhältnswahlsystemen jedoch erhalten geblieben ist. Mit Blick auf die Repräsentationsqualität – hier gemessen an Hand der Disproportionalität des Wahlergebnisses – entsprechen die MOE-Wahlsysteme also insofern den theoretischen Erwartungen, als kombinierte Wahlsysteme weniger gut in der Lage sind, Repräsentativität zu generieren als Verhältnswahlsysteme. Erklärungsbedürftig bleiben aber das relative hohe Ausgangsniveau der Disproportionalität sowie ihre Abnahme im Zeitverlauf.

Die Ursachen der zunächst starken Verzerrungen der Stimmen-Mandate-Relation liegen offensichtlich in der schwachen Strukturierung der MOE-Parteiensysteme vor allem in der ersten Phase nach dem Ende des Staatssozialismus (Tiemann in diesem Band). In schwach strukturierten Parteiensystemen mit häufigen Fusionen, Neugründungen und Aufspaltungen von politischen Parteien fällt es den Wählern offensichtlich schwer, jene Parteien zu identifizieren, die eine realistische Chance auf den Einzug in das Parlament haben.

<sup>6</sup> Abhängige Variable: Disproportionalitätsindex; unabhängige Variablen: Jahr der Wahl, Wahlsystemtyp (dichotom kodiert, da für die Vorgründungswahlen in Majorzsystemen keine Daten vorliegen: 0 – Verhältniswahl, 1 – kombiniertes Wahlsystem).

Dies erschwert eine strategische Wahlentscheidung. Ferner sorgt ein hohes Angebot an möglichen Kandidaten und/oder politischen Parteien für die oben angesprochene „Konservierung der Disproportionalität“. Im Zeitverlauf nimmt die Verzerrung der Stimmen-Mandate-Relation jedoch deutlich ab. Dieser Befund ist auf die zunehmende Verfestigung und Strukturierung des post-kommunistischen Parteienwettbewerbs zurückzuführen (Tiekmann in diesem Band).

Abbildung 1: Disproportionalitätswirkung in den MOE-Staaten



Quelle: eigene Darstellung.

Betrachten wir schließlich noch die Muster der Disproportionalitätswirkung und -entwicklung in den einzelnen Staaten. Hierzu bietet sich eine graphische Darstellung an (Abbildung 1). Das oben beschriebene Muster der im Zeitverlauf abnehmenden Disproportionalität lässt sich sehr deutlich in Polen, Slowenien und Ungarn sowie in abgeschwächter Form in Bulgarien, Estland und Tschechien beobachten.<sup>7</sup> In den anderen MOE-Staaten (Lettland, Litauen, Rumänien, Slowakei) sind eher Zick-Zack-Muster denn zeitliche Trends erkennbar. Hier muss die weitere Entwicklung zeigen, ob die jeweiligen mechanischen Effekte der Wahlsysteme von den Wählerinnen und Wählern so weit verinnerlicht werden,

<sup>7</sup> Eine Varianzanalyse zeigt, dass die Unterschiede zwischen den Länder-Mittelwerten nicht signifikant sind: Effekt für *Land* ( $P = .704$ ). Dieses Muster bleibt erhalten, wenn für den Zeit-Effekt kontrolliert wird: Effekt für *Land* ( $P = .904$ ); Effekt für *Wahljahr* ( $P = .952$ ).

dass sie eine nachhaltige psychologische Wirkung entfalten, so dass sich im Laufe der Zeit stabilere Disproportionalitätsmuster herausbilden können. Wechsel zwischen Wahlsystemtypen können die starken Schwankungen in den vier Staaten jedenfalls nicht erklären, da für die Wahlen, vor denen solche Wechsel durchgesetzt wurden, keine Ergebnisse verfügbar sind (Bulgarien 1991; Estland 1992; Lettland 1990; Litauen 1990). Die beiden jüngsten Wahlsystemwechsel in der Region (Bulgarien 2009; Rumänien 2008) lassen beim Übergang von der Verhältniswahl zu kombinierten Wahlsystemen eine Zunahme der Disproportionalität erkennen, die in Bulgarien deutlicher ausgeprägt ist als in Rumänien.

#### 4.2.2 Fragmentierung des Parteiensystems

Wie oben ausgeführt, wirken Wahlsysteme auch auf die Fragmentierung des elektoralen und parlamentarischen Parteiensystems. Gemessen wird dieser Einfluss in der Regel über die Anzahl und die relativen Stärkeverhältnisse von politischen Parteien in einem nationalen Parteiensystem. Dabei lautet die Grundthese, dass Verhältniswahlsysteme und absolute Mehrheitswahl zu Mehrparteiensystemen führen, während die relative Mehrheitswahl Zweiparteiensysteme entstehen lässt. Da in MOE keine „reinen“ Mehrheitswahlsysteme existieren, muss diese Hypothese hier modifiziert werden. Das litauische wie das ungarische System gehören zu den *mixed-member majoritarian systems*. Um zu überprüfen, welche Wirkung Verhältnis- und Mehrheitswahl jeweils haben, wären diese beiden Staaten ideale Untersuchungsobjekte, da in jeweils einem stabilen nationalen Kontext zwei verschiedene Entscheidungslogiken zur Anwendung kommen. Hierzu sind Daten auf Wahlkreisebene erforderlich. Eine Arbeit, die diese Analyse leistet, hat Tiemann (2006) vorgelegt. Er kommt mit einem wesentlich größeren Ländersample zu dem Schluss, dass der Zusammenhang von Wahlkreisgröße und Fragmentierung des Parteiensystems auf Wahlkreisebene deutlich enger ist als auf nationaler Ebene. Im Bewusstsein, mit schwächeren bis insignifikanten Effekten rechnen zu müssen, überprüfen wir hier im Aggregat, ob kombinierte Wahlsysteme deutlich andere Parteiensysteme hervorbringen als Verhältniswahlsysteme. Die These lautet, dass die Mehrheitsanteile in den beiden kombinierten Systemen einen gewissen konzentrationsfördernden Effekt haben und hier daher sowohl auf Wähler- als auch auf Parlamentsebene weniger Parteien zu finden sind, als dies bei Verhältniswahlsystemen der Fall ist.

Um diese These zu überprüfen, wird die gewichtete Anzahl der Parteien in Abhängigkeit von deren Stimmen- bzw. Sitzanteilen gemessen. Als Maßzahl verwendet man in der Regel ein Fraktionalisierungsmaß wie die von Laakso und Taagepera (1979) entwickelte „effektive Anzahl der Parteien“.<sup>8</sup> Unterschieden wird dabei zwischen der effektiven Anzahl der Parteien im Elektorat und im Parlament.

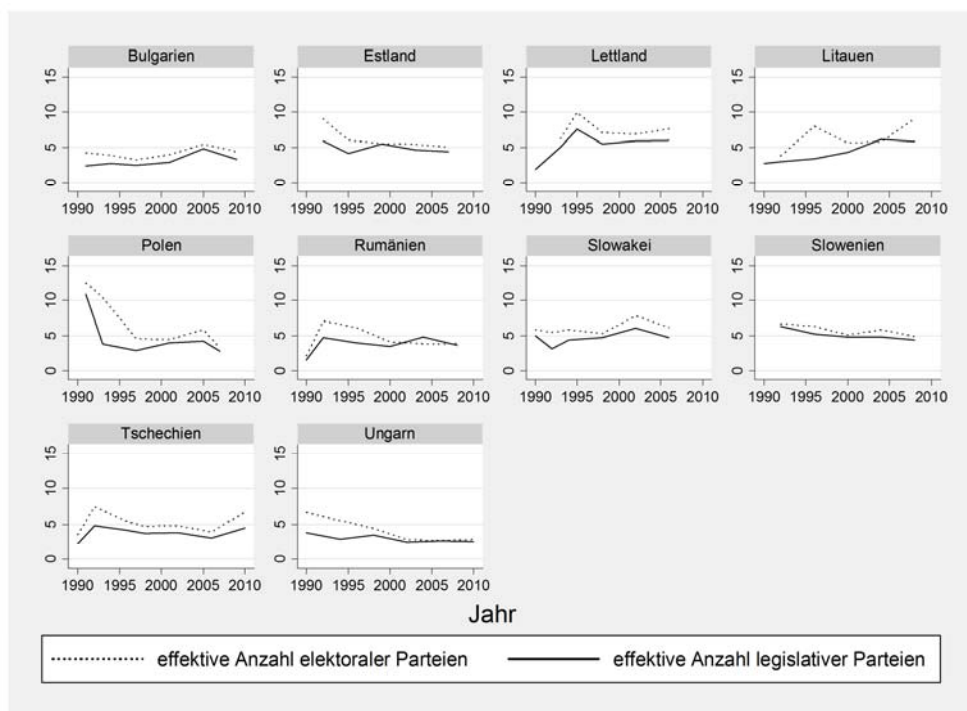
Die Daten in *Tabelle 2* zeigen, dass in kombinierten Wahlsystemen im Durchschnitt tatsächlich weniger Parteien gewählt werden. Der Fragmentierungsindex nimmt hier einen geringeren Wert an als im Fall der Verhältniswahl. Die Annahme, dass ein psychologischer Effekt für eine Reduktion des Angebots an Parteien und/oder Kandidaten sorgt und darüber hinaus die Wähler den chancenlosen Parteien und/oder Kandidaten die Unterstützung ver-

---

<sup>8</sup> Berechnung der effektiven Anzahl der Parteien  $N$  nach Laakso und Taagepera:  $N = \frac{1}{\sum p_i^2}$ , wobei  $p_i$  der Stimmen- oder Sitzanteil der  $i$ -ten Partei ist.

sagen, lässt sich demnach auf den ersten Blick bestätigen. Allerdings sind die Unterschiede zwischen Verhältnis- und kombinierten Wahlsystemen statistisch nicht signifikant,<sup>9</sup> so dass wir davon ausgehen müssen, dass ein nach Wahlsystemtypen differenzierter psychologischer Effekt auf das elektorale Parteiensystem nicht nachweisbar ist. Auf Ebene der parlamentarischen Parteiensysteme ist hingegen ein signifikanter Effekt erkennbar (*Tabelle 2*): Unter Verhältniswahlsystemen ziehen durchschnittlich 0,8 effektive Parteien mehr ins Parlament ein als unter kombinierten Wahlsystemen.<sup>10</sup> Dies kann als Bestätigung für die Wirksamkeit der Wahlsysteme entsprechend ihrer technischen Struktur gewertet werden, da kombinierte Wahlsysteme eine etwas geringere Anzahl an Parlamentsparteien hervorbringen als Verhältniswahlsysteme. Anders als im Fall der Repräsentationsqualität spielt die Zeit, die seit Regimewechsel vergangen ist, für die Struktur des Parteiensystems keine Rolle. Der Effekt des Wahljahres ist sowohl für das elektorale wie auch für das legislative Parteiensystem statistisch nicht signifikant.

Abbildung 2: Effektive Anzahl der Parteien in den MOE-Staaten



Quelle: eigene Berechnungen.

<sup>9</sup> Regressionsanalyse; abhängige Variable: effektive Anzahl elektoraler Parteien; unabhängige Variable: Wahlsystemtyp, siehe Fußnote 6; Effekt für *Wahlsystemtyp* ( $P = .217$ ). Dieses Muster bleibt stabil, wenn für den Zeit-Effekt kontrolliert wird: Effekt für *Wahlsystemtyp* ( $P = .368$ ), Effekt für *Jahr* ( $P = .103$ ).

<sup>10</sup> Regressionsanalyse; abhängige Variable: effektive Anzahl legislativer Parteien; unabhängige Variable: Wahlsystemtyp 1 – Verhältniswahl, 2 – kombiniertes Wahlsystem, 3 – Mehrheitswahl; Effekt für *Wahlsystemtyp* ( $P = .012$ ). Dieses Muster bleibt stabil, wenn für den Zeit-Effekt kontrolliert wird: Effekt für *Wahlsystemtyp* ( $P = .013$ ), Effekt für *Jahr* ( $P = .835$ ).

Insgesamt entspricht also auch der Fragmentierungsgrad zumindest der parlamentarischen Parteiensysteme den generellen Erwartungen der vergleichenden Wahlsystemforschung. Die Mehrheitswahlelemente der kombinierten Wahlsysteme wirken leicht konzentrationsfördernd auf die Struktur des parlamentarischen Parteiensystems. Betrachten wir wiederum die Parteiensysteme einzelner MOE-Staaten (*Abbildung 2*), so fällt auf, dass in Estland, Slowenien und der Slowakei im gesamten Beobachtungszeitraum relativ viele Parteien im Parlament vertreten waren. In allen drei Staaten wird in Verhältniswahlsystemen gewählt, die den Einzug einer größeren Anzahl von Parteien ins Parlament begünstigen. Vor allem in Polen sank dagegen die Zahl der effektiven Parteien deutlich ab, eine Entwicklung, die offensichtlich der Einführung kleinerer Wahlkreise im Jahr 1993 geschuldet ist. In Lettland und Litauen schließlich ist die Anzahl der Parteien in den letzten zwei Jahrzehnten beständig angestiegen. Dieser Anstieg kann jedoch nicht ohne weiteres auf die Auswirkungen von Wahlsystemen zurückgeführt werden, da in Lettland die Verhältniswahl zur Anwendung kommt, während in Litauen nach den Vorgründungswahlen ein *mixed-member majoritarian system* etabliert wurde.

## 5 Zusammenfassung

Betrachtet man die Wahlsysteme der MOE-Staaten in vergleichender Perspektive, so fällt auf, dass diese sowohl in Hinblick auf ihre historischen Wurzeln als auch auf ihre institutionelle Entwicklung große Ähnlichkeiten aufweisen. In der Zwischenkriegszeit dominierte in der Region – mit Ausnahme von Rumänien und Ungarn – die Verhältniswahl. Auch nach dem Zusammenbruch des Sozialismus kamen nach den Vorgründungswahlen überwiegend Verhältniswahlsysteme zur Anwendung. Lediglich in Litauen und Ungarn fanden sich kombinierte Wahlsysteme, so dass der Eindruck entstehen konnte, dass die Verhältniswahl sich in der Region etabliert hat. Allerdings haben Bulgarien und Rumänien jüngst kombinierte Wahlsysteme eingeführt. Ein einheitliches regionales Muster existiert demnach nicht (mehr).

Die Entstehung der unterschiedlichen Wahlsystemtypen in MOE kann trotz der scheinbaren historischen Kontinuität vor allem durch Prozess- und Akteursvariablen erklärt werden. Die anschließenden Wahlsystemreformen sind insbesondere auf die Interessen nutzenmaximierender Parteien zurückzuführen. Daneben spielten im Zuge der Neu- oder Umgestaltung der post-sozialistischen Wahlsysteme auch funktionale Überlegungen eine Rolle. Sie zielten im Wesentlichen darauf ab, hohe Fragmentierungsgrade in den Parlamenten abzubauen, indem kleinere Wahlkreise etabliert wurden. So sollte ein höherer Konzentrationseffekt erzielt und die Anzahl der Parlamentsparteien reduziert werden. In die gleiche Richtung wirkte die häufig praktizierte Anhebung von Sperrklauseln, die in MOE oftmals um differenzierte Sperrhürden für Parteien und Wahlbündnisse ergänzt wurde.

Blickt man auf die Effekte der post-sozialistischen Wahlsysteme, so ist festzustellen, dass die Verhältniswahlsysteme zur Entstehung von Vielparteiensystemen beitrugen, die insgesamt stärker fragmentiert sind als in westlichen Demokratien. Unter kombinierten Wahlsystemen zogen hingegen weniger politische Parteien ins Parlament ein. Auch die Repräsentationsqualität, gemessen am Grad der Disproportionalität des Wahlergebnisses, entspricht den theoretischen Erwartungen: Verhältniswahlsysteme produzieren weniger disproportionale Ergebnisse als kombinierte Wahlsysteme und verzerren damit die Stim-

men-Mandate-Relation in nur geringerem Maße. Auch hier gilt, dass die Wahlen stärker disproportionale Ergebnisse zeitigen, als dies in westlichen Demokratien der Fall ist. Allerdings hat sich das Disproportionalitätsniveau sowohl in kombinierten wie auch in Verhältniswahlssystemen im Zeitverlauf verringert. Dieser Befund ist ein Beleg für die Konsolidierung und zunehmende Strukturierung der nationalen Parteiensysteme.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Wahlsysteme der neuen EU-Staaten in Bezug auf ihre Wirkung den westlichen Systemen mehr und mehr entsprechen. Abweichungen ergeben sich vor allem im Bereich der institutionellen Entwicklung, da die Wahlsysteme in MOE insgesamt deutlich instabiler sind als jene in Westeuropa. Dies macht die Formulierung weiterer neuartiger Hypothesen über die künftige Entwicklung von Wahlsystemen in MOE notwendig. Damit bietet sich zugleich die Möglichkeit, lange für unantastbar gehaltene Lehrsätze der vergleichenden Politikwissenschaft auf den Prüfstand zu stellen und weiterzuentwickeln.

## Literatur

- Amorim Neto, Octavio/Cox, Gary W. 1997: Electoral Institutions, Cleavage Structures, and the Number of Parties, in: *American Journal of Political Science* 41/1, 149-174.
- Benoit, Kenneth 2002: The Endogeneity Problem in Electoral Studies: A Critical Re-Examination of Duverger's Mechanical Effect, in: *Electoral Studies* 21/1, 35-46.
- Benoit, Kenneth 2004: Models of Electoral System Change, in: *Electoral Studies* 23/3, 368-389.
- Bernhard, Hans Anton 1926: Das parlamentarische Wahlrecht. Dargestellt in den grundlegenden Bestimmungen der wesentlichsten Staaten. Berlin: Zentralverlag.
- Birch, Sarah/Millard, Frances/Popescu, Marina/Williams, Kieran 2002: *Embodying Democracy. Electoral System Design in Post-Communist Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Blais, André 1988: The Classification of Electoral Systems, in: *European Journal of Political Research* 16/1, 99-110.
- Blais, André/Massicotte, Louis 1997: Electoral Formulas: A Macroscopic Perspective, in: *European Journal of Political Research* 32/1, 107-129.
- Blais, André/Massicotte, Louis 2002: Electoral Systems, in: LeDuc, Lawrence/Niemi, Richard G./Norris, Pippa (Hrsg.): *Comparing Democracies 2. New Challenges in the Study of Elections and Voting*. London: Sage, 40-69.
- Boix, Charles 1999: Setting the Rules of the Game: The Choice of Electoral Systems in Advanced Democracies, in: *American Political Science Review* 93/3, 609-624.
- Braunias, Karl 1932: *Das Parlamentarische Wahlrecht. Ein Handbuch über die Bildung der gesetzgebenden Körperschaften in Europa*. Berlin/Leipzig: Walter de Gruyter.
- Colomer, Josep M. (Hrsg.) 2004a: *Handbook of Electoral System Choice*. Houndmills: Palgrave MacMillan.
- Colomer, Josep M. 2004b: The Strategy and History of Electoral System Choice, in: Colomer, Josep M. (Hrsg.): *Handbook of Electoral System Choice*. Houndmills: Palgrave MacMillan, 3-78.
- Colomer, Josep M. 2005: It's Parties That Choose Electoral Systems (or, Duverger's Laws Upside Down), in: *Political Studies* 53/1, 1-21.
- Cox, Gary W. 1997: *Making Votes Count. Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dunleavy, Patrick/Margetts, Helen 1995: Understanding the Dynamics of Electoral Reform, in: *International Political Science Review* 16/1, 9-29.
- Duverger, Maurice 1973: *Les partis politiques*, 8. Auflage. Paris: Armand Colin.
- Eckstein, Harry 1963: The Impact of Electoral Systems on Representative Government, in: Eckstein, Harry/Apter, David (Hrsg.): *Comparative Politics. A Reader*. New York: Free Press, 247-254.



- Gallagher, Michael 1991: Proportionality, Disproportionality and Electoral Systems, in: *Electoral Studies* 10/1, 33-51.
- Gallagher, Michael/Laver, Michael/Mair, Peter 2006: *Representative Government in Modern Europe: Institutions, Parties and Governments*, 4. Auflage. Boston: McGraw-Hill.
- Golder, Matt 2005: Democratic Electoral Systems Around the World, 1946-2000, in: *Electoral Studies* 24/1, 103-121.
- Grad, Franc 1995: The Slovene Electoral System, in: Lanchester, Fulco (Hrsg.): *La legislazione elettorale degli stati dell'Europa centro-orientale*. Mailand: Giuffrè, 245-266.
- Grotz, Florian 2005: Die Entwicklung kompetitiver Wahlsysteme in Mittel- und Osteuropa: Post-sozialistische Entstehungsbedingungen und fallspezifische Reformkontexte, in: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 34/1, 27-42.
- Grumm, J. G. 1958: Theories of Electoral Systems, in: *Midwest Journal of Political Science* 2/4, 357-376.
- Harfst, Philipp 2007: *Wahlsystemwandel in Mitteleuropa: Strategisches Design einer politischen Institution*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Hermens, Ferdinand A. 1968: *Demokratie oder Anarchie? Untersuchung über die Verhältniswahl*. Köln/Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Huntington, Samuel P. 1991: *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press.
- Jesse, Eckhard 1985: *Wahlrecht zwischen Kontinuität und Reform. Eine Analyse der Wahlsystemdiskussion und der Wahlrechtsänderungen in der Bundesrepublik Deutschland 1949-1983*. Düsseldorf: Droste-Verlag.
- Jesse, Eckhard 2008: Wahlsysteme und Wahlrecht, in: Gabriel, Oskar W./Kropp, Sabine (Hrsg.): *Die EU-Staaten im Vergleich*. 3. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag, 299-322.
- Katz, Richard S. 2005: Why are There so Many (or so Few) Electoral Reforms?, in: Gallagher, Michael/Mitchell, Paul (Hrsg.): *The Politics of Electoral Systems*. Oxford: Oxford University Press, 57-76.
- Krohn, Tobias 2003: *Die Genese von Wahlsystemen in Transformationsprozessen. Portugal, Spanien, Polen und Tschechien im Vergleich*. Opladen: Leske + Budrich.
- Lijphart, Arend 1984: *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven/London: Yale University Press.
- Lijphart, Arend 1994: *Electoral Systems and Party Systems*. Oxford: Oxford University Press.
- Lijphart, Arend 1999: *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven/London: Yale University Press.
- Lipset, Seymour M./Rokkan, Stein (Hrsg.) 1967: *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*. New York: The Free Press.
- Lipson, Leslie 1959: Party Systems in the United Kingdom and the Older Commonwealth: Causes, Resemblances, and Variations, in: *Political Studies* 7/1, 12-31.
- Loosemore, J./Hanby, V. J. 1971: The Theoretical Limits of Maximal Distortion, in: *British Journal of Political Science* 1/4, 467-477.
- Massicotte, Louis/Blais, André 1999: Mixed Electoral Systems: A Conceptual and Empirical Survey, in: *Electoral Studies* 18/3, 341-366.
- Merkel, Wolfgang 2010: *Systemtransformation: Eine Einführung in die Theorie und Empirie der Transformationsforschung*. 2., überarbeitete und erweiterte. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag.
- Mill, John Stuart 1993: Considerations on Representative Government, in: Williams, Geraint (Hrsg.): *Utilitarianism, On Liberty, Considerations on Representative Government, Remarks on Bentham's Philosophy*. London: Everyman, 187-428.
- Nohlen, Dieter 1984: Changes and Choices in Electoral Systems, in: Lijphart, Arend/Grofman, Bernard N. (Hrsg.): *Choosing an Electoral System: Issues and Alternatives*. New York: Praeger, 217-224.
- Nohlen, Dieter 2009: *Wahlrecht und Parteiensystem*, 6. überarbeitete und aktualisierte. Auflage. Opladen: Barbara Budrich.

- Nohlen, Dieter/Kasapovic, Mirjana 1996: Wahlsysteme und Systemwechsel in Osteuropa: Genese, Auswirkungen und Reform politischer Institutionen. Opladen: Leske + Budrich.
- Norris, Pippa 2004: *Electoral Engineering. Voting Rules and Electoral Behaviour*. Cambridge: Cambridge University Press.
- O'Donnell, Guillermo/Schmitter, Philippe C. 1986: *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Baltimore & London: Johns Hopkins University Press.
- Powell, Bingham G. 2000: *Elections as Instruments of Democracy: Majoritarian and Proportional Visions*. New Haven: Yale University Press.
- Rae, Douglas W. 1975: The Limits of Consensual Decision Making, in: *American Political Science Review* 69/4, 1270-1294.
- Riker, William H. 1982: The Two-Party System and Duverger's Law: An Essay on the History of Political Science, in: *American Political Science Review* 76/4, 753-766.
- Rogowski, Ronald 1987: Trade and the Variety of Democratic Institutions, in: *International Organization* 41/2, 203-223.
- Rokkan, Stein 1970: *Citizens, Elections, Parties: Approaches to the Comparative Study of the Process of Development*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Saalfeld, Thomas 2007: *Parteien und Wahlen*. Baden-Baden: Nomos.
- Sartori, Giovanni 1994: *Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*. Washington/New York: New York University Press.
- Schoen, Harald 2005: Wahlsystemforschung, in: Falter, Jürgen W./Schoen, Harald (Hrsg.): *Handbuch Wahlforschung*. Wiesbaden: VS Verlag, 573-607.
- Shamir, Michal 1985: Changes in Electoral Systems as 'Interventions': Another Test of Duverger's Hypothesis, in: *European Journal of Political Research* 13/1, 1-10.
- Shugart, Matthew Soberg/Wattenberg, Martin P. (Hrsg.) 2003a: *Mixed-Member Electoral Systems. The Best of Both Worlds?* Oxford: Oxford University Press.
- Shugart, Matthew Soberg/Wattenberg, Martin P. 2003b: Mixed-Member Electoral Systems: A Definition and Typology, in: Shugart, Matthew Soberg/Wattenberg, Martin P. (Hrsg.): *Mixed-Member Electoral Systems. The Best of Both Worlds?* Oxford: Oxford University Press, 9-24.
- Sternberger, Dolf/Vogel, Bernhard 1969: *Die Wahl der Parlamente und anderer Staatsorgane. Europa*. Berlin: Walter de Gruyter.
- Taagepera, Rein/Shugart, Matthew Soberg 1989a: Designing Electoral Systems, in: *Electoral Studies* 8/1, 49-58.
- Taagepera, Rein/Shugart, Matthew Soberg 1989b: *Seats and Votes*. New Haven/London: Yale University Press.
- Tieman, Guido 2006: *Wahlsysteme, Parteiensysteme und politische Repräsentation in Osteuropa*. Wiesbaden: VS Verlag.

# Parteiensysteme: Interaktionsmuster und Konsolidierungsgrad

Guido Tiemann

## 1 Einleitung

Demokratische Politik wird im Spannungsfeld von Effektivität und Legitimität organisiert. Die Erfüllung beider Ziele, die Errichtung von effektiver politischer Handlungsfähigkeit und die Herstellung demokratischer Legitimität, ist in der repräsentativen Demokratie eine Funktion politischer Parteien und Parteiensysteme, die Gesellschaft und staatliches Institutionensystem verbinden. *Parteiensysteme* sind jedoch mehr als die Summe der Einzelparteien, sie umfassen vielmehr die Interaktion der Parteien untereinander und sind durch Eigenschaften wie die Anzahl der Parteien (Fragmentierung), ihre ideologische Spannweite (Polarisierung) und ihre zeitliche und historische Stabilität (Institutionalisierung) charakterisiert (Wolinetz 2006). Politische Parteien und Parteiensysteme erfüllen einmal *elektorale* Funktionen im demokratischen Prozess von Interessenartikulation und -aggregation; sie erfüllen weiter *gouvernementale* Funktionen und beeinflussen wesentlich die Zusammensetzung der Exekutive und die Formulierung politischer Inhalte (Niedermayer 2008).

In den Staaten Mittel- und Osteuropas (MOE) schuf die Transformation der sozialistischen Systeme einen komplexen Handlungskontext für die neuen Eliten. Die plötzliche Öffnung der politischen Systeme für demokratischen Wettbewerb ließ keine gesellschaftlich verankerten, institutionalisierten Parteiensysteme zu, sondern beförderte eine enorme Proliferation politischer Parteien. Viele dieser oft *ad hoc* gegründeten und wieder aufgegebenen Organisationen können nur als programmatisch kaum konturierte, gesellschaftlich nur rudimentär verankerte und weitgehend handlungsunfähige „Protoparteien“ gelten. Dies verweist auf ein wesentliches Defizit post-sozialistischer Parteien und Parteiensysteme: ihre fortwährende Instabilität, die sich in der steten Fusion und Spaltung politischer Parteien sowie einer starken Wählerfluktuation manifestiert.

Nicht nur die Parteiensysteme in MOE haben seit dem Beginn des Systemwechsels unterschiedliche Phasen durchlaufen. Das Gleiche gilt für die politikwissenschaftliche Aufarbeitung dieser Prozesse. Die Parteiensystemforschung in MOE begann zunächst im unmittelbaren Kontext des Systemwechsels und war entweder präskriptiv oder deskriptiv, kaum jedoch systematisch vergleichend angelegt. In der zweiten Phase war die Analyse der post-sozialistischen Parteiensysteme eine Domäne der Transformationsforschung, die im Kontext der Umbrüche in Südeuropa und Lateinamerika entstand und im Wesentlichen auf die Konsolidierung der Parteiensysteme abstellte. In der dritten Phase wurde dann sukzessive das theoretische und methodische Instrumentarium des *mainstream* der Vergleichenden Politikwissenschaft für die Analyse der mittel- und osteuropäischen Parteiensysteme verwendet.

Dieser Beitrag behandelt die Kontexte post-sozialistischer Parteiensysteme, ihre formale Struktur und ihre politischen wie ideologischen Wettbewerbsmerkmale. Zunächst werden die pfadabhängigen Determinanten des Systemwechsels und der Formierung von Parteiensystemen herausgearbeitet (2). Im Anschluss wird die Stabilisierung der post-kommunistischen Parteiensysteme analysiert (3). Dem folgt ein Überblick grundlegender Konfliktstrukturen und Politikdimensionen, die den post-kommunistischen Parteienwettbewerb charakterisieren (4). Im Fazit wird der Stand der Parteiensystementwicklung in den MOE-Staaten knapp zusammengefasst (5).

## 2 Der historisch-politische Kontext mittel- und osteuropäischer Parteiensysteme

Die Entwicklung von Parteiensystemen ist stark durch soziopolitische Kontextfaktoren geprägt. Die folgende Darstellung arbeitet daher kontextbedingte Strukturdivergenzen zwischen den Parteiensystemen etablierter Demokratien und der MOE-Staaten heraus. Die Parteiensysteme in etablierten, westeuropäischen Demokratien galten lange Zeit als stabil und dauerhaft institutionalisiert, ja als „eingefroren“. Ihre wesentlichen Strukturmerkmale hatten sich bereits vor der „ersten Demokratisierungswelle“ (Huntington 1991) im ausgehenden 19. und beginnenden 20. Jahrhundert entwickelt und blieben bis in die späten 1960er Jahre im Wesentlichen unverändert. Der Grund für diese hochgradige Stabilität lag in der politischen Prägekraft soziostruktureller Konfliktlinien, der politischen *cleavages* (Lipset/Rokkan 1967). Im Folgenden wird untersucht, ob und inwieweit die *cleavage*-Theorie, die Seymour Martin Lipset und Stein Rokkan für die westeuropäischen Parteiensysteme formuliert haben, auch auf die MOE-Staaten übertragen werden kann (vgl. dazu Berglund/Hellén/Aarebrot 1998a; Evans/Whitefield 1993, 1998, 2000; Klingemann 1994; Whitefield 2002).

### 2.1 Die Art der Demokratisierung

Ein fundamentaler Unterschied der historisch-politischen Entwicklung West- und Osteuropas liegt in der Art der Demokratisierung. Bei der angesprochenen „ersten Demokratisierungswelle“ zu Beginn des 20. Jahrhunderts war die Ausweitung des Wahlrechts auf vorher ausgeschlossene Bevölkerungsschichten das zentrale Motiv. Wie Robert A. Dahl (1971: 1ff.) herausgearbeitet hat, verband sich damit eine Öffnung der Partizipation in politischen Systemen, die bereits kompetitiv waren. Im Osteuropa der 1990er Jahre stand nicht die Ausweitung der Partizipation, sondern die Einführung des politischen Wettbewerbs im Vordergrund. Die sozialistischen Systeme waren bereits auf Massenpolitik und -mobilisierung ausgerichtet, und in denjenigen Staaten, die keine demokratischen Erfahrungen in der Zwischenkriegszeit gemacht hatten, waren allgemeine Wahlen sogar erstmals im Realsozialismus eingeführt worden. Die Überlagerung des staatlichen Institutionensystems durch die Kommunistische Partei ließ jedoch keinen politischen Wettbewerb zu.

Angesichts der umgekehrten Reihenfolge von Wahlrechtserweiterung und politischem Wettbewerb bestanden für die MOE-Staaten nach 1989 keine mit Westeuropa vergleichbaren Voraussetzungen für das „Einfrieren“ demokratischer Parteiensysteme. Hier mussten

die Kräfte der ehemaligen Regimeopposition sofort und ohne jede soziopolitische Verankerung in den politischen Wettbewerb eintreten. Hinzu kommt eine weitere Hinterlassenschaft des Realsozialismus. In den Jahrzehnten autoritärer Herrschaft wurden maßgebliche Konfliktlinien, sofern sie sich überhaupt während der Zwischenkriegszeit herausgebildet hatten, wieder eingeebnet.

Die Verwendbarkeit des *Cleavage*-Ansatzes für die Analyse osteuropäischer Parteiensysteme ist daher in der Literatur umstritten,<sup>1</sup> und das historisch-evolutionäre Entwicklungsmodell Lipsets und Rokkans (1967) kann nicht unrevidiert auf die MOE-Staaten übertragen werden. Die jeweilige Einschätzung der Übertragbarkeit hängt wesentlich von der konkreten Definition von *cleavage* ab: Zielt der Begriff allein auf die deskriptive Bestimmung soziopolitischer Gegensätze innerhalb der Gesellschaften, die *irgendwie* für den Parteienwettbewerb relevant sind, kann ihre Existenz umstandslos konstatiert werden. Wird jedoch die ursprüngliche Definition von Lipset und Rokkan (1967) benutzt, die neben einem gesellschaftlichen Konflikt (*bottom-up*) noch auf die stabile parteipolitische Festigung und Verstetigung dieses Gegensatzes (*top-down*) abstellt, spricht vieles gegen die Existenz genuiner „*cleavages*“ als Stabilisierungspotenzial für die jeweiligen Parteiensysteme.

In diesem Beitrag werden *cleavages* und *cleavage structures* im ursprünglichen, engen Sinne definiert. Wenn dagegen auf die soziopolitischen Grundlagen des Parteienwettbewerbs abgestellt wird, ist von „Konflikten“ oder „gesellschaftlichen Gegensätzen“ die Rede (ähnlich Kitschelt u.a. 1999: 64ff.).

## 2.2 Interaktion von Wählern und Parteien

Die Differenzen in der Art der Demokratisierung berühren auch das Verhalten von Wählern und Parteien. Parteibindungen sind in den MOE-Staaten oft nur rudimentär angelegt (Tóka 1998: 592ff.). Viele Parteieliten bleiben weiterhin „entkoppelt“ von einer soziostrukturell fundierten, stabilen Wählerbasis und existieren vornehmlich als Fraktionen im Parlament (Olson 1998: 435ff.). Zumindest bis Ende der 1990er Jahre fehlten diesen „Kaderparteien“ (Duverger 1959) die organisatorischen Netzwerke zur Durchdringung der Gesellschaft und zum Aufbau lokaler Basisstrukturen (Kopecký 1995; Lewis 2000: 94ff.).

Deshalb greifen viele Parteien in den MOE-Staaten bei der politischen Interessenvermittlung nicht auf programmatische Inhalte zurück, sondern versuchen die Wähler durch klientelistische Netzwerke und/oder charismatische Persönlichkeiten zu mobilisieren (Kitschelt u.a. 1999). Die mangelnde Strukturiertheit dieser soziopolitisch kaum verankerten Parteiensysteme baut ihrerseits für die wahlberechtigten Bürger kognitive Barrieren auf und unterminiert deren Fähigkeit, sich im politischen Wettbewerbsfeld zu orientieren. Dies verstärkt wiederum die Tendenz zu neuen Parteigründungen bzw. die Gruppierung bestehender Parteien um charismatische Politiker. Damit erscheinen gerade die unzureichende Herausbildung intermediärer Vermittlungskanäle, die Abwesenheit geronnener Konfliktstrukturen und die damit einhergehende Offenheit der Elektorate in MOE als grundlegende Kontextdifferenzen zwischen alten und neuen Demokratien in Europa.

---

<sup>1</sup> Skeptische Positionen finden sich bei Elster/Offe/Preuß (1998: 247ff.) und Lawson/Römmle/Karasimeonov (1999), optimistischer urteilen Berglund/Hellén/Aarebrot (1998a, 1998b), Evans/Whitefield (1993, 1998, 2000), Klingemann (1994) und Whitefield (2002).

### 2.3 Pfadabhängigkeit und Differenzierung

Die bisherigen Ausführungen haben die Demokratien in West- und Osteuropa jeweils als homogene Gruppe gefasst und einander *grosso modo* gegenübergestellt. Dennoch unterschieden sich die Parteiensysteme in den „neuen“ Demokratien MOEs zum Teil erheblich. Die Literatur ist daher weiterhin uneinig, ob nun die Gleichförmigkeit post-sozialistischer Systeme oder ihre Verschiedenheit den richtigen Ansatzpunkt der Analyse darstellt. Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf den Binnenvergleich der zehn neuen EU-Staaten. Im Zentrum steht die Frage, inwieweit spezifische „Hinterlassenschaften“ (*legacies*) der einzelnen sozialistischen Systeme die Entwicklung der demokratischen Parteiensysteme geprägt und mitbestimmt hat.

Die theoretische Argumentation folgt im Wesentlichen Überlegungen, die Herbert Kitschelt u.a. in einer Serie von Beiträgen entwickelt haben (Kitschelt 1992, 1995a, 1995b; Kitschelt u.a. 1999; Kitschelt/Smyth 2002). Der konzeptionelle Ansatzpunkt dieser Analysen historischer *legacies* ist die Unterscheidung von drei *Typen sozialistischer Herrschaft*, die auf zwei grundlegenden Definitionskriterien basiert. Das erste betrifft den *Grad der bürokratisch-administrativen Ausgestaltung des Staatsapparats*. Die Bandbreite reicht hier von einer regelhaften, rationalen Verwaltungskultur bis hin zu patrimonialen Netzwerken, die auf Klientelismus, Korruption und charismatischer Herrschaft gründen. Das zweite Definitionskriterium bezieht sich auf die *Art der Herrschaftsausübung* und reicht von einem kooptiven, anreizorientierten Modell hin zu sehr repressiven Varianten.

Aus diesen beiden Dimensionen werden drei Idealtypen sozialistischer Regimes konstruiert, denen jeweils spezifische Effekten auf die Entwicklung post-sozialistischer Parteiensysteme unterstellt werden (Kitschelt u.a. 1999: 19ff.):

(1) Der *bürokratisch-autoritäre Sozialismus* korrespondiert mit dem Idealtypus eines totalitären Systems. Er baut auf einem zentralisierten, regelgeleiteten Verwaltungsapparat auf, der tendenziell in alle gesellschaftlichen Sphären hineinreicht (Linz/Stepan 1996: 40ff.). An seiner Spitze steht eine professionalisierte bürokratische Klasse, die zentrale Planungsaufgaben in Politik und Ökonomie wahrnimmt. Die Bildung einer Regimeopposition wird systematisch unterminiert bzw. gewaltsam unterdrückt. Der bürokratisch-autoritäre Sozialismus entstand vor allem in denjenigen Staaten, die substanzielle liberal-demokratische Erfahrungen in der Zwischenkriegszeit gemacht hatten. Weiterhin trat dieser Herrschaftstyp in Staaten auf, die bereits in vorkommunistischer Zeit die Entwicklung hin zur Industriegesellschaft begonnen und die tradierte agrarische Gesellschaftsstruktur aufgebrochen hatten.

(2) Im *patrimonialen Sozialismus* ist die Staatsbürokratie weit weniger ausgebildet und professionalisiert. An die Stelle einer gut institutionalisierten, repressiven Bürokratie treten als Mechanismen der Machtausübung persönliche Abhängigkeitsbeziehungen, Patronage und Klientelismus. Die Kontrolle dieses Systems liegt meist in den Händen kleiner Eliten-gruppen, die nicht regelgeleitet, sondern erratisch über die benannten Kanäle und Netzwerke regieren. Dieser Herrschaftstyp entstand in wirtschaftlich rückständigen Staaten ohne demokratische Erfahrung aus der Zwischenkriegszeit.

(3) Der *national-akkommodative Sozialismus* schließlich nimmt eine Mittelstellung zwischen diesen Typen ein. Dieses Herrschaftssystem ruht auf einem teilweise entwickelten bürokratischen Apparat, der zu einem gewissen Grad von der Parteibürokratie unabhängig ist. Verglichen mit den anderen beiden Systemtypen ist das Repressionspotenzial hier am

geringsten, und zumindest zeitweise dominiert eine kooptive, anreizgesteuerte Herrschaftsstruktur. National-akkommodative Systeme entstanden vor allem in Staaten, die auf eine semi-autoritäre Vergangenheit oder den Kollaps einer Demokratie in der Zwischenkriegszeit zurückblicken und die mit dem Übergang von der Agrar- zur Industriegesellschaft zumindest begonnen hatten.

*Tabelle 1: Historische legacies der Parteiensysteme in MOE*

	Kommunistischer Herrschaftstyp <sup>a</sup>	Timing der Industrialisierung <sup>b</sup>	Stabilität in der Zwischenkriegszeit <sup>c</sup>	Modus des Übergangs <sup>d</sup>	Legacy-Index <sup>e</sup>
Tschechien	2,0	2,0	2,0	2,0	8,0
Polen	1,5	1,0	1,0	1,5	5,0
Slowenien	1,0	1,0	2,0	1,0	5,0
Ungarn	1,0	1,0	1,0	1,5	4,5
Slowakei	0,5	1,0	1,5	0,5	3,5
Estland	0,5	1,0	1,0	1,0	3,5
Lettland	0,5	1,0	1,0	1,0	3,5
Litauen	0,5	0,5	1,0	1,0	3,0
Bulgarien	0,0	0,0	0,5	0,5	1,0
Rumänien	0,0	0,0	0,5	0,5	1,0

Quelle: eigene Darstellung nach Kitschelt (1995b) und Kitschelt u.a. (1999).

Anmerkungen: <sup>a</sup> Skala: 0 = patrimonialer Sozialismus, 1 = national-akkommodativer Sozialismus, 2 = bürokratisch-autoritärer Sozialismus. <sup>b</sup> Skala: 0 = späte Industrialisierung, 1 = Übergang zur Industriegesellschaft in der Zwischenkriegszeit, 2 = frühe Industrialisierung. <sup>c</sup> Skala: 0 = keine oder nur minimale demokratische Erfahrung in der Zwischenkriegszeit, 1 = liberal-demokratische Phase mit nachfolgenden Kollaps, 2 = liberale Demokratie ohne Kollaps von „innen“. <sup>d</sup> Skala: 0 = präemptive Reform, 1 = paktierte Transition, 2 = Regimekollaps. <sup>e</sup> Skala: Legacy-Index = Summe der Einzelfaktoren. Niedrige Indexwerte zeigen ungünstige, höhere Werte förderliche Kontextfaktoren für die Herausbildung eines stetigen und programmatisch getragenen Parteienwettbewerbs an.

*Tabelle 1* schließt bei Kitschelt (1995b) und Kitschelt u.a. (1999) an und stellt das pfadabhängige Entwicklungsmodell mit seinen einzelnen Dimensionen systematisch vor. Der *Herrschaftstyp* bezeichnet die drei Typen sozialistischer Regime. Patrimonialer, national-akkommodativer und bürokratisch-autoritärer Sozialismus entstanden jeweils im Kontexten bestimmter sozioökonomischer und politischer Bedingungen und mündeten in bestimmte (zukünftige) Modi der Demokratisierung, d.h. den Bruch oder das Fortleben überkommener Herrschaftsnetzwerke. Damit stellen Kitschelt u.a. (1999) eine systematische Verbindung der Entstehungsbedingungen des sozialistischen Herrschaftstypus mit seinen Konsequenzen für die Art des Systemwechsels und die Weichenstellungen für den demokratischen politischen Wettbewerb her. In diesem pfadabhängigen Entwicklungsmodell können sich seine beiden Definitionskriterien, die *bürokratisch-administrative Ausgestaltung des Staatsapparats* und die *Art der Herrschaftsausübung* auch innerhalb der sozialistischen Föderationen unterscheiden und somit unterschiedliche Zuordnungen der Nachfolgestaaten der Sowjetunion oder der Tschechoslowakei erfordern. So war die bürokratisch-administrative Qualität des Staatsapparats in der Slowakischen und der Tschechischen Republik keineswegs identisch, und die Art der Herrschaftsausübung in der Litauischen SSR unterschied sich grundlegend von der Russischen SSR.

*Timing der Industrialisierung* bezieht sich auf den Verlauf der ökonomischen Entwicklung in den Vergleichsstaaten. Diese modernisierungstheoretische Perspektive begreift

eine frühe Industrialisierung als hilfreich für die Entstehung von Wohlstand, einer differenzierten Gesellschaftsstruktur und für die Generierung von sozialem und politischem Kapital. Das Fortbestehen agrarischer, parochialer Strukturen wird dagegen als ein Klima zur Konservierung kleinräumiger politischer Abhängigkeitsverhältnisse und damit als ein Hindernis für Politisierungs- und Demokratisierungsbestrebungen verstanden.

*Demokratische Stabilität in der Zwischenkriegszeit* beleuchtet die politische Vorgeschichte des kommunistischen Systems. Substanzielle Demokratieerfahrungen (und das damit verbundene „Einüben“ und „Erlernen“ demokratischer Praktiken und Verhaltensmuster) in der Zwischenkriegszeit werden dabei als förderlich für die für einen programmatisch strukturierten Parteienwettbewerb nach dem Systemwechsel 1990 verstanden, keine oder nur minimale Demokratieerfahrungen dagegen als abträglich.

Schließlich wird noch der *Modus der Transition* als strukturelle Dimension eingeführt. Dabei eröffnet ein Kollaps des kommunistischen Regimes Raum für den (erneuten) Aufbau eines programmatischen Parteienwettbewerbs. Die präemptive Reform, als anderer polarer Typ, schreibt dagegen überkommene personale oder charismatische Mobilisierungsmechanismen fort. Insofern entwickelt der Typ des Systemwechsels einen relevanten Einfluss auf die Chancen zur Entwicklung eines pluralistischen und programmatischen Parteienwettbewerbs oder zur Fortschreibung überkommener klientelistischer Netzwerke aus kommunistischer Zeit.

Kitschelt stellt nun einen theoretischen Zusammenhang zwischen diese historischen „Erblasten“ und der Herausbildung eines programmatisch strukturierten, regelhaften Parteienwettbewerbs in den MOE-Staaten her (Kitschelt 1995; Kitschelt u.a. 1999). Die *legacies* des bürokratisch-autoritären Sozialismus schufen die günstigsten Kontextbedingungen für die Entstehung eines stetigen und programmatisch getragenen Parteienwettbewerbs; unter den zehn neuen EU-Staaten gehört nur die Tschechische Republik eindeutig in diese Kategorie. Die ungünstigste Prognose stellen Kitschelt u.a. (1999) dagegen denjenigen Staaten aus, die beim patrimonialen Sozialismus anschließen (Bulgarien, Rumänien). In diesem *legacy*-Kontext treten an die Stelle einer programmatisch vermittelten Parteienkonkurrenz klientelistische, hierarchisch-personale oder charismatische Herrschaftsmechanismen. Eine mittlere Position nehmen schließlich, mit unterschiedlichen Abstufungen, diejenigen Staaten ein, die auf einen Übergangstyp des bürokratisch-autoritären und des national-akkommodativen Sozialismus (Polen), den national-akkommodativen Sozialismus (Slowenien, Ungarn) oder auf Übergangstypen des national-akkommodativen und des patrimonialen Sozialismus zurückgehen (Estland, Lettland, Litauen und die Slowakei).

### 3 Die Stabilisierung der post-sozialistischen Parteiensysteme

Im Folgenden wird gezeigt, dass die „multiplen Vergangenheiten“ (Elster/Offe/Preuß 1998: 35) der MOE-Staaten die Entwicklungspfade der post-sozialistischen Parteiensysteme wesentlich mitbestimmen. Die Vergleichende Politikwissenschaft hat unterschiedliche Schwerpunkte bei der Analyse der Stabilität von Parteiensystemen entwickelt. Der erste Schwerpunkt basiert auf Daten der Mikroebene. Erforscht werden dabei die Herausbildung und die Konsistenz politischer Präferenzen im Wahlverhalten. Der zweite Schwerpunkt bezieht sich auf aggregierte Daten. Als Maßstab für die Stabilität von Parteiensystemen



fungiert hier die Volatilität, d.h. die Fluktuation der Stimmenanteile politischer Parteien zwischen zwei aufeinanderfolgenden Parlamentswahlen.

### 3.1 Entstehung von Parteibindungen auf der Mikroebene

Die programmatische Konturierung von Parteiensystemen in unterschiedlichen Politikfeldern wird in der Regel anhand von Umfragedaten gemessen. Dieser Ansatz lässt sich auch auf die Parteiensysteme in MOE anwenden (Kitschelt u.a. 1999). Demnach gilt ein Parteiensystem als programmatisch strukturiert, wenn die Unterstützer einer Partei hinsichtlich der grundlegenden Dimensionen des Parteienwettbewerbs, also bei der Gegenüberstellung autoritärer und libertärer Gesellschaftskonzepte oder der sozioökonomischen Alternative zwischen Staatsinterventionismus und freier Marktwirtschaft, jeweils identische oder zumindest eng beieinander liegende Positionen einnehmen. Sind diese Positionen der Wählerschaft der einzelnen Partei stark heterogen, gilt das Parteiensystem als programmatisch diffus.

Ein einfacher Indikator dafür ist die Standardabweichung durchschnittlicher programmatischer Positionen im politischen Raum. Verorten alle Befragten eine Partei  $i$  auf der programmatischen Dimension  $j$  an ähnlicher Position, so weist diese Partei für die betreffende Sachfrage eine hohe programmatische Kristallisierung auf. Weichen die einzelnen Urteile deutlich voneinander ab, verweist das empirische Material auf eine diffuse Konkurrenzsituation.

Kitschelt u.a. (1999: 157ff.) haben gezeigt, dass die Nachfolgeregime des bürokratisch-autoritären Sozialismus, etwa die Tschechische Republik, das mit Abstand höchste Niveau an programmatischer Identifizierbarkeit bzw. Strukturierung aufweisen. Parteiensysteme, die beim national-akkommodativen Sozialismus anschließen, sind bereits deutlich heterogener und diffuser strukturiert. Die Nachfolgeregime des patrimonialen Kommunismus (Bulgarien und Rumänien) sind durch die weitgehende Abwesenheit programmatischer Strukturierung gekennzeichnet. Die pfadabhängigen Kontexte der kommunistischen Vorgängerregime sind deshalb wesentliche Faktoren, die die Entstehung eines programmatischen Parteienwettbewerbs, und damit die Stabilisierung der post-sozialistischen Parteiensysteme, befördern oder behindern.

### 3.2 Stabilisierung von Parteiensystemen auf der Makroebene

Wie oben ausgeführt, ist elektorale Volatilität in der vergleichenden Politikforschung das wesentliche Maß für Stabilität und Wandel von Parteiensystemen auf der Makroebene (Bartolini/Mair 1990; Drummond 2006; Lewis 2006; Pedersen 1979).<sup>2</sup> Tabelle A17 im Materialanhang bietet einen systematischen Überblick über die Volatilität in den MOE-Staaten. Vergleicht man die Volatilitätswerte der west- und ostmitteleuropäischen Demokratien, treten einige wesentliche Befunde hervor: Erstens sind die Parteiensysteme in MOE durch häufige Umbrüche gekennzeichnet und damit deutlich instabiler als ihre Pendants in etab-

---

<sup>2</sup> Volatilität bezeichnet die Summe der Differenzen der Stimmenanteile aller Parteien von einer Wahl zur nächsten. Da Zunahmen des Stimmenanteils einer Partei Rückgänge bei einer anderen bedeuten, wird die Gesamtsumme durch zwei dividiert und damit, wenn die Stimmenanteile der politischen Parteien verwendet werden, auf das Intervall von 0 (= vollkommene Stabilität) bis 100 (= vollständiger Umbruch) standardisiert.

lierten Demokratien. So lag die durchschnittliche Volatilität der westeuropäischen Parteiensysteme im Zeitraum von 1990 bis 2008 bei 7,9, während der entsprechende Wert für die mittel- und osteuropäischen EU-Staaten 12,3 betrug.<sup>3</sup> Zweitens zeigt ein Blick in die Sekundärliteratur, dass die exzessiven Volatilitätsmaße der MOE-Staaten auch regelmäßig deutlich oberhalb der Niveaus der übrigen „neuen“ Demokratien in Südeuropa oder Lateinamerika lag (vgl. Roberts/Wibbels 1999).

Drittens verweisen die Daten in Tabelle A17 auf deutliche Differenzen zwischen den MOE-Staaten. Die Nachfolgeregime des patrimonialen Sozialismus, namentlich Bulgarien und die Baltischen Staaten, weisen seit den ersten demokratischen Wahlen ein vergleichsweise hohes Maß an Wählerfluktuation auf. Die jeweiligen Parteiensysteme sind auch nach fünf bis sechs demokratischen Parlamentswahlen durch stete Umstrukturierungen, Fusion, Spaltung und Auflösung etablierter Parteien bzw. die Entstehung neuer Parteien nachdrücklich geprägt. Im Gefolge des national-akkommodativen Kommunismus ergibt sich ein eher uneinheitliches Bild. Während das polnische Parteiensystem weiterhin zu den volatilsten der gesamten Region gehört, kam es in Ungarn, wohl auch als Konsequenz des mehrheitsbildenden Wahlsystems (Harfst in diesem Band), zu einer frühzeitigen Konzentration und Stabilisierung des Parteiensystems. Die Tschechische Republik als Nachfolgeregime des bürokratisch-autoritären Sozialismus weist nach Kitschelt u.a. (1999) das deutlichste Potenzial für die Entstehung eines stabilen Parteiensystems auf. Dies wird auch durch die neueren Daten bestätigt: Über den gesamten Untersuchungszeitraum war die Volatilität in Tschechien geringer als in allen anderen MOE-Staaten.

Freilich sind die hier referierten Volatilitätswerte kein Indiz für die Inkohärenz und Wandelbarkeit des Wählerverhaltens. Im Gegenteil: Die politischen Präferenzen der Wählerschaft in den MOE-Staaten waren bereits frühzeitig relativ stabil und kohärent (Millard 2004; Tworzecki 2003). Der eigentliche Grund für die Instabilität der post-sozialistischen Parteiensysteme lag daher auf der „Angebotsseite“, d.h. im Verhalten der Parteieliten. Volatilität ist daher eher als Reaktion der Wähler auf die steten Neuformierungen politischer Parteien auf der Ebene politischer Eliten zu verstehen (Tavits 2008).<sup>4</sup>

## 4 Strukturmerkmale der Parteiensysteme in MOE

Neben der Stabilität werden demokratische Parteiensysteme wesentlich durch die Interaktionsmuster der politischen Parteien klassifiziert. Die noch immer gebräuchlichste Typologie in diesem Zusammenhang stammt von Giovanni Sartori (1976). Diese beruht auf zwei Kriterien: der Anzahl bzw. relativen Stärke politischer Parteien (Fragmentierung) sowie deren ideologischer Distanz (Polarisierung). Daraus ergeben sich insgesamt vier Typen demokratischer Parteiensysteme: (1) prädominantes Parteiensystem, (2) Zweiparteiensystem, (3) moderater Pluralismus und (4) polarisierter Pluralismus. Allerdings erwies sich diese Typologie schon in den 1980er Jahren als nicht mehr hinreichend differenziert, um die (veränderten) Parteiensysteme in westlichen Demokratien adäquat zu erfassen (Mair/Mudde 1997). Ähnliches trifft auch für die post-sozialistischen Parteiensysteme zu, die überwiegend in der Grauzone zwischen moderatem und polarisiertem Pluralismus zu veror-

<sup>3</sup> Eigene Berechnungen auf der Grundlage des ParlGov-Datensatzes (<http://www.parlgov.org>).

<sup>4</sup> Deshalb werden in der einschlägigen Literatur auch unterschiedliche, nach verschiedenen Kriterien „bereinigte“ Volatilitätsindikatoren angewendet (etwa Birch 2003; Grotz 2000; Lewis 2000).

ten wären (Grotz 2000: 32ff.). Insofern verspricht die Anwendung von Sartoris Parteiensystemtypen im vorliegenden Zusammenhang keinen analytischen Mehrwert.

Ungeachtet dessen werden die von Sartori verwendeten Strukturdimensionen nach wie vor für die vergleichende Analyse von Parteiensystemen genutzt. So nennt Steven S. Wolinetz (2006: 53) als relevante Parteiensystemeigenschaften die Anzahl politischer Parteien und ihre relative Größe (*Fragmentierung*), ihre ideologische Distanz (*Polarisierung*), die Anzahl an Konfliktlinien des politischen Raums (*Dimensionalität*) sowie die Bereitschaft politischer Parteien, in parlamentarisch getragenen Regierungen mitzuwirken.<sup>5</sup> Die folgenden Abschnitte orientieren sich an dieser Unterscheidung.

#### 4.1 *Fragmentierung*

Eine erste Struktureigenschaft von Parteiensystemen ist der Fragmentierungsgrad, d.h. die Anzahl (relevanter) Parteien. Laakso und Taagepera (1979) haben hierzu einen anschaulichen und intuitiv verständlichen Indikator vorgestellt, die *Effective Number of Parties*.<sup>6</sup>

Tabelle A17 im Materialanhang dokumentiert die Fragmentierung für die Parteiensysteme der zehn MOE-Staaten im Zeitraum von 1990 bis 2008. Generell kann festgehalten werden, dass die dortigen Parteiensysteme ein höheres Fragmentierungsniveau aufweisen als ihre Pendants in etablierten Demokratien. Die Proliferation politischer Parteien erfolgte dabei einigermaßen unabhängig von den konkreten Modalitäten des Systemwechsels. Im gesamten Untersuchungszeitraum sind die Parteiensysteme der Baltischen Staaten, die im Kontext des patrimonialen Kommunismus stehen, und der Slowakei exzessiv fragmentiert. Andere Länder, die durch ähnliche *Legacy*-Kontexte geprägt sind, wie Bulgarien und Rumänien, weisen ein deutlich geringeres Fragmentierungsniveau auf. Die Parteiensysteme in Polen und Ungarn, als Nachfolger eines national-akkommodativen Sozialismus, sind durch einen erkennbaren Konzentrationsstrend gekennzeichnet, und in Ungarn ergibt sich als einzigem Staat der Region zumindest tendenziell ein Zweiparteiensystem. Schließlich ist das Parteiensystem der Tschechischen Republik, im Gefolge des bürokratisch-autoritären Kommunismus, über den gesamten Untersuchungszeitraum nur moderat fragmentiert.

Für westliche Demokratien etablierte Ansätze können die Fragmentierung der MOE-Parteiensysteme freilich nicht befriedigend erklären: Die politischen Konsequenzen von Wahlsystemen unterscheiden sich in alten und neuen Demokratien grundlegend. Ohne die explizite Berücksichtigung des Kontexts können keine systematischen Zusammenhänge von Wahlsystem- und Fragmentierungsindikatoren identifiziert werden (Tiemann 2006a; Harfst in diesem Band). Gleichermäßen wird die Fragmentierung der politischen Parteiensysteme weniger durch die Evolution soziopolitischer Konfliktlinien, durch *cleavage structures* im Sinne von Lipset und Rokkan (1967), sondern durch das eigeninteressierte *bargai-*

<sup>5</sup> Niedermayer (2008) unterscheidet hingegen zwischen *elektoralen* und der *gouvernementalen* Eigenschaften von Parteiensystemen: Zu ersteren zählen Fragmentierung, Asymmetrie (Kräfteverhältnis der beiden größten Parteien), Volatilität, Polarisierung und empirische Legitimität des Parteiensystems. Die *gouvernementale* Dimension wird dagegen durch die Segmentierung (Koalitionswilligkeit) und die Dauerhaftigkeit von Regierungskoalitionen bestimmt.

<sup>6</sup> Der Fragmentierungsindikator *Effective Number of Parties* ist eine Fortentwicklung bzw. Umformulierung von in der wirtschaftswissenschaftlichen Forschung etablierten Konzentrationsmaßen (besonders des Hirschman-Herfindal-Index). Diese Kennzahl kann alternativ auf der Basis der Stimmen- ( $N_e = 1 / \sum v_i$ ) oder der Mandatsanteile ( $N_m = 1 / \sum m_i$ ) berechnet werden (vgl. ausführlich Laakso/Taagepera 1979: 4).

ning politischer Eliten bestimmt, das fortwährende Fusionen und Fissionen von Parteien und Parlamentsfraktionen verursacht. Die fortwährenden Umbrüche der post-sozialistischen Parteiensysteme gehen vielmehr von der Elitenebene aus, und Parteien werden im Parlament und in bzw. unter den Fraktionen gegründet, wieder aufgelöst und stetig neu organisiert (Olson 1998; Millard 2004).

#### 4.2 Polarisierung

Ein weiteres, wesentliches Strukturmerkmal von Parteiensystemen ist die Polarisierung. Dalton (2008: 906) hat einen Indikator vorgeschlagen, der auf den programmatischen Positionen der politischen Parteien im Verhältnis zu ihrem jeweiligen Stimmen- oder Mandatsanteil basiert.<sup>7</sup> Tabelle A17 im Materialanhang zeigt diese Polarisierungsmaße für die Parteiensysteme der zehn MOE-Staaten. Über den gesamten Untersuchungszeitraum weisen das ungarische und das tschechische Parteiensystem, die das höchste Maß an organisatorischer Kontinuität politischer Parteien mit den geringsten Volatilitäts- und Fragmentierungsniveaus verbinden, eine besonders schroffe Polarisierung auf. Dies überrascht insofern, als Sartori (1976) angesichts der historischen Erfahrungen in Westeuropa angenommen hatte, dass eine hohe Fragmentierung meist mit starker Polarisierung einhergehe. Vergleichsweise auffällige Polarisierungswerte sollten deshalb in den Transformationskontexten MOEs nicht ausschließlich pejorativ als Hinweis auf die konfliktive Zuspitzung politischer Auseinandersetzungen verstanden werden. Vielmehr zeigen diese Werte auch an, dass in den betreffenden Ländern Parteien mit klaren Programmen entstanden sind, die sich deswegen konträr gegenüberstehen (können).

Schließlich wird, mindestens aus der von Sartori (1976) formulierten Perspektive, die ideologische Struktur eines Parteiensystems auch durch die Präsenz von Antisystemparteien mitbestimmt, d.h. von rechts- wie linksextremistischen Parteien, die auf einen Sturz des liberaldemokratischen Systems hinarbeiten und daher als nicht-koalitionsfähig gelten. In MOE hängt die diesbezügliche Einordnung der Parteiensysteme einerseits von der Position der ehemaligen Kommunistischen Staatspartei ab, d.h. davon, ob sie im Verlauf des Systemwechsels verschwand, zu einer moderaten (sozialdemokratischen) Partei umstrukturiert oder als unreformierte orthodox-kommunistische Partei fortexistiert (Grzymała-Busse 2002). Andererseits entstanden in nahezu allen MOE-Staaten rechtsradikale Parteien, die sich jedoch in Bezug auf ihre Stärke und ihren politischen Einfluss stark unterscheiden. Beispiele sind die *Liga der polnischen Familien* (LPR), die *Partei für Ungarisches Recht und Leben* (MIÉP) oder die *Großrumänien-Partei* (PRM).

#### 4.3 Dimensionalität des politischen Wettbewerbs

Politische Parteien nehmen in verschiedenen Politikfeldern keine programmatischen Positionen ein, die völlig unabhängig voneinander sind. Vielmehr sind die einzelnen Standpunkte der meisten Parteien durch übergreifende ideologische Dimensionen verbunden und können

<sup>7</sup> Daltons Indikator  $P$  gewichtet die programmatische Position jeder einzelnen Partei auf der Links-Rechts-Dimension  $p_i$  mit ihrem jeweiligen Stimmenanteil  $v_i$ :  $P = [ \sum 0.5 [v_i (p_i - p)^2] ]^{0.5}$ .

daher zu kohärenten, klar identifizierbaren, kommunizierbaren und letztlich kohärenten Politikplattformen gebündelt werden (Hinich/Munger 1994, 1997).

Empirische Analysen, die diese Dimensionalität des programmatischen Parteienwettbewerbs vergleichend untersuchen, sind auf valide und reliable Daten angewiesen, die eine Verortung der einzelnen Parteien im politischen Wettbewerbsraum ermöglichen. Dazu bieten sich unterschiedliche methodische Vorgehensweisen an: textbasierte Verfahren, wie die Inhaltsanalyse von Wahlprogrammen, die im Kontext des *Comparative Manifestos Project* (CMP) durchgeführt werden (Budge u.a. 2001; Klingemann u.a. 2006), umfragebasierte Verfahren, besonders die Befragung politikwissenschaftlicher „Experten“ (Benoit/Laver 2006), sowie verhaltensbasierte Daten, etwa die systematische Auswertung namentlicher parlamentarischer Abstimmungen, sog. *roll calls* (Poole 2005).

Die Dimensionalität der Parteiensysteme in MOE wird im Folgenden mithilfe der von Benoit und Laver (2006) zusammengestellten Experteneinschätzungen bestimmt, da diese Studie den bislang differenziertesten Kanon einzelner politischer Sachfragen vorgelegt hat. Benoit und Laver haben ihre Erhebung in 47 Staaten durchgeführt, die gleichermaßen etablierte wie neue Demokratien umfassen. Der Datensatz taxiert die programmatischen Positionen politischer Parteien auf einer Reihe von enumerativ zusammengestellten programmatischen Skalen. Die konkreten Expertenbefragungen wurden von Ende 2002 bis Anfang 2004 durchgeführt.

In *Abbildung 1* sind elf soziokulturelle und sozioökonomische Politikdimensionen dokumentiert, die Benoit und Laver zusammengetragen und auch für Parteien aus MOE abgefragt haben. Neben konventionellen Skalen, die bei der Analyse der Parteiensysteme in etablierten Demokratien bedeutsam sind, schließt der Datensatz auch Aspekte ein, die besonders auf den MOE-Kontext zugeschnitten sind, zum Beispiel Fragen nach der Rolle ehemaliger Kommunisten im politischen Wettbewerb (*VAR6*) und nach dem Recht auf Landerwerb durch Ausländer (*VAR7*).

Die isolierte Betrachtung der einzelnen Skalen legt stets nur kleine Ausschnitte der komplexen Realität frei. Wie oben ausgeführt, kann jedoch unterstellt werden, dass Parteien programmatische Positionen auf einer Skala nicht unabhängig von ihren Positionen in den anderen Dimensionen beziehen (Hinich/Munger 1994). Vielmehr bündeln sie einzelne Positionen zu kohärenten „Programmpaketen“. Die nun wesentliche Frage lautet daher, welche Dimensionen der Vielzahl unterschiedlicher politischer Sachfragen dem Parteienwettbewerb der MOE-Staaten zugrunde liegen. Konzeptionelle Perspektiven und empirische Analysen können sich hier an Modellen und Forschungsergebnissen für etablierte Demokratien orientieren. Spätestens seit Ronald Ingleharts (1977) Studien zum Wandel von politischen Werten und Einstellungen gilt die Reduktion des politischen Wettbewerbs auf die eindimensionale Links-Rechts-Skala nicht mehr als hinreichend aussagekräftig. Die meisten Analysen des Parteienwettbewerbs in westlichen Demokratien unterstellen seither ein zweidimensionales Raster, das einmal durch die sozioökonomische und zweitens durch die kulturelle Konfliktdimension aufgespannt wird (Kitschelt 1988; Franklin 1992; Marks u.a. 2006). Neben der Frage nach dem konkreten Gehalt dieser unterschiedlichen Etikette ist besonders der Zusammenhang der beiden Dimensionen umstritten: Sind sie unabhängig voneinander oder doch miteinander verbunden?

**Abbildung 1:** Politische Sachfragen und Dimensionen des politischen Wettbewerbs in den MOE-Parteiensystemen

Faktor 1: Soziokulturelle Dimension (etwa 52% der Varianz auf den elf Einzeldimensionen)	Faktor 2: Sozioökonomische Dimension (etwa 34% der Varianz auf den elf Einzeldimensionen)
	VAR1 Öffentliche Dienstleistungen vs. Steuersenkung
VAR2 Liberale vs. autoritäre Gesellschaftskonzepte	
	VAR3 Privatisierung vs. Verstaatlichung
VAR5 Umweltschutz	
VAR6 Ein- vs. Ausschluss ehemaliger Kommunisten	
	VAR7 Landerwerb durch Ausländer
	VAR8 Freiheit vs. Kontrolle der Medien
VAR9 Kosmopolitische vs. nationale Orientierung	
VAR10 Religiöse vs. säkulare Prinzipien	
VAR11 Städtische vs. ländliche Interessen	
VAR12 Zentralisierung vs. Dezentralisierung	

Quelle: eigene Berechnungen auf der Datengrundlage von Benoit/Laver (2006).

Anmerkungen: Die einzelnen *policy*-Dimensionen wurden wie folgt operationalisiert: *VAR1 Spending vs. Taxes*: (1) „Promotes raising taxes to increase public services“; (20) „Promotes cutting public services to cut taxes“. *VAR2 Social*: (1) „Favours liberal policies on matters such as abortion, homosexuality, and euthanasia“; (20) „Opposes liberal policies on matters such as abortion, homosexuality, and euthanasia“. *VAR3 Economic (Privatization)*: (1) „Promotes maximum state ownership of business and industry“; (20) „Opposes all state ownership of business and industry“. *VAR5 Environment*: (1) „Supports protection of the environment, even at the cost of economic growth“; (20) „Supports economic growth, even at the cost of damage to the environment“. *VAR6 Former Communists*: (1) „Former communist party officials should have the same rights and opportunities as other citizens to participate in public life“; (20) „Former communist party officials should be kept out of public life as far as possible“. *VAR7 Foreign Ownership of Land*: (1) „Supports unrestricted rights of foreigners to purchase and own land“; (20) „Opposes any right of foreigners to purchase and own land“. *VAR8 Media Freedom*: (1) „The mass media should be completely free to publish any material they see fit“; (20) „The contents of the mass media should be regulated by the state in the public interest“. *VAR9 Nationalism*: (1) „Strongly promotes a cosmopolitan rather than a national consciousness, history, and culture“; (20) „Strongly promotes a national rather than a cosmopolitan consciousness, history, and culture“. *VAR10 Religion*: (1) „Supports religious principles in politics“; (20) „Supports secular principles in politics“. *VAR11 Urban vs. Rural Interests*: (1) „Promotes interests of urban voters above others“; (20) „Promotes interests of rural voters above others“. *VAR12 Decentralisation*: (1) „Promotes decentralisation of all administration and decision-making“; (20) „Opposes any decentralisation of administration and decision-making“. *VAR4* des Datensatzes von Benoit/Laver enthält Angaben zur Parteiposition mit Blick auf den EU-Beitritt: (1) „Opposes joining the European Union“; (20) „Favours joining the European Union“. Diese Variable wird nicht in die hier vorgestellte Faktoranalyse aufgenommen, sondern im folgenden Abschnitt auf die beiden hier bestimmten Dimensionen der nationalen Politik regrediert.

Geeignete Verfahren, um die elf Einzelvariablen auf ihre grundlegenden Dimensionen zu projizieren, sind verschiedene faktoranalytische Methoden oder Verfahren zur multidimensionalen Skalierung (Poole 2005). Die technischen Details dieser Verfahren können in diesem Beitrag nicht näher erläutert werden. Im Folgenden werden daher nur die wesentlichen Ergebnisse dieser Analysen dargestellt. *Abbildung 1* zeigt zunächst die zentralen Befunde einer einfachen Faktoranalyse, die auf die prinzipiell zweidimensionale Struktur des

politischen Wettbewerbs verweist. Beide Dimensionen (jede wird durch einen aus den elf *policy*-Dimensionen gezogenen „Faktor“ begründet) gemeinsam erklären etwa 86% der Parteipositionen auf den elf einzelnen programmatischen Skalen (vgl. dazu ausführlich Tiemann 2006b, 2008).

Der zweite Schritt fragt nach dem empirischen Gehalt dieses zweidimensionalen politischen Raums. Konkret identifiziert der erste Faktor die *soziokulturelle Politikdimension*, die mit dem Gegensatz von autoritären und libertären Gesellschaftskonzepten korrespondiert. Im Einzelnen zeigen die zugehörigen Sachfragen Opposition gegen liberale Gesellschaftsvorstellungen (*VAR2*), die Gegnerschaft zum politischen Engagement ehemaliger kommunistischer Parteifunktionäre (*VAR6*) und zum Recht auf Landerwerb für Ausländer (*VAR7*) an. Darüber hinaus favorisieren Parteien mit „autoritären Gesellschaftskonzepten“ staatliche Regulierung der Massenmedien (*VAR8*), befürworten die Einführung von religiösen und nationalen Themen in die politische Sphäre und vertreten eher ländliche, weniger städtische Interessen (*VAR11*).

Der zweite Faktor identifiziert die *sozioökonomische Konfliktdimension*. Politische Parteien mit entsprechend hohen Werten vertreten wirtschaftsliberale Positionen, befürworten einen schlanken Staat und geringe Steuersätze (*VAR1*) und bekämpfen staatliche Eingriffe in die Wirtschaft (*VAR3*). Sie wollen weiterhin Ausländern den Landerwerb ermöglichen (*VAR7*), treten für die Medienfreiheit (*VAR8*) ein und ziehen dezentrale Entscheidungsfindung einem bürokratischen Zentralismus vor (*VAR12*).

Einige wenige Sachfragen korrespondieren nicht eindeutig mit einer der beiden Dimensionen und können folglich nicht in dem zweidimensionalen Politikraum verortet werden. Hier betrifft das insbesondere die ökologische Konfliktdimension (*VAR5*), die bislang kaum Prägekraft auf die MOE-Parteiensysteme entwickelt hat, den Stadt-Land-Konflikt (*VAR11*) sowie den Gegensatz Zentralisierung vs. Dezentralisierung (*VAR12*).

Struktur und Dynamik des parteipolitischen Wettbewerbs sind damit in den alten und den neuen Demokratien Europas sehr ähnlich. In beiden Regionen weist der politische Prozess eine zweidimensionale Grundstruktur auf, die durch eine sozioökonomische und eine soziokulturelle Achse konstituiert wird.

Auch wenn sich die grundlegenden Konfliktdimensionen zwischen westeuropäischen Demokratien und den MOE-Staaten strukturell ähneln, hat die Literatur auf eine Reihe substanzieller Unterschiede in den parteipolitischen Interaktionsmustern hingewiesen. Bereits Kitschelt u.a. (1999) haben gezeigt, dass Parteipositionen auf den kulturellen und sozioökonomischen Konfliktachsen in MOE regelmäßig anders miteinander verbunden sind als in den etablierten Demokratien Westeuropas. In Westeuropa sind liberale Positionen in der sozioökonomischen Dimension tendenziell mit autoritären Gesellschaftskonzepten verknüpft. In MOE dagegen sind liberale Programmatiken im sozioökonomischen Bereich meist auch mit liberalen Politiken im soziokulturellen Bereich verbunden. Stärker interventionistische, staatswirtschaftlich ausgerichtete Programmatiken sind, so das *conventional wisdom*, gewöhnlich die Koppelprodukte autoritärer Gesellschaftskonzepte. Mit anderem Datenmaterial und mit einem expliziten Bezug auf Aspekte der europäischen Integration gelangen Marks u.a. (2006) sowie Vachudova und Hooghe (2009) zu ähnlichen Ergebnissen, die eine grundlegende Differenz zwischen West und Ost dokumentieren.

Die nachfolgend vorgestellten Befunde, die auf eigenen empirischen Untersuchungen des Autors gründen, können diese programmatischen Strukturdifferenzen zwischen „alten“ und „neuen“ Demokratien jedoch nicht pauschal bestätigen. Die soziokulturelle und die

sozioökonomische Konfliktdimension weisen jeweils ähnliche Determinanten auf, diese beiden wesentlichen ideologischen Konfliktdimensionen sind auf ähnliche Weise miteinander verbunden und signalisieren so die Entwicklung hin zu mehr programmatischer Ähnlichkeit zwischen den westlichen und den mittel- und osteuropäischen Parteiensystemen. Diese Befunde verweisen also eher auf eine Konvergenz als auf eine fortdauernde Divergenz der Parteiensysteme innerhalb der Mitgliedstaaten der Europäischen Union.

#### 4.4 Europäische Integration und nationaler politischer Konflikt

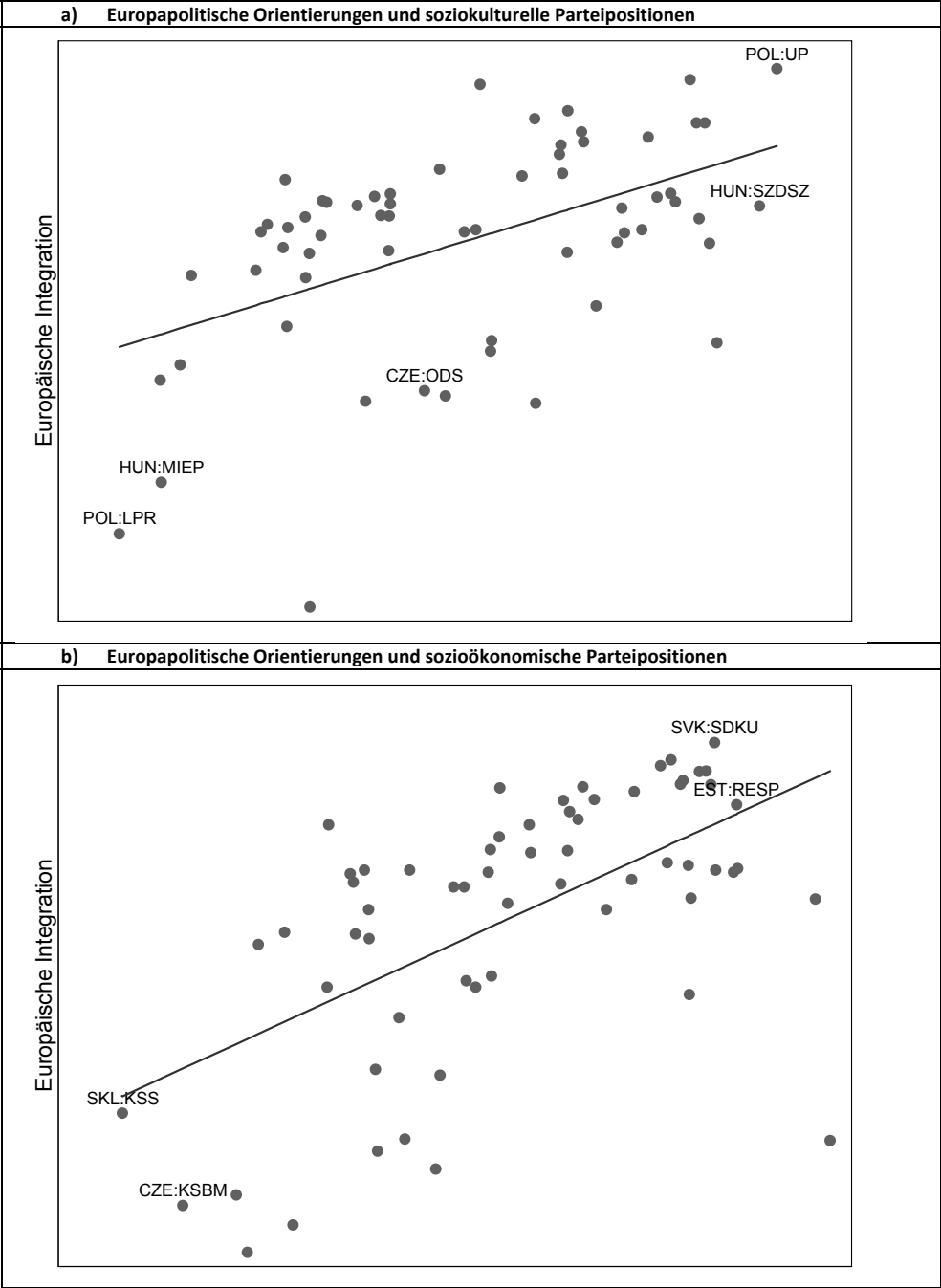
Der Beitritt eines Staates zur EU war eine zentrale Dimension des parteipolitischen Wettbewerbs. Im Kontext der Europäisierungsforschung wurde deshalb die Frage nach den Rückwirkungen der Integration auf die nationalen politischen Systeme und Prozesse, hier auf die Dimensionalität und Struktur der jeweiligen Parteiensysteme, diskutiert (Schimmelfennig/Schwellnus in diesem Band). Konkret wurde gefragt, ob ein genuin „europäischer *cleavage*“ entstanden sei, der eine Neuausrichtung des nationalen Parteienwettbewerbs induziert habe, oder ob die europapolitische Ausrichtung der einzelnen Parteien schlüssig aus den übrigen *policy*-Positionen bestimmt werden könne und deshalb nur ein sekundäres, abgeleitetes Phänomen sei.

Räumliche Modelle zur Parteienkonkurrenz im *European Political Space*, die mit einer Perspektive auf die etablierten Demokratien der alten EU-Staaten (EU-15) entwickelt wurden, unterscheiden sich vielfältig. Politische Konfliktlinien und Parteipositionen zur europäischen Integration wurden teils als unabhängig voneinander (Hix/Lord 1997), teils als kongruent beschrieben (Tsebelis/Garrett 2000). Marks und Steenbergen (2002) konstruierten den Zusammenhang der Links-Rechts-Achse mit der Integrationsdimension als „inverse U-Kurve“, d.h. zentristische Parteien unterstützen das Integrationsprojekt, während die extreme Linke einen neoliberal organisierten Binnenmarkt ablehnt und die extreme Rechte kulturelle Vorbehalte gegen den Transfer (weiterer) politischer Kompetenzen auf die supranationale Ebene mobilisiert. Lässt sich diese Hypothese halten, so sollte die europapolitische Position einer Partei aus ihrer jeweiligen Verortung auf den beiden Metadimensionen ableitbar sein. Ein solcher Rückbezug würde gleichermaßen gegen die Entstehung eines genuin europäischen *cleavage* sprechen.

Die folgende Analyse baut erneut auf den Experteneinschätzungen von Benoit und Laver (2006) auf. Die Bewertungen der EU werden auf die soziokulturelle und die sozioökonomische Metadimension des politischen Wettbewerbs in MOE bezogen. Die Ergebnisse einer einfachen linearen Regressionsanalyse verweisen auf einen hohen und robusten Zusammenhang der Parteipositionen im zweidimensionalen ideologischen Raum mit der Bewertung der EU. Mit anderen Worten: Die europapolitische Ausrichtung der politischen Parteien kann beinahe vollständig mit ihren generellen ideologischen Orientierungen auf den wesentlichen Dimensionen der jeweils nationalen Politikräume erklärt werden. *Beide* Faktoren, der *soziokulturelle* und der *sozioökonomische*, begründen die europapolitische Ausrichtung der Parteien.



Abbildung 2: Euroskeptizismus und Integrationsorientierung in MOE



Anmerkungen: Die abhängige Variable ist dem Datensatz von Benoit/Laver (2006) entnommen und dokumentiert die Position der Partei zur Europäischen Integration (vgl. *Abbildung 1*).

Die empirische Analyse basiert auf insgesamt 68 gültigen Beobachtungen (Benoit/Laver 2006). Im Einzelnen: *Bulgarien*: BGR:BSP Bulgarische Sozialistische Partei; BGR:ODS Vereinigte Demokratische Kräfte; BGR:BZNS Bulgarische Agrarische Volksunion; BGR:BBB Bulgarischer Business Block; BGR:NDST Nationale Bewegung Simeon II.; BGR:DPS Bewegung für Rechte und Freiheiten; *Estland*: EST:ESDP Estnische Sozialdemokratische Partei; EST:MOODUKAD Moderate Volkspartei; EST:KESK Zentrumsparrei; EST:ER Reformparrei; EST:RESP Res Publica; EST:RAHVALIIT Volksunion; EST:ISAMAA Pro Patria; EST:EURP Estnische Vereinigte Volkspartei; *Lettland*: LVA:ZZS Bündnis der Grünen und Bauern; LVA:TSP Partei der Volksharmonie; LVA:PCTVL Für Menschenrechte im Vereinten Lettland; LVA:JL Neue Ära; LVA:LPP Lettlands Erste Partei; LVA:TP Volkspartei; LVA: Für Vaterland und Freiheit/ LNNK; *Polen*: POL:SLD Demokratisches Linksbündnis; POL:UP Volksunion der Arbeit; POL:UPR Union für Realpolitik; POL:UW Freiheitsunion; POL:PO Bürgerplattform; POL:PIS Recht und Gerechtigkeit; POL:AWS Wahlaktion Solidarität; POL:SRP Selbstverteidigung; POL:LPR Liga der Polnischen Familien; POL:PSL Bauernparrei; *Rumänien*: ROU:PSDR Sozialdemokratische Partei; ROU:PNL Nationalliberale Partei; ROU:PNTCD National-Christliche Bauernparrei; ROU:PRM Großrumänienparrei; ROU:UDMR Ungarische Demokratische Allianz; *Slowakei*: SVK:KSS Kommunistische Partei; SVK:SMER Smer-Bewegung; SVK:ANO Allianz der neuen Bürger; SVK:KDH Christdemokratische Bewegung; SVK:SDKU Demokratische und Christliche Union; SVK:SNS Slowakische Nationalparrei; SVK:HZDS Bewegung für eine Demokratische Slowakei; *Slowenien*: SVN:SDSS Slowenische Sozialdemokratische Partei; SVN:ZLSD Liste der Sozialdemokraten; SVN:LDS Liberale Demokratie; SVN:SLS Slowenische Volkspartei; SVN:NSI Neue Christliche Volkspartei; SVN:SNS Slowenische Nationalparrei; SVN:DESUS Demokratische Pensionistenparrei Sloweniens; SVN:SMS Partei der Jugend; *Tschechische Republik*: CZE:KSBM Kommunistische Partei Böhmens und Mährens; CZE:CSSD Sozialdemokratische Partei; CZE:ODS Demokratische Bürgerparrei; CZE:US Freiheitsunion; CZE:KDU-CSL Christliche und Demokratische Union; *Ungarn*: HUN:MSZP Sozialistische Partei; HUN:FIDESZ Ungarischer Bürgerbund; HUN:SZDSZ Allianz der Freien Demokraten; HUN:MDF Ungarisches Demokratisches Forum; HUN:MIEP Partei für Ungarisches Recht und Leben; HUN:FKPFP Kleinlandwirte und Bürgerparrei.

*Abbildung 2* illustriert die empirischen Assoziationen der sozioökonomischen und der sozio-kulturellen Konfliktdimension mit Parteipositionen zur europäischen Integration. Tendenziell autoritäre Gesellschaftskonzeptionen, wie sie prominent von der ungarischen MIEP, der polnischen LPR oder, mit Abstrichen, der tschechischen Bürgerlich-Demokratischen Partei (ODS) vertreten werden, korrespondieren mit einer schroffen Ablehnung der Europäischen Union; stärker libertär ausgerichtete Parteien, etwa die ungarische Allianz der Freien Demokraten (FIDESZ), unterstützen dagegen das Integrationsprojekt (*Abbildung 2a*).

In der sozioökonomischen Dimension sind interventionistische, staatswirtschaftliche Programmatiken, die etwa von einer Reihe orthodox-kommunistischer Parteien vertreten werden, mit der Ablehnung eines als neoliberal verstandenen europäischen Binnenmarktes verbunden. Diese sozioökonomisch motivierten Vorbehalte gegen die Integration Europas können an der Verortung der Kommunistischen Partei Böhmens und Mährens (KSBM) oder der slowakischen Kommunistischen Partei (KSS) deutlich abgelesen werden. Stärker auf Deregulierung und neoliberale Wirtschaftsperspektiven ausgerichtete Parteien wie die estnische *Res Publica* oder die slowakische Demokratische und Christliche Union (SDKU) unterstützen dagegen die wirtschaftliche Integration ausdrücklich (*Abbildung 2b*).

Die beiden wesentlichen Dimensionen des nationalen Parteienwettbewerbs begründen damit nahezu vollständig die europapolitische Ausrichtung der politischen Parteien in MOE. Parteipositionen zur europäischen Integration sind deshalb auch im post-sozialistischen Kontext eine abgeleitete Größe und keine eigenständige Konfliktdimension, die das Potenzial hat, die Dynamik des Parteienwettbewerbs aufzubrechen und neu zu definieren. Diese Befunde sprechen also dezidiert gegen die Existenz eines genuin europapolitischen *cleavage* (ähnlich bereits Mair 1997).

## 5 Zusammenfassung

In den vergangenen Jahren haben sich nicht nur die politischen Strukturen und Prozesse in MOE weiter gewandelt. Auch die politikwissenschaftliche Perspektive auf diese neuen Demokratien hat sich grundlegend verändert und vom exklusiven Fokus auf Konsolidierungsaspekte hin auf die Analyse der Leistungsbilanz der demokratischen Systeme verschoben. Politische Institutionen und Prozesse in post-sozialistischen Staaten werden deshalb nun mit dem etablierten Instrumentarium der Vergleichenden Politikwissenschaft analysiert. Kitschelt u.a. (1999) haben diesen Perspektivwechsel für die post-sozialistischen Parteiensysteme anhand eines zweistufigen Schemas verdeutlicht: Zunächst, während der unmittelbaren Transitionsphase, wurde die Entwicklung der Parteiensysteme vorrangig durch pfadabhängige *legacies* der sozialistischen Vorgängerregime geprägt, die gleichermaßen die Herausbildung politischer Parteien und politischer Institutionen bestimmte; im weiteren Verlauf entwickelten sich politische Institutionen von einer abhängigen zur unabhängigen Variable, d.h. sie gewannen zunehmend an Prägekraft auch für die Struktur und Wettbewerbsdynamik post-sozialistischer Parteiensysteme.

Vergleicht man die Parteiensysteme in den alten und den neuen Demokratien der EU, so kann festgehalten werden, dass zwar strukturelle Unterschiede weiterhin fortbestehen, sich jedoch in den meisten MOE-Staaten deutliche Konvergenzprozesse zeigen. Empirische Befunde der ersten beiden post-sozialistischen Dekaden verweisen auf eine ganze Reihe fortgeschriebener Unterschiede zwischen West- und Mittel- und Osteuropa: Die post-sozialistischen Parteiensysteme sind, zumindest auf der Aggregatebene, weiterhin deutlich instabiler, stärker fragmentiert und schroffer polarisiert. Dennoch verschwinden die Differenzen alter und neuer Parteiensysteme sukzessive, und auch die Dimensionalität des politischen Wettbewerbs in MOE gleicht sich weiterhin den Wettbewerbsdynamiken in etablierten Demokratien an.

Die empirischen Befunde verweisen aber auch auf wesentliche Differenzen zwischen den MOE-Staaten. Die dortigen Parteiensysteme sind weiterhin durch die *legacies* der kommunistischen Systeme geprägt. Daher können theoretische Ansätze, die auf den historischen Erfahrungen der westeuropäischen Demokratien basieren und dort erfolgreich getestet wurden, nicht einfach zur Analyse mittel- und osteuropäischer Parteiensysteme herangezogen werden. Vielmehr konnte im empirischen Teil dieses Beitrags gezeigt werden, dass die jeweiligen historischen „Erbschaften“ weiterhin die Strukturierung und Institutionalisierung der Parteiensysteme mitbestimmen.

Zudem wirken *Legacy*-Effekte direkt auf die Dimensionalität des politischen Wettbewerbs und die Balance sozioökonomischer und/oder soziokultureller Konflikte. Kitschelt u.a. (1999) haben theoretisch begründet und empirisch gezeigt, dass dem bürokratisch-autoritären und dem patrimonialen Sozialismus meist eindimensionale, vorwiegend sozioökonomische Konfliktstrukturen folgen; die *legacies* des national-akkommodativen Kommunismus bereiteten dagegen den politischen Raum für einen zweidimensionalen politischen Wettbewerb, der neben sozioökonomischen besonders durch kulturelle Sachfragen charakterisiert war und weiterhin charakterisiert bleibt.

## Literatur

- Bartolini, Stefano/Mair, Peter 1990: Identity, Competition and Electoral Availability. The Stabilisation of European Electorates 1885-1985. Cambridge: Cambridge University Press.
- Benoit, Kenneth/Laver, Michael 2006: Party Policy in Modern Democracies. Expert Survey Results from 47 Countries, 2003-2004. London: Routledge.
- Berglund, Sten/Hellén, Tomas/Aarebrot, Frank H. 1998a: Foundations of Change, in: dies. (Hrsg.): The Handbook of Political Change in Eastern Europe. Cheltenham: Edward Elgar, 1-12.
- Berglund, Sten/Hellén, Tomas/Aarebrot, Frank H. 1998b: The Challenge of History in Eastern Europe, in: dies. (Hrsg.): The Handbook of Political Change in Eastern Europe. Cheltenham: Edward Elgar, 13-54.
- Birch, Sarah 2003: Electoral Systems and Political Transformation in Post-Communist Europe. Houndmills/Basingstoke: Palgrave.
- Budge, Ian/Klingemann, Hans-Dieter/Volkens, Andrea/Bara, Judith/Tanenbaum, Eric 2001: Mapping Policy Preferences. Estimates for Parties, Electors, and Governments 1945-1998. Oxford: Oxford University Press.
- Dahl, Robert A. 1971: Polyarchy. Participation and Opposition. New Haven/London: Yale University Press.
- Dalton, Russell J. 2008: The Quantity and the Quality of Party Systems, in: Comparative Political Studies 41/7, 899-920.
- Drummond, Andrew J. 2006: Electoral Volatility and Party Decline in Western Europe, 1970-1995, in: Political Studies 54/3, 628-647.
- Duverger, Maurice 1959: Die politischen Parteien. Tübingen: Mohr.
- Elster, Jon/Offe, Claus/Preuss, Ulrich 1998: Institutional Design in Post-Communist Societies. Rebuilding the Ship at Sea. Cambridge: Cambridge University Press.
- Evans, Geoffrey/Whitefield, Stephen 1993: Identifying the Bases of Party Competition in Eastern Europe, in: British Journal of Political Science 23/4, 521-548.
- Evans, Geoffrey/Whitefield, Stephen 1998: The Structuring of Political Cleavages in Post-Communist Societies: the Case of the Czech Republic and Slovakia, in: Political Studies 46/1, 115-139.
- Evans, Geoffrey/Whitefield, Stephen 2000: Explaining the Formation of Political Cleavages in Post-Communist Democracies, in: Klingemann, Hans-Dieter/Mochmann, Ekkehard/Newton, Kenneth (Hrsg.): Elections in Central and Eastern Europe. The First Wave. Berlin: Edition Sigma, 13-35.
- Franklin, Mark N. 1992: The Decline of Cleavage Politics, in: Franklin, Mark/Mackie, Thomas/Valen, Henry (Hrsg.): Electoral Change: Responses to Evolving Social and Attitudinal Structures in Western Europe. Cambridge: Cambridge University Press, 383-405.
- Grotz, Florian 2000: Politische Institutionen und post-sozialistische Parteiensysteme in Ostmitteleuropa. Polen, Ungarn, Tschechien und die Slowakei im Vergleich. Opladen: Leske + Budrich.
- Grzymała Busse, Anna M. 2002: Redeeming the Communist Past. The Regeneration of Communist Parties in East Central Europe. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hinich, Melvin J./Munger, Michael C. 1994: Ideology and the Theory of Social Choice. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Hinich, Melvin J./Munger, Michael C. 1997: Analytical Politics. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hix, Simon/Lord, Christopher 1997: Political Parties in the European Union. New York: St. Martin's Press.
- Huntington, Samuel P. 1991: The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century. Norman/London: University of Oklahoma Press.
- Inglehart, Ronald 1977: The Silent Revolution. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Kitschelt, Herbert 1988: The Rise of Left-libertarian Parties in Western Democracies: Explaining Innovation in Competitive Party Systems, in: World Politics 40/2, 194-234.

- Kitschelt, Herbert 1992: The Formation of Party Systems in East Central Europe, in: *Politics and Society* 20/1, 7-50.
- Kitschelt, Herbert 1995a: Die Entwicklung postsozialistischer Parteiensysteme. Vergleichende Perspektiven, in: Bönker, Frank/Wiesenthal, Helmut/Wollmann, Hellmut (Hrsg.): *Transformation sozialistischer Gesellschaften: Am Ende des Anfangs*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 475-505.
- Kitschelt, Herbert 1995b: The Formation of Party Cleavages in Post-Communist Democracies. Theoretical Propositions, in: *Party Politics* 1/4, 447-472.
- Kitschelt, Herbert/Mansfeldová, Zdenka/Markowski, Radosław/Tóka, Gabór 1999: *Post-Communist Party Systems. Competition, Representation, and Inter-Party Cooperation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kitschelt, Herbert/Smyth, Regina 2002: Programmatic Party Cohesion in Emerging Postcommunist Democracies. Russia in Comparative Context, in: *Comparative Political Studies* 35/10, 1228-1256.
- Klingemann, Hans-Dieter 1994: Die Entstehung wettbewerbsorientierter Parteiensysteme in Osteuropa, in: Zapf, Wolfgang/Dierkes, Meinolf (Hrsg.): *Institutionenvergleich und Institutionendynamik*. WZB-Jahrbuch. Berlin: Edition Sigma, 13-38.
- Klingemann, Hans-Dieter/Volkens, Andrea/Bara, Judith/Budge, Ian/McDonald, Michael D. 2006: *Mapping Policy Preferences II. Estimates for Parties, Electors, and Governments in Eastern Europe, European Union, and OECD 1990-2003*. Oxford: Oxford University Press.
- Kopecký, Petr 1995: Developing Party Organizations in East-Central Europe, in: *Party Politics* 1/4, 515-534.
- Laakso, Markku/Taagepera, Rein 1979: 'Effective' Number of Parties: A Measure with Application to West Europe, in: *Comparative Political Studies* 12/1, 3-27.
- Lawson, Kay/Römmele, Andrea/Karasimeonov, Georgi (Hrsg.) 1999: *Cleavages, Parties, and Voters. Bulgaria, the Czech Republic, Hungary, Poland, and Romania*. Westport/London: Praeger.
- Lewis, Paul G. 2000: *Political Parties in Post-Communist Eastern Europe*. London: Routledge.
- Lewis, Paul G. 2006: Party Systems in Post-Communist Central Europe: Patterns of Stability and Consolidation, in: *Democratization* 13/4, 562-583.
- Linz, Juan J./Stepan, Alfred 1996: *Problems of Democratic Transition and Consolidation*. Baltimore/London: Johns Hopkins University Press.
- Lipset, Seymour Martin/Rokkan, Stein 1967: Cleavage Structures, Party Systems and Voter Alignments, in: dies. (Hrsg.): *Party Systems and Voter Alignments: Cross National Perspectives*. New York: The Free Press, 1-64.
- Mair, Peter 1997: *Party System Change. Approaches and Interpretations*. Oxford: Clarendon Press.
- Mair, Peter/Mudde, Cas 1998: The Party Family and Its Study, in: *Annual Review of Political Science* 1, 211-229.
- Marks, Gary/Hooghe, Liesbet/Nelson, Moira/Edwards, Erica 2006: Party Competition and European Integration in East and West: Different Structure, Same Causality, in: *Comparative Political Studies* 39/2, 155-175.
- Marks, Gary/Steenbergen, Marko 2002: Understanding Political Contestation in the European Union, in: *Comparative Political Studies* 35/8, 879-892.
- Millard, Frances 2004: *Elections, Parties and Representation in Post-Communist Europe*. Houndmills/Basingstoke: Palgrave.
- Niedermayer, Oskar 2008: Parteiensysteme, in: Kropp, Susanne/Gabriel, Oskar W. (Hrsg.): *Die EU-Staaten im Vergleich: Strukturen, Prozesse, Politikinhalt*. 3. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag, 351-388.
- Olson, David M. 1998: Party Formation and Party System Consolidation in the New Democracies of Central Europe, in: *Political Studies* 46/3, 432-464.
- Pedersen, Mogens N. 1979: The Dynamics of European Party Systems: Changing Patterns of Electoral Volatility, in: *European Journal of Political Research* 7/1, 1-26.
- Poole, Keith T. 2005: *Spatial Models of Parliamentary Voting*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Roberts, Kenneth M./Wibbels, Eric 1999: Party Systems and Electoral Volatility in Latin America: A Test of Economic, Institutional, and Structural Explanations, in: *American Political Science Review* 93/3, 575-590.
- Sartori, Giovanni 1976: *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tavits, Margit 2008: On the Linkage between Electoral Volatility and Party System Instability in Central and Eastern Europe, in: *European Journal of Political Research* 47/5, 537-555.
- Tiemann, Guido 2006a: *Wahlsysteme, Parteiensysteme und politische Repräsentation in Osteuropa*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Tiemann, Guido 2006b: Euroskeptische Parteien zwischen Strategie und Ideologie, in: Kutter, Amelie/Trappmann, Vera (Hrsg.): *Das Erbe des Beitritts*. Baden-Baden: Nomos, 171-188.
- Tiemann, Guido 2008: „Cleavages“ oder „Legacies“? Die Institutionalisierung und Struktur des politischen Wettbewerbs im postsozialistischen Osteuropa, in: Bos, Ellen/Segert, Dieter (Hrsg.): *Osteuropäische Demokratien als Trendsetter? Parteien und Parteiensysteme nach dem Ende des Übergangsjahrzehnts*. Opladen: Barbara Budrich, 33-53.
- Tóka, Gábor 1998: Party Appeals and Voter Loyalty in New Democracies, in: *Political Studies* 46/3, 589-610.
- Tsebelis, George/Garrett, Geoffrey 2000: Legislative Politics in the European Union, in: *European Union Politics* 1/1, 9-36.
- Tworzecki, Hubert 2003: *Learning to Choose. Electoral Politics in East-Central Europe*. Princeton: Stanford University Press.
- Vachudova, Milada A./Hooghe, Liesbet 2009: Postcommunist Politics in a Magnetic Field: How Transition and EU Accession Structure Party Competition on European Integration, in: *Comparative European Politics* 7/2, 179-212.
- Whitefield, Stephen 2002: Political Cleavages and Post-Communist Politics, in: *Annual Review of Political Science* 5, 181-200.
- Wolinetz, Steven S. 2006: Party Systems and Party System Types, in: Crotty, William/Katz, Richard S. (Hrsg.): *Handbook of Party Politics*. London: Sage, 51-62.

# Verbandesysteme: Strukturen und Funktionen der Interessenvermittlung

*Klaus Armingeon*

## 1 Einleitung

Interessenverbände dienen dem Zweck der Vertretung der politischen, sozialen, wirtschaftlichen oder kulturellen Interessen ihrer Mitglieder nach außen, also gegenüber dem Staat oder privaten Organisationen.<sup>1</sup> Bauernverbände machen sich für eine staatliche Landwirtschaftspolitik im Interesse ihrer Mitglieder stark; Gewerkschaften ertrotzen Vorteile für die Arbeitnehmer von den Arbeitgebern. Vereine sind hingegen Zusammenschlüsse von Individuen, bei denen eine Leistung nach innen im Vordergrund steht. Im Regelfall handelt es sich um organisierte Geselligkeit: Im Alpenverein finden sich Seilschaften für Bergtouren, der Windsurfclub verteilt die Liegeplätze für die Boards am Seeufer, der Förderverein des örtlichen Kunstmuseums beschafft das nötige Geld, um ein Bild anzukaufen. Allerdings sind diese Unterscheidungen nur bedingt trennscharf. Die Bergsteiger setzen sich für den Klimaschutz ein – nicht zuletzt, weil ihnen die Gletscher auf dem Zugang zur Hütte wegschmelzen; Gleitschirmflieger wehren sich vehement gegen staatliche Luftraumregulierungen, die ihnen Streckenflüge verbieten; und die netten älteren Damen des Fördervereins zeigen beträchtliche politische Aggressivität und fahren die Klauen aus, wenn die Stadt die Subvention für das Kunstmuseum kürzen will. Viele Vereine, die auf den ersten Blick unpolitisch sind, haben also auch die Funktionen von Interessenverbänden. Und umgekehrt sind viele Interessenverbände auch Vereine zur Pflege der Geselligkeit ihrer Mitglieder: Die lokale Gewerkschaft organisiert den Rentnernachmittag für die betagten Mitglieder; der Bauernverband zeichnet für den Ländlerabend mit Volksmusik und deftigem Buffet verantwortlich und die kurze Jahresversammlung des regionalen Arbeitgeberverbandes mündet in ein langes und gehaltvolles Dinner.

Die meisten Interessenverbände haben also auch Vereinscharakter; die meisten Vereine vertreten in unterschiedlichem Maße auch Interessen nach außen. In der Politikwissenschaft ist die Funktion des Interessenverbandes besonders wichtig, während der Vereinscharakter von Organisationen weit weniger Aufmerksamkeit auf sich zieht. Deshalb beschränkt sich dieses Kapitel auf die Interessensvertretungsaufgabe. Ich konzentriere mich dabei auf die klassischen Interessenverbände, ohne damit zu behaupten, Interessenverbände würden nur nach außen und Vereine nur nach innen wirken.

In diesem Beitrag geht es um die Interessenvertretung durch Organisationen von Bürgerinnen und Bürgern in den mittel- und osteuropäischen Ländern (MOE-Ländern). Das Schwergewicht liegt aufgrund der schlechten Forschungslage auf den Verbänden des Arbeitslebens, die politisch besonders wichtig und relativ besser als andere Verbände er-

---

<sup>1</sup> Dieser Artikel wurde im Rahmen des vom Schweizerischen Nationalfonds finanzierten Projekts „*Industrial Relations and Politics in Post-Communist Countries*“ verfasst.

forscht sind (Kohl/Platzer 2004). In der journalistischen Berichterstattung findet häufig eine doppelte analytische Verkürzung statt. Es wird angenommen, die Systeme der Interessengruppen in den neuen Mitgliedsländern der EU seien relativ homogen und würden sich deutlich von einem ebenfalls weitgehend homogenen System in den alten Demokratien unterscheiden. Um nicht in diese Falle zu tappen, wird hier auch über die Varianz der Strukturen in den neuen EU-Staaten berichtet und diese Varianz mit jener aus westlichen Ländern verglichen. Um die Darstellung übersichtlich zu gestalten, beschränkt sich der Vergleich auf ausgewählte westeuropäische Länder.<sup>2</sup>

Das Kapitel schließt sich an die Theorien der Verbandsforschung an und liefert Antworten auf vier Fragen: (1) Stellen Verbände eine Gefahr für die Demokratie in MOE dar? (2) Was leisten Verbände in diesen Ländern für die Demokratie? (3) Was können wir am Beispiel der verhältnismäßig gut untersuchten Gewerkschaften und ihrem Verhältnis zu Staat und Arbeitgebern über den Zusammenhang von Verbänden und Demokratie in MOE lernen? (4) Wie können wir Gemeinsamkeiten und Unterschiede der Verbandsstrukturen in den neuen EU-Staaten erklären?

Die Darstellung geht von Konzepten, Theorien und empirischen Befunden für die westlichen Demokratien aus. In einem zweiten Schritt werden diese theoretischen Perspektiven jeweils auf die neuen Demokratien Mittel- und Osteuropas übertragen. Zunächst werden allerdings einige Daten zu den Interessenverbänden präsentiert, die die folgenden theoretisch orientierten Bemerkungen leichter verständlich machen.

## 2 Interessenverbände in MOE: ein empirischer Überblick

Zu den Interessenverbänden der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer liegen – nicht zuletzt aufgrund ihrer wirtschaftlichen und politischen Bedeutung – bessere und mehr systematische Informationen vor als für andere Verbände und Vereine. *Tabelle 1* enthält einige Aggregatdaten.

Unschwer lässt sich erkennen, dass die Anzahl der Dachverbände der Gewerkschaften und der Arbeitgeber in MOE durchschnittlich höher ist als in den „alten“ Demokratien. Typischerweise existieren in den neuen EU-Staaten die Gewerkschaften der kommunistischen Periode als reformierte Organisationen weiter, und häufig entstand mindestens eine zweite Gewerkschaftsbewegung während oder nach dem Systemwechsel in Opposition dazu. Dies alleine erklärt schon die stärkere Fragmentierung des gewerkschaftlichen Lagers. Ebenso fällt der geringere gewerkschaftliche Organisationsgrad in MOE auf. Andererseits zeigen sich auch Varianzen beidseits des ehemaligen Eisernen Vorhanges. Litauen ähnelt den USA bezüglich des gewerkschaftlichen Organisationsgrads, in Lettland gibt es ebenso wie Großbritannien einen gewerkschaftlichen Dachverband, Estland hat ähnlich wie Schweden eine nach Statuslinien gesplante Gewerkschaftsbewegung, während sich Frankreich und Tschechien durch politisch gesplante Arbeitnehmerverbände auszeichnen. Diese Unterschiede überdecken jedoch nicht eine wichtige Gemeinsamkeit, die für alle MOE-Länder mit Ausnahme Sloweniens gilt: Die organisatorische Vertretung von Arbeitnehmer-

<sup>2</sup> Die Datenlage erlaubt keine umfassende und systematische Darstellung der MOE-Staaten. Für den interregionalen Vergleich wurden Verbandssysteme in liberalen-angelsächsischen (z.B. Großbritannien, Irland, USA), in kontinentaleuropäischen (z.B. Deutschland, Frankreich, Italien, Schweiz) und skandinavischen Ländern (z.B. Schweden) ausgewählt.



interessen ist durchschnittlich viel schwächer ausgeprägt als in den etablierten Demokratien; dies gilt besonders für die Baltischen Staaten und Polen (Avdagic/Crouch 2006; Crowley/Ost 2001b; Crowley 2004; Kubicek 1999).

*Tabelle 1:* Ausgewählte Kennzahlen zu den Arbeitsbeziehungen im internationalen Vergleich

Land	Anzahl wichtiger gewerkschaftlicher Dachverbände	Historischer Grund der Spaltung	Gewerkschaftlicher Organisationsgrad	Anzahl der wichtigsten Arbeitgeberverbände
Bulgarien	2	Politisch/Sektor	21	4
Estland	3	Sektor/Status/Beruf	16	1
Lettland	1	-	19	1
Litauen	3	Politisch/Religiös	13	2
Polen	2	Politisch	13	4
Rumänien	5	Sektor	34	1
Slowakei	1	-	31	2
Slowenien	4	Sektor/Öffentlich-privat	37	4
Tschechien	4	Politisch	21	2
Ungarn	6	Sektor/Politisch	19	8
Durchschnitt MOE	3	-	22	3
Deutschland	1	-	22	1
Frankreich	5	Politisch/Religiös/Status	9	1
Grossbritannien	1	-	29	1
Irland	1	-	37	1
Schweden	3	Status	76	1
Schweiz	2	Politisch/Religiös	20	1
USA	1	-	12	1
Durchschnitt „alte“ Demokratien	2	-	29	1

Quelle: eigene Zusammenstellung auf folgender Datenbasis: Spalte 2: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (2007: 4f.). Spalte 3: ebd. Spalte 4: European Commission (2009: 74); European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (2007: 8f.); Visser (2009), sowie nationale Quellen. Spalte 5: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (2007: 4f.). Nettoorganisationsgrad: Erwerbstätige Mitglieder in % aller abhängig Beschäftigten (ca. 2005). Insgesamt Stand: 2004. Anmerkungen: Wenn der Hauptgrund für die Aufspaltung der Gewerkschaftsbewegung in verschiedene Organisationen ideologische oder parteipolitische Motive waren (z.B. Nachfolgeorganisation der alten kommunistischen Gewerkschaft versus neue Gewerkschaften, die explizit die kommunistische Vergangenheit und ihre Organisationen ablehnen), wurde dies in Spalte 3 als „politisch“ klassifiziert. „Sektor“, „Status“ und „Beruf“ beziehen sich darauf, dass gewerkschaftliche Dachverbände nur bestimmte Wirtschaftssektoren (z.B. Metallindustrie, Dienstleistungssektor), Statusgruppen (z.B. Angestellte, Beamte) oder Berufsgruppen (z.B. gelernte Drucker) organisieren. Bei religiösen Spaltungen bekennt sich in der Regel ein Dachverband zu einer Religion oder Konfession, während die anderen Verbände religiös/konfessionell neutral oder säkular sind.

Möchte man auch über andere Verbände und Vereine mehr erfahren, bieten sich vor allem Umfragedaten an. In *Tabelle 2* finden sich einige Angaben zu Gemeinsamkeiten und Unter-

schieden zwischen alten und neuen Demokratien. Auch bei diesen Daten zeigt sich ein insgesamt niedrigeres Niveau der verbandlichen Durchdringung der mittel- und osteuropäischen Gesellschaften als im Westen. Zugleich werden beträchtliche Variationen in beiden Teilen Europas deutlich.

Zwei weitere Befunde können den *Tabellen 1 und 2* entnommen werden. Zum einen unterscheiden sich die Daten nach Quellen und Erhebungszeitpunkten. Für die MOE-Staaten ist besonders wichtig, wann die Daten erhoben wurden. So gehen die gewerkschaftlichen Organisationsgrade in fast allen westlichen Ländern seit etwa 30 Jahren zurück. Noch weit ausgeprägter ist dieser Prozess in den MOE-Ländern, weil unter den staatssozialistischen Regimen die Gewerkschaftsmitgliedschaft für Arbeitnehmer kaum vermeidbar war. Sobald die Arbeitnehmer die Freiheit hatten, sich auch ohne massive Nachteile für die Nicht-Mitgliedschaft zu entscheiden, setzte eine Austrittswelle ein, die in den unmittelbaren

*Tabelle 2:* Indikatoren der Verbandseinbindung

	Mitgliedschaft in Verbänden und Vereinen (% Befragte) (ca. 2000)	Aktivität in Verbänden und Vereinen (% Befragte) (ca. 2000)	Mitgliedschaft (% Befragte) (1998/99)	Mitgliedschaft (% Befragte) (2002/2003)	Aktivität in Vereinen und Verbänden (% Befragte) (2002/2003)	Aktive Mitarbeit in einem Verein/ Verband während der letzten 12 Monate (% Befragte) (2002-2006)	Mitglied Gewerkschaft (% Befragte) (2004)	Mitglied Sportverein (% Befragte) (2004)	Mitglied in anderen Vereinigungen (% Befragte) (2004)
Bulgarien			20				11	4	2
Deutschland (O)	51	42	56	73	50		18	27	8
Estland			33			4			
Lettland			31				14	19	10
Litauen			17						
Polen			26	21	13	5	8	8	5
Rumänien	20	15	21						
Slowakei			65			8	12	17	14
Slowenien	53	33	52	52	32	2	26	35	21
Tschechien			59			10	11	24	15
Ungarn			29	27	22	2	10	7	4
Deutschland (W)	68	60	66	65	35		18	48	14
Deutschland (W & O)						20			
Frankreich			56	50	45	16	18	42	32
Italien			50	35	25				
Schweden			90	90	52	25	64	50	24
Schweiz	90	68				15	26	45	25
UK/GB	86	54	61	70	52	9	22	30	17
Spalte	1	2	3	4	5	6	7	8	9

Quellen: eigene Zusammenstellung auf folgender Datenbasis: Spalte 1 und 2: Morales/Geurts (2007: 138). Spalte 3: Reutter/Rütters (2008: 393f.). Spalte 4 und 5: Gabriel/Völkl (2008: 278). Spalte 6: Kumulierter European Social Survey, Welle 1-3. Spalte 7 bis 9: ISSP Citizenship (2004).

Jahren nach dem Systemwechsel am stärksten war. 1990/1991 betrug im Durchschnitt der sieben MOE-Länder, für die für diesen Zeitpunkt Daten verfügbar sind, der Organisationsgrad noch 73 Prozent. Um 1998 war er für die zehn MOE-Länder um fast 40 Prozentpunkte auf 35 Prozent gesunken, und diese Kurve flachte dann bis 2006/07 ab. Zwischen Ende der 1990er Jahre und 2006/07 reduzierte sich der Organisationsgrad um 13 Prozentpunkte. Im Durchschnitt betrug er dann 22 Prozent. Einer der besten Kenner der osteuropäischen Gewerkschaften argumentierte, um 2004 sei die post-kommunistische Phase zu Ende gekommen. Die Länder in MOE seien zu „normalen“ Demokratien und Marktwirtschaften geworden, in denen sich die Organisationsbedingungen der Gewerkschaften wieder etwas verbes-

sert hätten (Ost 2009). Das Abflachen des Sturzfluges der Organisationsgrade könnte auch damit und nicht nur mit dem Erreichen eines nur schwer zu unterbietenden Organisationsniveaus erklärt werden.

Zum anderen variieren die jeweiligen Werte für die MOE-Länder derart stark, dass man sie nur schwer in kohärente Gruppen einteilen kann. Nimmt man den Variationskoeffizienten (d.h. die durch den Mittelwert dividierte Standardabweichung) des gewerkschaftlichen Organisationsgrades, so steigt er zwischen 1990 und 2006/07 um das Dreifache. In Bezug auf die Gewerkschaften könnte man zwischen den baltischen Ländern und Polen mit besonders niedrigen (14 Prozent) und Slowenien mit besonders hohen Mitgliederzahlen (41 Prozent) unterscheiden. Die restlichen fünf Länder könnten in einer Zwischengruppe mit mittleren Werten (24 Prozent) zusammengefasst werden (Daten nach Visser 2009). Hinweise auf diese drei Gruppen lassen sich auch in anderen Analysen von allgemeiner Verbands-einbindung finden: Slowenien hat bei den meisten Indikatoren einen Spitzenwert innerhalb der MOE-Länder, während Polen und die baltischen Staaten einen besonders niedrigen Wert aufweisen (Gabriel/Völkl 2008: 277-278; Jungbauer-Gans/Gross 2007; Morales/Geurts 2007: 137-140). Auch die Auswertung der ISSP-Umfrage (*Tabelle 2, Spalten 7-9*) stützt diese vorläufige Beobachtung: In den alten Demokratien gibt es eine Unterscheidung zwischen den nordeuropäischen Ländern mit sehr hohen Werten der verbandlichen Integration, es folgt Kontinentaleuropa, und das Schlusslicht bildet Südeuropa. Slowenien entspricht dem kontinentaleuropäischen Durchschnitt, die Baltischen Staaten und Polen rangieren hinsichtlich der Verbandsintegration hinter den südeuropäischen Ländern oder sind bestenfalls gleichauf, während Ungarn, die Slowakei und Tschechien vor den südeuropäischen und hinter den kontinentaleuropäischen Ländern einzuordnen sind. Die Forschung liefert weder für diese vorläufige Gruppierung noch für die Ursachen dieser Gruppenbildung robuste Argumente. Historische Zugehörigkeiten fallen als erstes auf: Slowenien könnte durch die Nähe zu Österreich – als positive Ressource – geprägt sein und die Baltischen Staaten durch die Mitgliedschaft in der ehemaligen Sowjetunion im Sinne einer negativen Erblast.

### **3 Theoretische Perspektiven (I): Verbände sind schlecht für die post-sozialistische Demokratie**

Weshalb sind eigentlich Verbände für Demokratien wichtig? Darauf gibt es zwei schlichte und gegensätzliche Antworten: „Verbände sind schlecht für die Demokratie“ argumentieren die einen, während die anderen die Unverzichtbarkeit von Verbänden für die Demokratie betonen. Es lohnt sich festzuhalten, dass eine denkbare Antwort nicht gegeben wird: Ich weiß von keiner Forschung, die zum Schluss kommt, dass Verbände politisch irrelevant sind. Selbst „unpolitischen“ Vereinen von Ornithologen oder Fußballern wird zuweilen selbst dann eine wichtige politische Rolle zugeschrieben, wenn sie überhaupt keine politischen Forderungen stellen (Putnam 1993: 91).

### 3.1 *Das liberale Argument: Nichts soll zwischen Bürgern und Staat stehen*

Verbandskritische Argumente gehen oft von einer liberalen Überlegung aus, die sich in der französischen Revolution im verbandsfeindlichen *Loi Le Chapelier* vom 17. Juni 1791 niederschlug. Das Gesetz verbot wirtschaftliche Zusammenschlüsse der Arbeiter und der Arbeitgeber sowie Streiks. Es wurde argumentiert, Korporationen seien ein Bestandteil der alten Ordnung. Sonderinteressen von kleinen Gruppen hätten einen nicht legitimierbaren Vorteil gegenüber den Interessen der nichtorganisierten Bürger. Nichts und niemand dürfe sich zwischen die einzelnen Bürger und das politische System schieben, weil sonst die Repräsentation der individuellen Präferenzen verzerrt würde.

Auf die MOE-Länder lässt sich dieses Argument in aktualisierter Form anwenden. Soweit Interessenverbände überhaupt im alten Regime zugelassen waren, standen sie unter der politischen Kontrolle des staatssozialistischen Systems und dienten dazu, staatliche Interessen gegenüber den Bürgern umzusetzen (Beyme 1975: 248ff., 287ff.; Crowley 2004; Crowley/Ost 2001b; Kurtán 1999; Wiesenthal 1999). Das klassische Beispiel waren die Gewerkschaften, die schon von Lenin als „Transmissionsriemen“ der Kommunistischen Partei konzeptualisiert wurden. Sie sollten den Arbeitnehmern die staatlichen Politiken und Ziele vermitteln. In diesem Zusammenhang wurden die Verbände auch für wohlfahrtsstaatliche Aufgaben instrumentalisiert. Die Arbeitnehmerverbände übernahmen etwa die Zuteilung von Ferienwohnungen oder anderen Sozialleistungen, aber weder durften noch konnten sie die kollektiven Mitgliederinteressen gegenüber Staat und Unternehmern offensiv vertreten. Insofern hatten sich die Gewerkschaften als Interessenvertreter der Arbeitnehmer in den Augen vieler Bürger diskreditiert. Die Gewerkschaften als klassische Interessenverbände der Demokratie hatten somit oft schon zum Zeitpunkt des Systemwechsels ihren Kredit bei den Bürgern verspielt. Auch dies erklärt die massenhafte „Abstimmung mit den Füßen“, die einsetzte, als das faktische Recht auf Nicht-Mitgliedschaft eingeführt wurde. Darüber hinaus wirkte sich die markliberale Rhetorik der meisten Politiker in den neuen Demokratien – die sich mit den Argumenten von *Le Chapelier* deckten – sicher nicht verbandsfördernd aus.

Freilich muss an dieser Stelle eine wichtige Einschränkung gemacht werden: Auch unmittelbar vor und während des Systemwechsels waren die Verbandssysteme in MOE nicht vollkommen homogen. In Polen bildete die gewerkschaftliche *Solidarność*-Bewegung ein Gegenpol zum alten Regime, und in Jugoslawien bestanden auf der betrieblichen Ebene Möglichkeiten zur Selbstorganisation und zum Aufbau eigenständiger Interessenorganisationen der Arbeitnehmer.

### 3.2 *Das organisationssoziologische Argument: Verbände haben ein Demokratiedefizit*

Verbandsorganisationen neigen dazu, eigene Ziele und Logiken zu entwickeln, die häufig organisatorische Stabilität, politischen Einfluss und egoistische Interessen der Verbandsführer der authentischen Interessenrepräsentation der Mitglieder vorordnen. So argumentierte bereits der Organisationssoziologe Robert Michels vor 100 Jahren (Michels 1989). Die politisch motivierte Bürokratiekritik konstruierte im Anschluss an die Kritik eines Führers der Russischen Revolution (Trotzki o.J.: Kapitel V, 85ff.) den Vorwurf, die Verbandsbürokratie würde sogar die Interessen der Mitglieder verletzen (Crusius/Wilke 1971: 69ff.).

Tatsächlich fand die Verbandsforschung immer wieder deutliche Hinweise auf Oligarchisierungstendenzen; innerorganisatorische Demokratie sei nur unter Ausnahmebedingungen zu erreichen (Lipset 1972; Lipset/Trow/Coleman 1977). Es gibt keinen Grund, weshalb Verbände in post-sozialistischen Ländern intern demokratischer sein sollten als jene in den etablierten Demokratien des Westens. Insofern würde die demokratische Ordnung in den MOE-Staaten umso stärker geschwächt, je geringer das Ausmaß innerverbandlicher Demokratie ist.

Freilich darf dieses Argument nicht überzogen werden. Die vergleichende Forschung hat herausgefunden, dass Verbandsmitgliedschaften positiv mit politischer Partizipation korrelieren (Lippl 2007), wobei allerdings die Wirkungsrichtung zwischen diesen beiden Größen umstritten ist (Armingeon 2007): Neigen politisch interessierte und aktive Bürger besonders dazu, im Rahmen ihres allgemeinen Engagements Interessenverbänden beizutreten? Oder wirken vielmehr Interessenverbände als „Schulen der Demokratie“, in denen Bürger bestimmte Techniken, Einstellungen und Selbstvertrauen erwerben, die sie in ihren politischen Rollen einsetzen können?

### 3.3 Das ökonomische Argument: Verbände mindern die Leistungsfähigkeit von Märkten

Nicht nur die herrschaftsstützende Rolle der Verbände im alten Regime und ihre potenziell verzerrte Repräsentation von Mitgliederinteressen im neuen Regime sind starke Argumente für ihre demokratieschädlichen Wirkungen. Hinzu kommt eine ökonomisch begründete Kritik, die sich ebenfalls bereits bei *Le Chapelier* findet. Verbände setzen teilweise Marktprozesse außer Kraft, weil sie den Wettbewerb unter Anbietern oder Käufern einschränken. Wiederum sind Gewerkschaften ein gutes Beispiel. Sie setzen Tarifverträge durch, um Konkurrenz zwischen den Arbeitnehmern zu mindern. Die flexible Anpassung zwischen Löhnen und Arbeitsplätzen wird damit unterbunden. Gerade in den post-sozialistischen Gesellschaften mit ihrer positiven Würdigung freier Märkte setzen sich Arbeitnehmerverbände dem Vorwurf aus, sie beschränkten die freie Marktwirtschaft durch die Eindämmung des Wettbewerbs auf dem Arbeitsmarkt bereits wieder, kurz nachdem sie eingeführt wurde. Dies führe zu verminderter wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit, und damit bestünde die Gefahr, der jungen demokratischen Ordnung würde der stabile ökonomische Boden entzogen. In dieser Sichtweise könnte man die wirtschaftlichen Erfolge in einigen MOE-Ländern (beispielsweise in den Baltischen Staaten) auf die weitgehende Abwesenheit von Verbänden zurückführen. Dies erklärt aber noch nicht, weshalb Länder wie Slowenien durchaus ökonomische Erfolge vorzuweisen haben und weshalb die „verbandsarmen“ Baltischen Länder der globalen Krise seit 2008 nicht sehr viel erfolgreicher trotzen als die restlichen Demokratien mit großer Verbandsdichte.

Mancur Olson ging in seinem Buch über den Aufstieg und Niedergang von Nationen noch einen Schritt weiter (Olson 1982). Je länger Demokratien bestehen, desto größer sei die Zahl von Organisationen angewachsen, die die Interessen von Einzelgruppen auf Kosten der Interessen aller Bürger verfolgen. Eine Ausnahme seien jene Organisationen, die so groß und mächtig sind – Olson nennt sie „umfassend“ –, dass sie die gesamtgesellschaftlichen Auswirkungen ihrer Politik nicht mehr negieren könnten. Als Beispiel führt er Gewerkschaften an, in denen nahezu alle Arbeitnehmer eines Landes organisiert sind. Für die Verbandsspitze seien die gesamtwirtschaftlichen Folgen „überzogener“ Lohnabschlüsse

unmittelbar erkennbar und deshalb würden sich diese Interessenverbände mäßigen. Eine Kleinstgewerkschaft kann jedoch die Folgen für Preisstabilität und landesweite Arbeitslosenquote getrost ignorieren, wenn sie nur für eine Handvoll Arbeitnehmer einen überhöhten Lohnabschluss erzwingt. Die meisten Verbände sind freilich nicht umfassend, und deshalb trügen Demokratien schon den Keim ihres (ökonomischen) Niedergangs in sich. Bezogen auf die neuen EU-Staaten würde dies bedeuten, dass ihre Chancen auf eine dynamische wirtschaftliche Entwicklung unmittelbar nach dem Übergang zur Marktwirtschaft und Demokratie besonders groß waren. Mit der Entwicklung eines Verbandssystems unter dem Schutz der demokratischen Ordnung würde diese Dynamik zunehmend gebremst. In dieser Sichtweise werden sich also die wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen in den MOE-Ländern in den kommenden Jahren nach und nach verschlechtern – vorausgesetzt es gelingt nicht, das Verbandswachstum zu verhindern – oder es entwickelten sich „umfassende Verbände“. Für das letztere Szenario gibt es allerdings kaum empirische Hinweise.

### *3.4 Das machbezogene Argument: Herrschaft der Verbände statt Herrschaft der Gewählten*

Nicht genug damit. Verbände seien auch schlecht für die Demokratie, weil sie den Staat zunehmend unterwandern. Die „Herrschaft der Verbände“ (Eschenburg 1963) wurde schon früh in der Geschichte der Bundesrepublik beklagt. So würden beispielsweise die Landwirtschaftsverbände „personelle Brückenköpfe“ im Landwirtschaftsministerium aufbauen, und führende Positionen im Arbeitsministerium würden immer auch mit wohlwollendem Blick auf die Interessen der Arbeitnehmerverbände besetzt. Für diese „Landnahmen“ der Verbände im Staatsapparat gibt es gute pragmatische und funktionale Gründe, die in den MOE-Staaten ebenso vorliegen wie in Deutschland. Dazu zählt die Expertise von Verbänden in ihren jeweiligen Gebieten – freilich geht dieser Gewinn an Sachkenntnissen mit einem Verlust an Demokratie einher.

Fördernde Bedingungen für diese Eroberung von Positionen in Regierung und Verwaltung sind gute Kontakte zwischen Parteien und Verbänden sowie beträchtliche Machtressourcen der Interessengruppen. Beides ist jedoch in den MOE-Staaten – mit Ausnahmen – kaum vorhanden (Crowley/Ost 2001a: 223). Eher gibt es Hinweise, dass sich enge Kontakte zwischen Interessenverbänden und Regierungsparteien nachteilig für die Verbände auswirken, weil diese für die Sparmaßnahmen der Regierung instrumentalisiert werden (Avdagic 2005). Dinissa Duvanova zeigte gar in einer Untersuchung der Arbeitgeberorganisationen in 25 postkommunistischen Ländern – darunter auch jene zehn MOE-Staaten, die in diesem Beitrag untersucht werden –, dass die Verbandsbildung eine Schutzreaktion vor korrupten staatlichen Bürokratien ist (Duvanova 2007). Deshalb ist der Verdacht schlecht begründet, durch klientelistische Beziehungen hätten Verbände in MOE umfangreiche Machtpositionen in Regierungen und Verwaltungen erobert.

## 4 Theoretische Perspektiven (II): Verbände sind gut für die post-sozialistische Demokratie

Ohne Verbände, so die Gegenposition, könne man sich funktionierende Demokratien kaum vorstellen. Auch dafür gibt es eine Reihe gewichtiger Argumente. Die klassische Formulierung des Hauptarguments findet sich in Alexis de Tocquevilles Analyse der jungen amerikanischen Demokratie. Verbände seien „Schulen der Demokratie“, sie erlauben die bürger-nahe Selbstorganisation des gesellschaftlichen Lebens, und sie seien die Voraussetzung für die Bändigung und Kontrolle der Macht der Zentralregierung. Aufgrund der zentralen und positiven Rolle der Verbände für die Demokratie sei „[i]n den demokratischen Ländern [...] die Lehre von den Vereinigungen die Grundwissenschaft; von deren Fortschritten hängt der Fortschritt aller anderen ab“ (Tocqueville 1985: 253). Dieses Argument findet sich in einer Reihe von sozialwissenschaftlichen Analysen wieder.

### 4.1 Das soziokulturelle Argument: Verbände und Sozialkapital

Unter Sozialkapital wird Unterschiedliches verstanden. Robert Putnam, einer der führenden Forscher in diesem Bereich, versteht darunter soziale Netzwerke und die damit verbundenen Normen der Reziprozität (Putnam 2000: 21). Diese führten zu sozialem Vertrauen als Voraussetzung der sozialen Kooperation. Die Debatte über Sozialkapital und Demokratie schließt sich an Tocquevilles Beobachtung an: „[N]ur durch die gegenseitige Wirkung der Menschen aufeinander erneuern sich die Gefühle und die Ideen, weitet sich das Herz und entfaltet sich der Geist des Menschen“ (Tocqueville 1985: 251). Diese reziproken sozialen Handlungen würden durch Vereine und Verbände hervorgerufen oder stabilisiert, so argumentieren im Anschluss an Putnam viele Autoren (Franzen/Freitag 2007). Selbst die Mitwirkung im Ornithologenverein erzeuge die Bürger zur Demokratie und sei deshalb von eminenter politischer Bedeutung (Putnam 1993: 93). Ohne Sozialkapital keine stabile Demokratie, so könnte man dies kurz zusammenfassen. Dies erklärt auch, weshalb beispielsweise die Europäische Union das Entstehen einer „Zivilgesellschaft“ – zu deren zentralem Element der freiwillige Zusammenschluss der Bürger in Vereinen und Verbänden gehört – in MOE so nachdrücklich unterstützt hat. Die Förderung der „Zivilgesellschaft“ war angezeigt, weil das staatssozialistische Regime die gesellschaftliche Selbstorganisation der Bürger weitgehend unterdrückt hatte und in dieser Hinsicht nach dem Systemwechsel meist eine *tabula rasa* bestand. Ausnahme waren wie bereits erwähnt Jugoslawien sowie Polen, wo die Gewerkschaft *Solidarność* zum Träger der Systemopposition wurde. Die in *Tabelle 1 und 2* zusammengestellten Indikatoren für die Mitgliedschaft und Aktivitäten in Vereinen und Verbänden machen diese Sorge der Europäischen Kommission über die mangelhafte zivilgesellschaftliche Unterfütterung der Demokratie in MOE verständlich.

Versteht man Verbandsmitgliedschaft als Voraussetzung oder als Teilaspekt von Sozialkapital, und Sozialkapital wiederum als unverzichtbare Grundlage einer stabilen Demokratie, so sind die mittel- und osteuropäischen Länder relativ schlecht damit ausgestattet. Andererseits zeigt die empirisch-vergleichende Forschung, dass der Zusammenhang zwischen Verbandsmitgliedschaft und Verhaltensaspekten eines „guten Demokraten“ – starke politische Partizipation, hoch entwickeltes intersubjektives Vertrauen – bestenfalls mittelstark ist. Besonders in „unpolitischen Vereinen“ wie Fußballclubs findet man keinen höhe-

ren Anteil aktiver Demokraten. Hingegen ist der Politisierungsgrad in Interessenverbänden wie Gewerkschaften erheblich höher. Und schließlich gibt es noch einen weiteren empirischen Zusammenhang, der die Bedeutung von Verbandsmitgliedschaften für stabile Demokratien unterstreicht: Obwohl man keine oder nur schwache Zusammenhänge auf der individuellen Ebene zwischen Mitgliedschaft, interpersonellem Vertrauen und politischer Partizipation findet, existiert dieser Zusammenhang auf der Makroebene: Gesellschaften, in denen viele Bürgerinnen und Bürger verbandlich organisiert sind, haben auch ein durchschnittlich höheres Maß an politischer Partizipation. Ken Newton erklärt diesen Zusammenhang folgendermaßen: „*Effective social and political organizations help to create effective and legitimate government, which then help to create the social conditions for high levels of social capital and a well-developed civil society – a top down process*“ (Newton 2001: 211; siehe auch Newton 1999; Armingeon 2007).

#### 4.2 Das systemtheoretische Argument: Verbände und Interessenvermittlung

Viel weniger voraussetzungsvoll als die These des Zusammenhangs zwischen Verbandsmitgliedschaft, Sozialkapital und Demokratie ist ein Argument, das in der systemtheoretischen Literatur über politische Systeme entwickelt wurde (Almond/Powell/Mundt 1993). Moderne Gesellschaften sind komplex, heterogen und schlecht überschaubar. Damit überhaupt über politische Ziele entschieden werden kann, bedarf es bestimmter Einrichtungen, die die Interessen der Bürger artikulieren und diese artikulierten Interessen in kohärente politische Programme bündeln. Nur durch diese Artikulations- und Aggregationsleistungen besteht eine Chance, politische Präferenzen der Bürger zu identifizieren und in einer kleinen, handhabbaren Zahl von Programmen zusammenzufassen. Verbände konzentrieren sich vor allem auf die Aufgabe der Interessenartikulation, politische Parteien bündeln diese Interessen dann zusammen. Dieses Argument ist ebenso einfach wie überzeugend. Ein Gedankenexperiment über eine Gesellschaft, in der solche intermediären Organisationen zwischen Individuum und Staat fehlen, macht deutlich, dass dann wahrscheinlich ausschließlich die Massenmedien diese Funktionen übernehmen würden. Deshalb verfehlt die beliebte Verbands- und Parteienschelte einen wichtigen Punkt: Sie übersieht, dass solche Organisationen unverzichtbar für einen demokratischen Prozess der Interessenidentifikation und -aggregation sind. In der neueren demokratietheoretischen Debatte wird mit ähnlichen Argumenten die Schlussfolgerung gezogen – „*No-Party Democracy is not democracy at all*“ (Goodin 2008: 214) –, und man könnte analog vermuten, dass es keine Demokratie ohne funktionierendes Verbändesystem geben kann.

Aus *Tabelle 1 und 2* ist deshalb durchaus auch ein Warnsignal ableitbar: Die neuen EU-Staaten verfügen nur unzureichend über die verbandlichen Voraussetzungen für eine angemessene Interessenvermittlung. Ein großer Teil der Instabilität und populistischen Wendungen der Demokratie in MOE könnte auch damit zusammenhängen, dass sich politische Akteure in einem Suchprozess den Interessen der Bevölkerung annähern, die nicht wie in anderen Demokratien durch Verbände gefiltert, stabilisiert und artikuliert werden.



## 5 Gewerkschaften und ihre Beziehungen zu Staat und Arbeitgebern in MOE

Unser empirisch abgesichertes Wissen über Verbände in MOE ist begrenzt. Gewerkschaften und die Beziehungen zwischen Gewerkschaften, Unternehmerverbänden und Staat sind jene Bereiche, die in der sozialwissenschaftlichen Verbandsforschung am stärksten unter die Lupe genommen wurden. Auch hier ist die Literaturlage noch stark verbesserungsfähig, aber sie ist empirisch besser unterfüttert als jene Literatur, die sich auf andere Verbandstypen in MOE bezieht. Was können wir also für die Frage nach dem Zusammenhang von Demokratie und Verbänden lernen, wenn wir diese Literatur über Gewerkschaften, ihre Beziehungen zu Staat und Arbeitgebern sowie die ihr zugrundeliegenden Datensätze auswerten?

Konzentrieren wir uns zunächst auf die Gewerkschaften. Aufgrund ihrer eminenten politischen Bedeutung ist zu erwarten, dass sich dort Verbandsmitgliedschaft positiv auf die politische Partizipation auswirkt. In *Tabelle 3* sind die Einstellungs- und Verhaltensunterschiede abgetragen, die zwischen Gewerkschaftsmitgliedern und dem Rest der Bevölkerung bestehen. Dabei wurden nur Daten von solchen Befragten einbezogen, die in einem Haushalt leben, dessen Einkommen aus Lohneinkommen, Altersrenten oder Arbeitslosengeldern besteht. Es handelt sich also im Wesentlichen um Arbeitnehmerhaushalte, die sich vorrangig im Hinblick auf die Gewerkschaftsmitgliedschaft unterscheiden.

Aus *Tabelle 3* ergeben sich drei wichtige Befunde: (1) Sowohl das geäußerte politische Interesse als auch die Wahlbeteiligung ist unter Gewerkschaftsmitgliedern höher. (2) Die Unterschiede sind jedoch bescheiden. Hinsichtlich des politischen Interesses ist zwar die Differenz zwischen Mitgliedern und Nichtmitgliedern (mit zwei Ausnahmen) statistisch signifikant, ihr Ausmaß ist jedoch relativ gering. Etwas eindrücklicher sind die Unterschiede bei der Wahlbeteiligung. Sie ist bei Gewerkschaftsmitgliedern um drei (Schweden) bis 14 Prozentpunkte (Polen) höher. (3) Der Effekt der Mitgliedschaft unterscheidet sich nicht systematisch zwischen west- und osteuropäischen Ländern. Zumindest in dieser Hinsicht ähneln sich die Gewerkschaften in den alten und neuen EU-Staaten.

Die Demokratien in MOE leiden noch unter einem weiteren Problem: In Westeuropa sind Verbände und politische Parteien historische Koalitionen eingegangen, die durch gesellschaftliche Konfliktlinien definiert wurden. Soziokulturelle Milieus wurden durch unterschiedliche Verbände und politische Parteien mit spezifischen politischen Programmatiken organisiert: Das Arbeitermilieu durch sozialdemokratische Gewerkschaften und sozialdemokratische Parteien, das katholische Milieu durch katholische Parteien und Verbände, etc. (Lipset/Rokkan 1967; Bartolini/Mair 1990). Auch wenn diese Milieus inzwischen in einem beträchtlichen Maße zerfallen sind, bestehen informelle Näheverhältnisse zwischen Verbänden und Parteien weiter, und Verbandsmitglieder weisen oft eine stärkere Parteibindung auf als der Rest der Bevölkerung. In MOE entstanden nach dem Ende des Staatssozialismus andere Konfliktlinien. Daher prägte der Gegensatz zwischen Arbeit und Kapital die dortige Parteien- und Verbändeentwicklung viel schwächer als in Westeuropa, es bildeten sich keine Koalitionen zwischen politischen Parteien und Verbänden, und die Parteibindung lag deutlich unter dem westeuropäischen Niveau (Crowley/Ost 2001a: 223; Tóka 2006: 123; Ost 2007; Tiemann in diesem Band).

**Tabelle 3:** Gewerkschaftsmitgliedschaft und politisches Verhalten und Einstellungen im internationalen Vergleich

	Politisches Interesse	Wahlbeteiligung	Parteibindung	Links-Rechts-Skala
Estland	[0,1]	7	[-4]	0,3
Polen	0,2	14	11	[-0,1]
Slowakei	0,3	11	8	[0,2]
Slowenien	0,1	5	0	0,3
Tschechien	0,2	10	11	0,3
Ungarn	0,2	12	8	0,0
Deutschland (W und O)	0,3	8	10	0,3
Frankreich	0,4	10	14	0,8
Schweden	0,0	3	[1]	0,7
Schweiz	0,3	10	11	0,8
Vereinigtes Königreich	0,2	12	8	0,4

Quelle: eigene Zusammenstellung nach European Social Survey, 2001/2-2006, 3 kumulierte Wellen.

Anmerkungen: Politisches Interesse: 4-Punkte-Skala mit 1 = sehr interessiert bis 4 = nicht interessiert. Wahlbeteiligung: Anteil der Wahlberechtigten (in %), die an den letzten nationalen Wahlen teilgenommen haben. Parteibindung: Anteil der befragten Personen (in %), die Nähe zu einer bestimmten Partei bekundet haben. Links-Rechts-Skala: 11-Punkte Skala mit 0 = links bis 10 = rechts. Die in den Zellen ausgewiesenen Zahlen stellen Differenzwerte dar (d.h. Werte der Gewerkschaftsmitglieder - Werte der Nichtmitglieder). Die Werte in Klammern [...] sind statistisch nicht signifikant auf dem 5%-Niveau.

*Tabelle 3* enthält auch Angaben zur Parteibindung (Ja/Nein) und zur ideologischen Selbstpositionierung (Links-Rechts-Skala) von Mitgliedern und Nicht-Mitgliedern von Gewerkschaften. In drei der sechs untersuchten MOE-Länder sind Gewerkschaftsmitglieder „links“ von den Nicht-Mitgliedern, in drei anderen Ländern bestehen keine Unterschiede. Freilich ist auch festzuhalten, dass die entsprechenden Unterschiede in Westeuropa viel geringer sind als dies häufig von Gewerkschaftsführern behauptet wird: Ist man Gewerkschaftsmitglied, dann befindet man sich gerade zwischen 0,3 und 0,8 Skalenpunkte auf einer 11-Punkte-Skala links von anderen Arbeitnehmerhaushalten. Die Unterschiede zwischen Ost und West verschwinden fast gänzlich, wenn die Parteibindung von Gewerkschaftsmitgliedern untersucht wird. In beiden Teilen Europas liegt sie zwischen 0 und 14 Prozentpunkte höher als jene der Nicht-Mitglieder.

Die Bedeutung von Verbänden für die demokratische Ordnung wurde in einer weiteren sozialwissenschaftlichen Diskussion aufgenommen. Es handelt sich hierbei um die Pluralismus-versus-Korporatismus-Debatte, die später von einer Debatte über Varianten des Kapitalismus abgelöst wurde. Diesen Kontroversen liegt eine zentrale Überlegung zugrunde: In modernen Demokratien sind Verbände wichtige Vermittlungsglieder zwischen Individuen und wirtschaftlichem und politischem System. Diese Vermittlungsformen können pluralistisch oder korporatistisch sein oder einem „koordinierten“ Typ von Kapitalismus entsprechen. Aber sie tragen in jedem Fall zu einer Stützung von Demokratie und/oder Wirtschaft bei.

In der Theorie des Pluralismus spielen Interessengruppen eine zentrale Rolle. Eines der wichtigsten Argumente lautet, in modernen Gesellschaften würde sich das Gemeinwohl

als Resultante der Kräfte einzelner organisierter gesellschaftlicher Gruppen ergeben (Truman 1962; Fraenkel 1968). Dabei ist die Organisations- und Konfliktfähigkeit gesellschaftlicher Gruppen von herausragender Bedeutung. Jedes gesellschaftliche Interesse könne sich grundsätzlich organisieren und damit einen Widerpart zu anderen Interessen bilden. Wenn sich beispielsweise Nutzer des öffentlichen Verkehrs zusammenschließen, um Druck auf die Regierung auszuüben, damit mehr und günstigere Bus- und Zuglinien zur Verfügung gestellt werden, so würde dies Autofahrer auf den Plan rufen, die sich organisieren würden, um mehr und bessere Straßen zu fordern. Die staatliche Politik würde dann dem jeweiligen Kräfteverhältnis der beiden Gruppen entsprechen. Zudem hätten viele Bürger „überlappende“ Mitgliedschaften, die zur Mäßigung der Gruppeninteressen beitragen. Beispielsweise wird ein Arbeitnehmer sehr viel Verständnis für die Subventionierung bestehender lokaler Industriezweige haben, obwohl sie stark die Luft verschmutzen; in seiner Rolle als Vater von Kindern mit Asthmaproblemen wird er aber auch das Arbeitsplatz- mit dem Gesundheitsinteresse abwägen.

*Tabelle 4:* Gesellschaftlicher Stellenwert von Verbandsaktivität im internationalen Vergleich

Bulgarien	29
Deutschland (Ost)	28
Lettland	31
Polen	45
Slowakei	27
Tschechien	27
Ungarn	22
Durchschnitt (MOE)	30
Deutschland (West)	32
Frankreich	48
Grossbritannien	27
Österreich	47
Schweden	27
Schweiz	48
USA	55
Durchschnitt (WE)	41

Quelle: ISSP 2004, Citizenship.

Anmerkung: Angaben bezeichnen den Anteil der Befragten (in %), die Verbandsaktivität als „wichtiges“ Merkmal eines „guten Bürgers“ ansehen.

Damit der Interessenpluralismus seine demokratische und freiheitssichernde Funktion erfüllen kann, müssen Bürger bereit sein, sich in Verbänden zusammenzuschließen. Diese Neigung ist in den MOE-Staaten geringer als im Westen, wie schon *Tabellen 1 und 2* zeigten. Anhand der Antworten auf die Frage, ob es wichtig für einen guten Bürger sei, sich in gesellschaftlichen und politischen Verbänden zu beteiligen, lässt sich auch abschätzen, wie

stark Bürger verinnerlicht haben, dass Verbandsaktivität ein Aspekt der politischen Teilhabe ist. Die Daten in *Tabelle 4* demonstrieren, dass die entsprechenden Mittelwerte im Westen wie im Osten niedrig sind; im Osten liegen sie durchschnittlich noch ein Quäntchen unter den ohnehin niedrigen Werten des Westens.

Die Chancen für einen Gruppenpluralismus in MOE stehen also nicht sonderlich gut. Freilich sind sie auch im Westen alles andere als intakt, wie die Zahlen zeigen. Hinzu kommt eine Reihe theoretischer Kritikpunkte am Konzept des Pluralismus. Nicht alle Gruppen einer Gesellschaft sind gleichermaßen organisierbar. Organisationsfähigkeit hängt einerseits von der Gruppengröße ab – wie gleich zu zeigen ist –, aber auch von Gruppenmerkmalen: Hausfrauen sind beispielsweise schlechter zu organisieren als Bergarbeiter unter Tage. Zudem sind Gruppen unterschiedlich konfliktfähig: Ein Kreis von Unternehmern, die eine Verlagerung der Produktion ins Ausland androhen, lässt den Adrenalin Spiegel von Politikern viel stärker ansteigen, als Hunderte von Studenten, die mit einem Vorlesungsstreik drohen. Mit guten theoretischen und empirischen Gründen konnte der Gruppentheorie der Politik vorgeworfen werden, sie übersehe gesellschaftliche Machtungleichgewichte und werde damit zur Ideologie (Offe 1972).

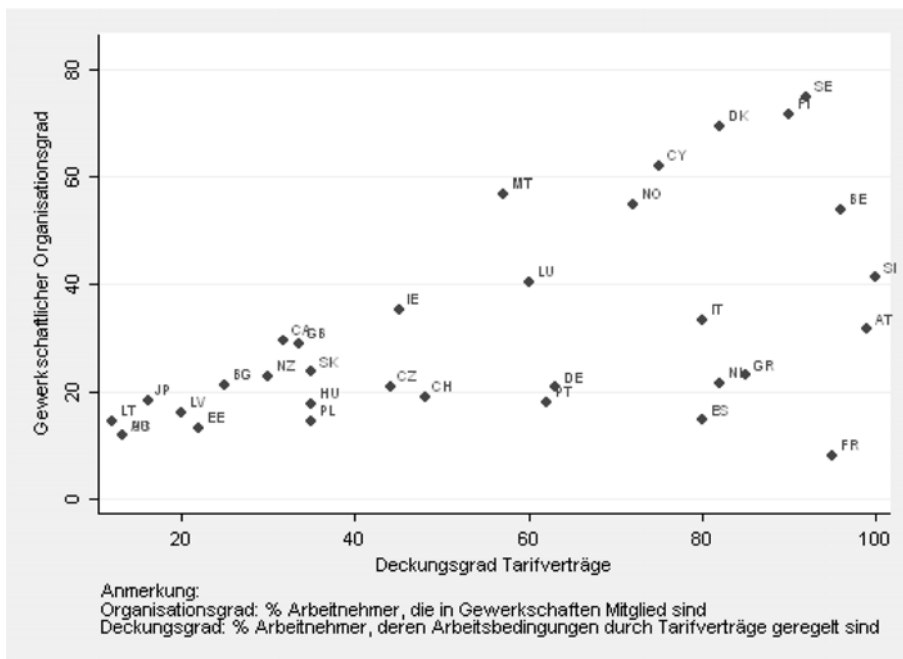
Die Pluralismustheorie war darüber hinaus mit einem spezifischen Muster der Kooperation von Staat und Verbänden nicht mehr vereinbar, das in der politischen Ökonomie der Nachkriegszeit häufig beschrieben wurde (Shonfield 1965). Verbände wirkten nicht nur auf den Staat ein, sondern der Staat nahm auch die Verbände bei der Umsetzung staatlicher Aufgaben und der Implementierung von Politiken in die Pflicht. Dieses Kooperationsmuster wird als Korporatismus bezeichnet (Schmitter/Lehmbruch 1979; Lehmbruch/Schmitter 1982). Besonders im Falle der makroökonomischen Politik der 1970er und 1980er Jahre wurde die freiwillige Konzertierung der Politiken von Arbeitgebern, Staat und Gewerkschaften sowie die gemeinsame Implementierung dieses Bündels von privaten und öffentlichen Politiken beobachtet. Der westliche Korporatismus erfuhr in der Folgezeit zahlreiche Veränderungen, und seine Effizienz wurde in Frage gestellt (Schmitter/Grote 1997; Armingeon 2002; Kenworthy 2003; Hassel 2006). Aber die Vorstellung, in kritischen Umbruchsituationen gesellschaftliche Konflikte durch tripartistische („sozialpartnerschaftliche“) und sozialfriedliche Verhandlungen und Konzertierungen zu regulieren, stieß nach 1989 in den post-sozialistischen Ländern auf viel Aufmerksamkeit. Keiner der EU-Beitrittskandidaten verzichtete auf die Einrichtung eines tripartistischen Gremiums, aber in keinem Land – mit Ausnahme Sloweniens – erwiesen sich diese Gremien als wirksame Steuerungsmittel (Avdagic/Crouch 2006; Casale 1999; Iankova 1998; Kohl/Platzer 2004; Orenstein/Hale 2001; Ost 2000).

Dafür lässt sich eine Reihe von Gründen angeben: Dazu gehören die organisatorische Schwäche der Gewerkschaften, das Fehlen von starken und verhandlungsbereiten Arbeitgeberverbänden, die spezifische Industriestruktur des Kapitalismus in MOE (Bohle/Greskovits 2004) sowie die fehlenden Koalitionen und Vertrauensbeziehungen zwischen Verbänden und politischen Parteien. Hinzu kommt, dass der westliche Korporatismus für die Gewerkschaften in zweierlei Hinsicht vorteilhaft war: Die Gewerkschaften bekamen Organisationshilfen – beispielsweise Regelungen über Betriebsräte, die den Gewerkschaften auf der betrieblichen Ebene Handlungs- und Rekrutierungschancen boten (Streeck 1981) –, und außerdem konnten die Arbeitnehmerverbände im Gegenzug für moderate Lohnpolitik auf erwünschte staatliche Sozial- und Steuerpolitik hoffen. In MOE waren die Regierungen zögerlich, Organisationshilfe anzubieten – außer in Slowenien – und sie konnten den Ge-

werkschaften in den kargen Übergangsjahren auch keine Kompensationen offerieren (Ost 2000). Deshalb blieb der Korporatismus in MOE ein Instrument zur Regelung der unmittelbaren Übergangsprobleme zu Kapitalismus und Demokratie und erreichte nicht die wirtschafts- und sozialpolitische Bedeutung wie im Westen.

Tatsächlich entsprechen die Systeme der Arbeitsbeziehungen in den neuen EU-Staaten den Merkmalen, wie man sie in den „pluralistischen“ angelsächsischen Demokratien findet. Starke korporatistische Systeme, die dem Idealtypus nahe kommen, weisen vor allem eine hohe gewerkschaftliche Organisationsquote und breite Deckung der Arbeitsverhältnisse durch Tarifverträge auf. *Schaubild 1* verdeutlicht, dass sich alle MOE-Staaten – mit Ausnahme Sloweniens – in jenem Quadranten von niedriger Organisationsquote und niedrigem Deckungsgrad durch Tarifverträge wiederfinden, in dem auch Länder wie die USA oder Großbritannien platziert sind.

*Schaubild 1:* Gewerkschaftlicher Organisationsgrad und Verbreitung von Tarifverträgen im internationalen Vergleich



Quelle: Visser (2009); Stand: 2006.

Diese Befunde bedeuten nicht, dass alle Gewerkschaftssysteme in MOE mehr oder weniger identisch sind. Es gibt sehr wohl Unterschiede zwischen den Ländern, die auch zu unterschiedlichen Lohnpolitiken geführt haben (European Commission 2009).

Zu einem ähnlichen Ergebnis kommen auch empirische Untersuchungen über die „Varianten des Kapitalismus“ in MOE (Feldmann 2006; Lane/Myant 2007). In der *Varieties of Capitalism*-Literatur wird zwischen einem liberalen Modell und einem Modell der Koordi-

nation unterschieden (Hall/Soskice 2001; Pontusson 2005). Während sich die frühere Dichotomie zwischen Korporatismus und Pluralismus auf die Makroebene des Verhältnisses von Verbänden und Staat bezog, konzentriert sich die Diskussion über Varianten des Kapitalismus auf die Mesoebene der Unternehmen. Dabei wird argumentiert, Unternehmen müssten fünf Koordinationsprobleme lösen: sich mit Arbeitnehmervertretern arrangieren, die Versorgung mit ausreichend ausgebildeten Arbeitnehmern sicherstellen, sich über Banken oder Aktienmärkte finanzieren, sich mit anderen Firmen – Zulieferern oder Abnehmern von Produkten – koordinieren sowie die geeigneten Arbeitnehmer und Formen von deren Bindung an das Unternehmen finden. Die Beziehungen zwischen Unternehmen, Banken, Arbeitnehmervertretungen und Staat im liberalen Modell sind marktförmig und durch Wettbewerb gesteuert; jene im Modell des koordinierten Kapitalismus sind verhandlungsförmig und durch langfristige Kooperationsbeziehungen gekennzeichnet. Aus theoretischer Sicht ist die Konsistenz der Problemlösung – verhandlungsförmige Koordination oder Wettbewerb – in diesen fünf Problembereichen entscheidend für die Leistungsfähigkeit eines Systems. Systeme, die Wettbewerb mit Koordination verbinden, seien weniger effizient als Systeme, die in allen Sphären der Koordinationsnotwendigkeiten entweder auf Wettbewerb oder Verhandeln setzen und damit einem der Idealtypen nahekommen.

Die Forschung über die Kapitalismusvarianten in MOE befindet sich noch in den Anfängen. Alle neuen EU-Staaten zeichnen sich durch eine überdurchschnittliche Rolle des Staates in der Wirtschaft aus, und alle weisen eine unterdurchschnittliche Finanzierung der Unternehmen über Aktienmärkte auf (Lane/Myant 2007: 13ff.). Sieht man von diesen Gemeinsamkeiten ab, so entspricht nur Slowenien dem Modell der Koordination, während Estland das reinste Beispiel einer „liberalen“ wettbewerbsförmigen Marktwirtschaft ist (Feldmann 2006). Alle anderen Systeme der Arbeitsbeziehungen sind näher am liberalen als am koordinierten Modell. Lane und Myant (2007: 13ff.) kommen zu einer anderen Einordnung: Slowenien, Tschechien, Polen, Ungarn, die Slowakei und Estland seien dem kontinentaleuropäischen Kapitalismustyp am nächsten. Hingegen seien Litauen, Kroatien, Lettland, Rumänien und Bulgarien aufgrund der geringeren Privatisierung der Wirtschaft und der stärkeren regulierenden Rolle des Staates vom Kapitalismus – gleich ob liberaler oder koordinierter Form – weiter entfernt als die erste Ländergruppe.

## 6 Erklärungen für Gemeinsamkeiten und Unterschiede

Wie lassen sich diese Varianzen von Organisations- und Kooperationsmuster im Bereich der Arbeitsbeziehungen erklären? Für die westlichen Demokratien liegen Forschungsbeefunde vor, die auch auf Mittel- und Osteuropa anwendbar sind.

Die Mitgliederstärke von Arbeitsmarktorganisationen geht auf eine Reihe von Bestimmungsgründen zurück. Von zentraler Bedeutung ist jedoch die Lösung eines Problems, das Mancur Olson (1965) beschrieben hat. Organisationen von großen Gruppen stellen kollektive Güter her. Gewerkschaften verhandeln beispielsweise Lohnsteigerungen. Arbeitgeber haben kein Interesse, diese Lohnzuwächse den Gewerkschaftsmitgliedern vorzubehalten, da es sonst nur eine Frage der Zeit wäre, bis alle Unorganisierten auch das Gewerkschaftsbuch erworben haben. Insofern wird kein Arbeitnehmer von diesem Lohnzuwachs ausgeschlossen. Damit wird es jedoch für einen ökonomisch rationalen Arbeitnehmer uneinsichtig, weshalb er Gewerkschaftsmitglied werden und den Gewerkschaftsbeitrag ent-

richten soll, wenn er ohnehin in den Genuss der Leistungen der Arbeitnehmerverbände kommt. Das „Trittbrettfahrerproblem“ mit seinen fatalen Konsequenzen für organisatorische Stabilität kann gemindert werden, wenn es selektive Anreize gibt, den Verbänden beizutreten. Ein Beispiel ist eine Versicherung, die nur Gewerkschaftsmitgliedern offen steht oder sonstige Leistungen – wie Beistand bei Problemen am Arbeitsplatz – von denen nur oder besonders stark die Mitglieder profitieren. In der Tat variieren die Mitgliederzahlen in den alten Demokratien mit solchen selektiven Anreizen. Besonders wichtig sind dabei Arbeitslosenversicherungen, zu denen Gewerkschaftsmitglieder einen bevorzugten Zugang haben (Ebbinghaus/Visser 1999). Solche Organisationshilfen sind historisch entstanden und finden sich dort besonders häufig, wo gewerkschaftsnahe Parteien die Arbeitsbeziehungen über längere Zeiträume geprägt haben. In MOE sind solche Organisationshilfen rar, und ebenso sind Parteien und Regierungen selten, die sich die Stärkung der gewerkschaftlichen Organisationen auf die Fahnen geschrieben haben.

Zu den weiteren Bestimmungsgründen der Mitgliederstärke zählen vorteilhafte Organisationsbedingungen: industrielle Großbetriebe, kollektive Identitäten („Klassenbewusstsein und -identität“) und Verhandlungsspielräume, die von den Gewerkschaften genutzt werden können. Die Globalisierung, die Individualisierung und der Wandel zur Dienstleistungsgesellschaft untergraben die organisatorische Stärke der Gewerkschaften im Westen. In den MOE-Staaten lagen diese nachteiligen Organisationsbedingungen von Anfang an vor und wurden dadurch verstärkt, dass der zweite Sektor nicht wie im Westen durch eine beruflich gebildete Facharbeiterschaft und kapitalintensive Unternehmen geprägt wurde (Bohle/Greskovits 2004). Während also im Westen die Gewerkschaften eine Erosion ihrer Rekrutierungschancen erfahren, starteten die neuen Gewerkschaften im Osten schon von den denkbar schlechtesten Bedingungen aus (Kubicek 1999). Hinzu kommen Probleme der Formulierung einer zeitgemäßen und überzeugenden Gewerkschaftsprogrammatik, die Gratwanderung zwischen prinzipieller Unterstützung der Marktwirtschaft und der Umsetzung von Solidaritätsnormen, die nicht der Marktlogik entsprechen, sowie die minimalen Verteilungsspielräume in den neuen Demokratien, die es den Gewerkschaften unmöglich machen, sich als effiziente Interessenvertreter zu profilieren (Ost 2000; Crowley/Ost 2001b; Crowley 2004).

Die Organisationsstrukturen der Gewerkschaftssysteme in MOE sind insofern eigentümlich, als sich dort neben den neuen Gewerkschaften mitgliederstarke Nachfolgegewerkschaften der alten kommunistischen Organisationen finden. Erklärungen für diesen Befund können sich auf zwei Argumente stützen. Das erste Argument bezieht sich auf „Pfadabhängigkeiten“. Vorhandene Lösungen oder Organisationen haben eine höhere Chance weiterzubestehen als neue Organisationen, weil sie „Mitgliedermärkte“ bereits besetzt haben. In der Tat lassen sich die Organisationsstrukturen der westeuropäischen Gewerkschaften lange bis in die vorindustrielle Zeit zurückverfolgen (Crouch 1993). Auch die „alten“ Gewerkschaften im Osten hatten Startvorteile aufgrund der bestehenden Organisationsstrukturen und Ressourcen (Druckmaschinen, Gewerkschaftsbüros etc.). Das zweite Argument bezieht sich auf Perioden der „Weichenstellungen“. Die zentrale Weichenstellung in MOE fand in einem relativ schmalen Zeitfenster statt, als Entscheidungen über Tempo, Ausmaß und Intensität der Systemtransformation gefällt wurden (Karl/Schmitter 1991; Linz/Stepan 1996; Merkel 1999). Die heutigen Verbandesysteme reflektieren noch – wie andere Institutionen – die Entscheidungen in dieser kritischen Phase (Armington/Careja 2008).

Eine weitere Überlegung zur Erklärung von Gemeinsamkeiten und Unterschieden der Verbandsstrukturen in MOE geht davon aus, dass die Organisationschancen auch eine Funktion der Offenheit oder Geschlossenheit eines politischen Systems für gesellschaftliche Interessen sind (Kriesi u.a. 1995). Die mittel- und osteuropäischen Regierungssysteme unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Machtkonzentration oder Machtdispersivität (Müller-Rommel/Harfst/Schultze 2008); im Vergleich zu Westeuropa wird man eher von einer Machtkonzentration ausgehen können. Das könnte erklären, weshalb es Verbände in diesem Teil Europas so schwer haben. Hinzu kommt, dass in Westeuropa die gewerkschaftlich orientierte Sozialdemokratie und die katholisch-konservativen Parteien besonders „verbandsfreundlich“ waren; in MOE ist die Sozialdemokratie kaum gewerkschaftsorientiert, und konservativ-katholische Parteien sind – von einigen Ausnahmen abgesehen – eher schwach.

## 7 Zusammenfassung

Welches sind die wichtigsten Ergebnisse dieses Überblicks über die Verbandssysteme in den neuen EU-Staaten?

(1) Eine Reihe von Autoren argumentiert, Verbände seien schlecht für die neuen Demokratien. Da die Verbände in MOE eher schwach sind, könnte dies eine gute Nachricht für die Demokratie sein. Insbesondere die Gefahr, dass die jungen Demokratien und ihre Ökonomien an „institutioneller Sklerose“ leiden, scheint gering zu sein.

(2) Bei dieser Diagnose wird jedoch vergessen, dass Verbände wichtige demokratiestützende Funktionen haben. Die schwachen Verbände sind in dieser Sichtweise ein Manko sowohl im Bereich der Interessenartikulation, im Bereich der Herstellung von Sozialkapital als auch im Bereich der sozialfriedlichen gesellschaftlichen und ökonomischen Regulierung.

(3) Die Dichotomie zwischen west- und ostmitteleuropäischen Verbandssystemen ist empirisch schlecht belegt. In beiden Teilen Europas gibt es beträchtliche Variationen. Obwohl sich im Durchschnitt die mittel- und osteuropäischen Verbandssysteme von den westlichen unterscheiden, sind die Differenzen nicht so dramatisch, wie dies auf den ersten Blick erscheinen mag.

(4) Für die Erklärung der Organisationsstärken und der Organisationsstrukturen der Verbände in MOE sind die Theorien, die für die westlichen Länder entwickelt wurden, durchaus fruchtbar, wenn sie an den dortigen Kontext angepasst werden. Diese Anpassungen müssten insbesondere Folgendes berücksichtigen: das historische Erbe und die ideologischen Belastungen des alten Regimes, die grundlegenden Entscheidungen, die in der relativ kurzen Phase des Übergangs zur Demokratie und Marktwirtschaft getroffen wurden, die Restriktionen der Handlungsoptionen aufgrund der EU-Konditionalität (Schimmelfennig/Schwellnus in diesem Band) sowie die ökonomischen Rahmenbedingungen, die den politischen Spielraum zum Teil erheblich einschränkten.



## Literatur

- Almond, Gabriel A./Powell, Bingham G./Mundt, Robert J. 1993: *Comparative Politics. A Theoretical Framework*. New York: Harper Collins.
- Armington, Klaus 2002: Interest Intermediation: The Cases of Consociational Democracy and Corporatism, in: Keman, Hans (Hrsg.): *Comparative Democratic Politics. A Guide to Contemporary Theory and Research*. London: Sage, 143-165.
- Armington, Klaus 2007: Economic and Finance Policies of Switzerland, in: Knoepfel, Peter/Kriesi, Hanspeter/Linder, Wolf/Papadopoulos, Yannis (Hrsg.): *Handbook of Swiss Politics*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, 645-676.
- Armington, Klaus 2007: Political Participation and Associational Involvement, in: van Deth, Jan W./Montero, José Ramon/Westholm, Anders (Hrsg.): *Citizenship and Involvement in European Democracies. A Comparative Analysis*. London: Routledge, 358-383.
- Armington, Klaus/Careja, Romana 2008: Institutional Change and Stability in Post-communist Countries, 1990-2002, in: *European Journal of Political Research* 47/4, 411-435.
- Avdagic, Sabina 2005: State-Labour Relations in East Central Europe: Explaining Variations in Union Effectiveness, in: *Socio-Economic Review* 3, 25-53.
- Avdagic, Sabina/Crouch, Colin 2006: Organized Economic Interests: Diversity and Change in an Enlarged Europe, in: Heywood, Paul M./Jones, Erik/Rhodes, Martin/Sedelmeier, Ulrich (Hrsg.): *Developments in European Politics*. Basingstoke/New York: Palgrave, 196-215.
- Bartolini, Stefano/Mair, Peter 1990: *Identity, Competition, and Electoral Availability. The Stabilisation of European Electorates 1885-1985*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Beyme, Klaus von 1975: *Ökonomie und Politik im Sozialismus. Ein Vergleich der Entwicklung in den sozialistischen Ländern*. München: Piper.
- Bohle, Dorothee/Greskovits, Béla 2004: Capital, Labor, and the Prospects of the European Social Model in the East, in: *Central and Eastern Europe Working Paper* 58. Cambridge: Harvard University.
- Casale, Giuseppe (Hrsg.) 1999: *Social Dialogue in Central and Eastern Europe*. Budapest/Geneva: ILO.
- Crouch, Colin 1993: *Industrial Relations and European State Traditions*. Oxford: Clarendon Press.
- Crowley, Stephen 2004: Explaining Labor Weakness in Post-Communist Europe: Historical Legacies and Comparative Perspective, in: *East European Politics and Societies* 18/3, 394-429.
- Crowley, Stephen/Ost, David 2001a: Conclusion: Making Sense of Labor Weakness in Postcommunism, in: Crowley, Stephen/Ost, David (Hrsg.): *Workers after Workers' States. Labor and Politics in Postcommunist Eastern Europe*. Lanham: Rowman & Littlefield, 219-233.
- Crowley, Stephen/Ost, David (Hrsg.) 2001b: *Workers after Workers' States. Labour and Politics in Postcommunist Eastern Europe*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Crusius, Reinhard/Wilke, Manfred 1971: *Elemente einer Theorie der Gewerkschaften im Spätkapitalismus*. Berlin: Verlag die Arbeitswelt.
- Duvanova, Dinissa 2007: Bureaucratic Corruption and Collective Action. Business Associations in the Postcommunist Transition, in: *Comparative Politics* 39/4, 441-461.
- Ebbinghaus, Bernhard/Visser, Jelle 1999: When Institutions Matter - Union Growth and Decline in Western Europe, 1950-1995, in: *European Sociological Review* 15/2, 135-158.
- Eschenburg, Theodor 1963: *Herrschaft der Verbände?* 2. Auflage. Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt.
- European Commission 2009: *Industrial Relations in Europe 2008*. Brussels: European Commission.
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions 2007: *Industrial Relations in EU Member States 2000-2004*. Dublin: European Foundation.
- Feldmann, Magnus 2006: Emerging Varieties of Capitalism in Transition Countries: Industrial Relations and Wage Bargaining in Estonia and Slovenia, in: *Comparative Political Studies* 39/7, 829-854.

- Fraenkel, Ernst 1968: Deutschland und die westlichen Demokratien. 3. Auflage. Stuttgart: Kohlhammer.
- Franzen, Axel/Freitag, Markus (Hrsg.) 2007: Sozialkapital. Grundlagen und Anwendungen. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 47. Wiesbaden: VS Verlag.
- Gabriel, Oscar W./Völkl, Kerstin 2008: Politische und soziale Partizipation, in: Gabriel, Oscar W./Kropp, Sabine (Hrsg.): Die EU-Staaten im Vergleich. Strukturen, Prozesse, Politikinhalt. 3., aktualisierte und erweiterte Ausgabe. Wiesbaden: VS Verlag, 268-298.
- Goodin, Robert E. 2008: Innovating Democracy. Democratic Theory and Practice after the Deliberate Turn. Oxford: Oxford University Press.
- Hall, Peter A./Soskice, David (Hrsg.) 2001: Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage. Oxford: Oxford University Press.
- Hassel, Anke 2006: Wage Setting, Social Pacts and the Euro. A New Role for the State. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Iankova, Elena A. 1998: The Transformative Corporatism of Eastern Europe, in: East European Politics and Societies 12/2, 222-264.
- Jungbauer-Gans, Monika/Gross, Christiane 2007: Verteilung des sozialen Kapitals: Eine makrosoziologische Analyse des European Social Survey 2002 und 2004, in: Franzen, Axel/Freitag, Markus (Hrsg.): Sozialkapital. Grundlagen und Anwendungen. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 47. Wiesbaden: VS Verlag, 211-240.
- Karl, Terry L./Schmitter, Philippe C. 1991: Modes of Transition in Latin America, Southern and Eastern Europe, in: International Social Science Journal 128, 269-285.
- Kenworthy, Lane 2003: Quantitative Indicators of Corporatism, in: International Journal of Sociology 33/3, 10-44.
- Kohl, Heribert/Platzer, Hans-Wolfgang 2004: Arbeitsbeziehungen in Mitteleuropa. Transformation und Integration. Die acht neuen EU-Mitgliedsländer im Vergleich. 2. Auflage. Baden-Baden: Nomos.
- Kriesi, Hanspeter/Koopmans, Ruud/Dyvendak, Jan Willem/Giugni, Marco G. 1995: New Social Movements in Western Europe. A Comparative Analysis. London: UCL Press.
- Kubicek, Paul 1999: Organized Labor in Postcommunist States: Will the Western Sun Set on It, Too?, in: Comparative Politics 32/1, 83-102.
- Kurtán, Sándor 1999: Gewerkschaften und Tripartismus im ostmitteleuropäischen Systemwechsel, in: Merkel, Wolfgang/Sandschneider, Eberhard (Hrsg.): Systemwechsel 4. Die Rolle von Verbänden im Transformationsprozeß. Opladen: Leske + Budrich, 115-135.
- Lane, David/Myant, Martin (Hrsg.) 2007: Varieties of Capitalism in Post-Communist Countries. Basingstoke: Palgrave.
- Lehmbruch, Gerhard/Schmitter, Philippe C. (Hrsg.) 1982: Patterns of Corporatist Policy Making. London/Beverly Hills: Sage.
- Linz, Juan J./Stepan, Alfred 1996: Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South Africa, and Post-Communist Europe. Baltimore/London: The John Hopkins University Press.
- Lippl, Bodo 2007: Soziales Engagement und politische Partizipation in Europa, in: Franzen, Axel/Freitag, Markus (Hrsg.): Sozialkapital. Grundlagen und Anwendungen. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 47. Wiesbaden: VS Verlag, 420-449.
- Lipset, Seymour Martin 1972: Der politische Prozess in den Gewerkschaften: Eine theoretische Darstellung, in: Kulp, Bernhard/Schreiber, Wilfried (Hrsg.): Arbeitsökonomik. Köln: Kiepenheuer & Witsch: 141-180.
- Lipset, Seymour Martin/Rokkan, Stein 1967: Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments: An Introduction, in: dies. (Hrsg.): Party Systems and Voter Alignments: Cross National Perspectives. New York: The Free Press, 1-64.
- Lipset, Seymour Martin/Trow, Martin A./Coleman, James S. 1977: Union Democracy. The Internal Politics of the International Typographical Union. London/New York: The Free Press/Macmillan.

- Merkel, Wolfgang 1999: Systemtransformation. Eine Einführung in die Theorie und Empirie der Transformationsforschung. Opladen: Leske + Budrich.
- Michels, Robert 1989: Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie. Untersuchungen über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens (zuerst 1911). Stuttgart: Kröner.
- Morales, Laura/Geurts, Peter 2007: Associational Involvement, in: van Deth, Jan W./Montero, José Ramon/Westholm, Anders (Hrsg.): *Citizenship and Involvement in European Democracies. A Comparative Analysis*. London: Routledge, 135-157.
- Müller-Rommel, Ferdinand/Harfst, Philip/Schultze, Henrike 2008: Von der typologischen zur dimensionalen Analyse parlamentarischer Demokratien: konzeptionelle Überlegungen am Beispiel Mitteleuropas, in: *Politische Vierteljahresschrift* 49/4, 669-694.
- Newton, Kenneth 1999: Social and Political Trust in Established Democracies, in: Norris, Pippa (Hrsg.): *Critical Citizens. Global Support for Democratic Governance*. Oxford: Oxford University Press, 169-187.
- Newton, Kenneth 2001: Trust, Social Capital, Civil Society, and Democracy, in: *International Political Science Review* 22/2, 201-214.
- Offe, Claus 1972: Politische Herrschaft und Klassenstrukturen. Zur Analyse spätkapitalistischer Gesellschaftssysteme, in: Kress, Gisela/Senghaas, Dieter (Hrsg.): *Politikwissenschaft. Eine Einführung in ihre Probleme*. Frankfurt/M.: Fischer, 135-164.
- Olson, Mancur 1965: *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge/London: Harvard University Press.
- Olson, Mancur 1982: *The Rise and Decline of Nations. Economic Growth, Stagflation and Social Rigidities*. New Haven/London: Yale University Press.
- Orenstein, Mitchell A./Hale, Lisa E. 2001: Corporatist Renaissance in Post-Communist Central Europe?, in: Candland, Christopher/Sil, Rudra (Hrsg.): *The Politics of Labor in a Global Age: Continuity and Change in Late-Industrializing and Post-Socialist Economies*. Oxford: Oxford University Press, 258-284.
- Ost, David 2000: Illusory Corporatism in Eastern Europe: Neoliberal Tripartism and Postcommunist Class Identities, in: *Politics and Society* 28/4, 503-530.
- Ost, David 2007: Social Forces and the Post-communist Transition: Why Labor Turns Right, in: Lane, David (Hrsg.): *The Transformation of State Socialism. System Change, Capitalism or Something Else?* Basingstoke: Palgrave, 77-91.
- Ost, David 2009: The Consequences of Postcommunism: Trade Unions in Eastern Europe's Future, in: *East European Politics and Societies* 23/1, 13-33.
- Pontusson, Jonas 2005: *Inequality and Prosperity. Social Europe vs. Liberal America*. Ithaca/London: Cornell University Press.
- Putnam, Robert D. 1993: *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Putnam, Robert D. 2000: *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster.
- Reutter, Werner/Rütters, Peter 2008: Interessenverbände, in: Gabriel, Oscar W./Kropp, Sabine (Hrsg.): *Die EU-Staaten im Vergleich. Strukturen, Prozesse, Politikinhalt*. 3., aktualisierte und erweiterte Ausgabe. Wiesbaden: VS Verlag, 389-411.
- Schmitter, Philippe C./Grote, Jürgen R. 1997: *The Corporatist Sisyphus: Past, Present and Future*. EUI Working Paper SPS No. 97/4. San Domenico: EUI.
- Schmitter, Philippe C./Lehmbruch, Gerhard (Hrsg.) 1979: *Trends Towards Corporatist Intermediation*. Beverly Hills/London: Sage.
- Shonfield, Andrew 1965: *Modern Capitalism. The Changing Balance of Public and Private Power*. London: Oxford University Press.
- Streeck, Wolfgang 1981: *Gewerkschaftliche Organisationsprobleme in der sozialstaatlichen Demokratie*. Königstein: Athenäum.
- Tocqueville, Alexis de 1985: *Über die Demokratie in Amerika*. Ausgewählt und herausgegeben von J. P. Mayer. Stuttgart: Reclam.

- Tóka, Gábor 2006: Elections and Representation, in: Heywood, Paul M./Jones, Erik/Rhodes, Martin/Sedelmeier, Ulrich (Hrsg.): *Developments in European Politics*. Basingstoke: Palgrave, 117-135.
- Trotzki, Leo o.J.: *Verratene Revolution. Was ist die Sowjetunion und wohin treibt sie?* o.O.: Verlag Ergebnisse und Perspektiven.
- Truman, David B. 1962: *The Governmental Process. Political Interests and Public Opinion*. New York: Alfred A. Knopf.
- Visser, Jelle 2009: THE ICTWSS Database: Database on Institutional Characteristics of Trade Unions, Wage Setting, State Intervention and Social Pacts in 34 Countries between 1960 and 2007, <http://www.uva-aiaa.net/207> (30.09.2009).
- Wiesenthal, Helmut 1999: Interessenverbände in Ostmitteleuropa - Startbedingungen und Entwicklungsprobleme, in: Merkel, Wolfgang/Sandschneider, Eberhard (Hrsg.): *Systemwechsel 4. Die Rolle von Verbänden im Transformationsprozeß*. Opladen: Leske + Budrich, 83-113.

## **IV. Das politische Entscheidungszentrum: Parlamente und Regierungen**

# Parlamente: Binnenorganisation im Spannungsfeld von Inklusion und Effizienz

*Silvia von Steinsdorff*

## 1 Einleitung

Parlamente gehören heute weltweit zum klassischen Inventar politischer Herrschaft (Hazan 2003: 1). Ihr universaler Siegeszug beruht auf zwei scheinbar gegensätzlichen Eigenschaften. Zum einen zeichnen sich Parlamente durch ein erhebliches Maß an Flexibilität und Wandlungsfähigkeit aus, die auch in nichtdemokratischen Regimen wesentlich zur Stabilisierung und Legitimierung des Herrschaftssystems beitragen und in Zeiten politischer Umbrüche als Symbol der Kontinuität und Sicherheit fungieren können (Polsby 1975; Norton/Olson 2007). Zum anderen sind Parlamente eine Schlüsselinstitution jeder repräsentativen Demokratie, ohne die ein dauerhafter Bestand dieser Herrschaftsform nicht gewährleistet werden kann.

Folgerichtig spielten die nationalen Parlamente auch in den Ländern Mittel- und Osteuropas (MOE) nach dem Ende der sozialistischen Regime eine zentrale Rolle. In einigen Transformationsländern avancierten die Volksvertretungen zeitweise sogar zu den wichtigsten Akteuren des gesamten Systemwechsels (Ágh 1995, 2002). Diese Sonderstellung verloren die Parlamente erst in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre, als sich die Funktionsfähigkeit der anderen demokratischen Institutionen – insbesondere der Exekutivorgane – allmählich erhöhte (Müller-Rommel in diesem Band). Seither haben sich in allen neuen EU-Staaten parlamentarische Regierungssysteme konsolidiert (Beichelt/Keudel in diesem Band), die ungeachtet großer Unterschiede im Detail ähnliche Entwicklungslinien aufweisen. Hierzu zählen eine deutliche Stärkung der Regierungen und Ministerialbürokratien auf Kosten der Volksvertretungen (Kopecký 2004: 146ff.) sowie die Verfestigung und Straffung der parlamentsinternen Entscheidungsstrukturen (Chiva 2007: 200 ff.; Olson/Norton 2007: 174).

Das Ausmaß und die Bedeutung dieser Entwicklungstendenzen werden in der Literatur unterschiedlich eingeschätzt. Während einige Autoren von einer zunehmenden Annäherung der MOE-Legislativen an die Funktionslogik der westeuropäischen Parlamente ausgehen (Ágh 2003; Kopecký 2004; Linek/Mansfeldová 2007), konstatieren andere die Entstehung regionalspezifischer Muster (Illonszki 2007; Olson/Norton 2007).

Vor diesem Hintergrund versucht der vorliegende Beitrag zu klären, inwieweit die Parlamente in den zehn MOE-Staaten eigenständige Funktionsmuster ausgebildet haben, die die bisherigen Erkenntnisse der vergleichenden Parlamentsforschung ergänzen oder ihnen sogar widersprechen könnten (vgl. Patzelt 1995; Schüttemeyer 2006). Empirisch stehen dabei die internen Strukturen und Verfahren des parlamentarischen Entscheidungsprozesses im Zentrum. Hierbei handelt es sich teilweise um wissenschaftliches Neuland. So haben sich die meisten Untersuchungen zu den Volksvertretungen in MOE auf die exeku-

tiv-legislativen Beziehungen und die Rolle der Parteien im parlamentarischen Prozess konzentriert. Zur Binnenorganisation der neuen Legislativen liegen dagegen nur wenige Analysen vor.<sup>1</sup> Dabei belegen die einschlägigen Befunde zu etablierten Demokratien die Relevanz der internen Entscheidungsfindungsprozesse sowohl für die Funktionsfähigkeit des Parlaments selbst als auch für die Performanz des gesamten Regierungssystems (Ganghof/Hönnige/Stecker 2009).

Diese Erkenntnisse dienen als analytische Grundlage für die folgende Untersuchung und werden deshalb kurz skizziert (2). Es folgt ein Überblick über wichtige Aspekte des Institutionalisierungsprozesses, den die Volksvertretungen in MOE seit der Überwindung des Räteparlamentarismus sowjetischer Prägung durchlaufen haben (3), bevor dann genauer auf die Binnenorganisation der zehn Legislativen eingegangen wird (4). Im Zentrum steht hierbei zum einen die strukturierende Rolle von Fraktionen und Parlamentariergruppen, zum anderen wird die interne Institutionalisierung im Plenum und in den Ausschüssen untersucht. Im Fazit wird die Eingangsfrage nach der „Normalisierung“ bzw. den „Eigenheiten“ der MOE-Parlamente beantwortet (5).

## 2 Legislative Funktionslogik in parlamentarischen Demokratien

Die vergleichende Parlamentsforschung konzentriert sich bis heute überwiegend auf westliche Demokratien. Allerdings begann sich bereits in den 1970er Jahren eine Reihe von komparativ arbeitenden Forschern auch für die Rolle der Parlamente in nicht- oder halbdemokratischen Ländern Lateinamerikas, Afrikas und Asiens sowie im sowjetischen Einflussbereich zu interessieren. Im Verlauf der „dritten Demokratisierungswelle“ (Huntington 1991) schließlich richtete sich das Augenmerk verstärkt auf die Bedeutung von Parlamenten während und unmittelbar nach Transformationsprozessen. Neben den südeuropäischen Ländern (Liebert/Cotta 1990) boten die ehemals sozialistischen Staaten in MOE dazu reiches Vergleichsmaterial.

Zur Analyse des breiten Funktionenspektrums von Parlamenten in demokratischen und nichtdemokratischen Systemen eignet sich die klassische Typologie von Michael Mezey (1979) besonders gut. Er klassifiziert Parlamente anhand ihrer *policy-making power* nach drei Grundtypen. Beim *policy-making*-Modell verkörpert die Legislative selbst Regierungsmacht (Mezey 1979: 13), die den Volkswillen mit Hilfe ihrer Gesetzgebungskompetenz in konkrete Politik umsetzen kann – wie etwa im US-amerikanischen Kongress –, während das *Representation*-Modell eher den Merkmalen der Volksvertretungen in den parlamentarischen Demokratien Westeuropas entspricht. Auch diese Legislativen verfügen über *policy-making power*, die allerdings vorwiegend indirekt durch die parlamentarisch legitimierte Regierung zum Tragen kommt. Sofern diese „reaktiven“ Volksvertretungen über die nötige Unterstützung in der Bevölkerung verfügen, können sie sich zu einem wirkungsvollen *watchdog* gegenüber der Exekutive entwickeln.

Dem dritten Parlamentstyp, dem *System-maintenance*-Modell, kommt besonders bei der Analyse nichtdemokratischer Systeme Bedeutung zu. Hier übt die Legislative keinen nennenswerten Einfluss auf den politischen Entscheidungsprozess aus. Ihre wichtigste Aufgabe besteht vielmehr darin, zur Systemstabilisierung beizutragen (ebd.: 18f.). Zwar

---

<sup>1</sup> Vgl. aber Chiva (2007), Kraatz/Steinsdorff (2002a), Olson/Crowther (2002) sowie Olson/Norton (1996, 2007).

leisten auch demokratisch gewählte Parlamente als unmittelbare Verkörperung der Volkssouveränität einen wesentlichen Beitrag zur Legitimation des politischen Systems (Patzelt 2003, 2005). Zum essentiellen Daseinszweck wird *system maintenance* jedoch vor allem für die Volksvertretungen, denen die *Policy-making*-Kompetenz (noch) weitgehend fehlt.

Besonders hilfreich ist Mezeys Typologie für die Rekonstruktion der Rolle von Volksvertretungen in Demokratisierungsprozessen: In deren Verlauf verschiebt sich der Schwerpunkt von der *system maintenance* zum *policy-making*. Diese Schwerpunktverschiebung hat unmittelbare Auswirkungen auf die Funktionslogik der parlamentarischen Entscheidungsabläufe: Während der Beitrag zur Systemlegitimierung in erster Linie auf einer möglichst getreuen Abbildung und gleichberechtigten Einbindung aller im Parlament vertretenen Interessen beruht (Prinzip der Inklusion), erfordert die wachsende Einflussnahme auf politische Entscheidungsprozesse von den Abgeordneten, sich in den Dienst einer klaren Mehrheitsfindung zu stellen (Prinzip der Effizienz). Der Zielkonflikt zwischen diesen beiden Prinzipien ist der Institutionalisierung demokratischer Legislativen grundsätzlich immanent. Im Falle der MOE-Parlamente manifestierte er sich jedoch besonders deutlich, weil sie durch den extrem raschen Systemwandel vor einem grundlegenden Dilemma standen (Olson 1995): Neben der Beschäftigung mit der Selbstorganisation im Dienste demokratischer Transparenz und größtmöglicher Inklusion warteten vom ersten Tag an weitreichende politische Entscheidungen auf die Abgeordneten. Ihnen fiel – zumal in der ersten Transformationsphase, in der die Exekutiven oft noch nicht ausreichend handlungsfähig waren – die Hauptverantwortung für politische und ökonomische Reformen zu.

Im Unterschied zu den überwiegend hierarchisch strukturierten Institutionen der Exekutive basiert die innerparlamentarische Willensbildung auf dem Prinzip der Gleichberechtigung aller Abgeordneten. Die einzige Möglichkeit, den ebenbürtigen Status aller Parlamentsmitglieder zu wahren und dennoch die Entscheidungsfähigkeit der Gesamteinstitution zu sichern, liegt in der freiwilligen Vereinbarung von Regeln. Die Verrechtlichung des parlamentarischen Entscheidungsprozesses ist so bedeutsam, dass die Existenz von Verfahrensregeln als konstituierendes Merkmal von Parlamenten schlechthin gelten kann (Smith/Remington 2001: 11).

In MOE wurde der Prozess der internen Verregelung von der spezifischen Funktionslogik parlamentarischer Demokratien dominiert, nach der Gegensatz zwischen Regierungsmehrheit und Opposition das Grundprinzip parlamentarischer Arbeit bildet. Dieser „funktionale Dualismus“ (Döring 1994: 291) basiert auf zwei zentralen Säulen: „*intra-party cohesion and discipline*“ (Owens 2003: 12). Idealerweise existiert innerhalb einer Regierungsfraktion bzw. zwischen den Fraktionen einer Regierungskoalition ein so enger programmatischer und/oder personeller Zusammenhalt (*cohesion*), dass die stabile Unterstützung der Regierung quasi automatisch gesichert ist. Ist das nicht der Fall, muss die Führung der Regierungspartei(en) versuchen, ein kohärentes Abstimmungs- und Diskussionsverhalten herbeizuführen und notfalls auch durch restriktive Maßnahmen zu erzwingen (*discipline*). Die wichtigsten Regeln, mit deren Hilfe die mangelnde Disziplin ausgeglichen oder erzwungen werden kann, zielen auf die Kontrolle der Tagesordnung und der Zeitplanung im Parlamentsplenum (Döring 1995, 2003, 2004). Das klassische Instrument der Vertrauensfrage ist hingegen nur als *ultima ratio* einsetzbar, für den parlamentarischen Alltag ist sie ungeeignet (Hönnige 2009: 25).

Eine hohe Abstimmungsdisziplin innerhalb der Parlamentsfraktionen bildet nicht nur die wichtigste Voraussetzung für stabile Regierungen, sondern sie garantiert auch ein hohes



Maß an Effizienz im parlamentarischen Entscheidungsprozess. Das liegt an der – in der Terminologie Mezeys – reaktiven Rolle der Volksvertreter in parlamentarischen Demokratien, bei der die Gesetzesinitiativen hauptsächlich von der Exekutive ausgehen. Solange sich die Regierung im Parlament auf eine sichere Mehrheit stützen kann, hat sie keine Schwierigkeiten, ihre Initiativen auch umzusetzen. Die ständigen Parlamentsausschüsse sind bei diesem Modell vor allem für die Feinabstimmung und Kontrolle der Entscheidungsvorlagen zuständig (Arter 2006), wobei die politische Kontrolle stets bei den Partei- bzw. Fraktionsführungen liegt.

Daraus ergibt sich ein immanentes Spannungsverhältnis zwischen den Prinzipien Effizienz und Inklusion. Die Effizienz der parlamentarischen Entscheidungsfindung ist umso größer, je stärker die Regierungsmehrheit den gesamten Prozess kontrolliert. Die Inklusion möglichst vieler Abgeordneter – insbesondere auch der Oppositionsvertreter – an der Entscheidungsfindung wird hier notwendigerweise eingeschränkt. Diese Tendenz wird noch verstärkt durch die stark arbeitsteiligen und professionalisierten Strukturen des modernen Fraktionenparlaments, in dem die einzelnen Abgeordneten nur begrenzte Rechte haben (Schüttemeyer 1998: 337ff.).

Für die MOE-Parlamente stellte sich dieses grundsätzliche Spannungsverhältnis besonders problematisch dar: Einerseits spielten sie – zumal zu Beginn der Demokratisierungsprozesse – eine wesentliche Rolle bei der Legitimierung des neuen Institutionensystems, die (nicht zuletzt angesichts fehlender parteipolitischer Strukturen) nur auf dem Wege einer möglichst umfassenden Inklusion aller Abgeordneten gelingen konnte. Andererseits hing ihr *Output*-Erfolg entscheidend davon ab, ob sie die inhärente Funktionslogik der Legislative in parlamentarischen Demokratien umsetzen konnten, deren Effizienz auf einer straffen Kontrolle des Entscheidungsprozesses durch die Regierungsmehrheit basiert. Im Folgenden wird untersucht, inwieweit die Volksvertretungen diesen widersprüchlichen Anforderungen gerecht wurden.

### 3 Die Institutionalisierung demokratischer Parlamente in MOE

Im Unterschied zu früheren Systemwechselprozessen standen die Parlamente in MOE nicht vor einem institutionellen Neubeginn. Vielmehr vollzog sich die Demokratisierung im Rahmen der sozialistischen „Räteparlamente“ (Norton/Olson 1996: 232). Nachdem das Herrschaftsmonopol der Kommunistischen Partei abgeschafft war, gelang es in allen MOE-Staaten, den „toten Formen“ des Sowjetparlamentarismus neues „Leben einzuhauchen“ (von Beyme 1994: 231). Diese Wiederbelebung erforderte grundlegende Anpassungsprozesse, die sowohl die externe als auch die interne Institutionalisierung der Parlamente betrafen.

Grundsätzlich bezeichnet Institutionalisierung den Prozess, in dessen Verlauf Organisationen und Verfahren Autorität und Stabilität erwerben (Huntington 1968: 12). Es handelt sich mitunter um einen langen und mühsamen Vorgang (Hibbing/Patterson 1994: 147). Im Fall der MOE-Parlamente erfolgten die zentralen Anpassungsleistungen an die veränderten Umweltbedingungen allerdings innerhalb weniger Jahre. Auch wenn in der vergleichenden Parlamentsforschung keine Einigkeit darüber herrscht, welche Faktoren eine erfolgreiche Stabilisierung legislativer Institutionen im Einzelnen bedingen (Judge 2003; Chiva 2007: 189), ist festzuhalten, dass zwischen der äußeren und inneren Institutionalisierung von Parlamenten stets eine enge Wechselwirkung besteht. Zu den wichtigsten externen Faktoren

gehören neben der verfassungsrechtlich garantierten Gewaltenteilung, die dem Parlament einen spezifischen Platz in der Staatsorganisation zuweist, die Herausbildung eines stabilen Mehrparteiensystems sowie ein faires und verlässliches Wahlrecht (Norton/Olson 1996: 233ff.; Chiva 2007: 189f.). Darauf wird an anderer Stelle des Buches ausführlich eingegangen (Beichelt/Keudel, Harfst und Tiemann in diesem Band).

Im Zentrum dieses Kapitels steht die Institutionalisierung der parlamentarischen Binnenorganisation. Dabei geht es im Kern um die Etablierung stabiler, von anderen politischen Institutionen formell und inhaltlich klar abgegrenzter Strukturen sowie um die Ausdifferenzierung und Professionalisierung der internen Entscheidungsmechanismen (Polsby 1975; Patterson/Copeland 1994: 4ff.; Hahn 1996: 7f., Olson/Crowther 2002: 7ff.). Einen weiteren wichtigen Gradmesser erfolgreicher Institutionalisierung bildet die „*legislative autonomy*“ des Parlaments, d.h. die eigenständige Handlungsfähigkeit bei Gesetzgebung und Regierungsbildung (Carey/Formanek/Karpowicz 2002: 354).

### 3.1 Parlamentsstrukturen

In allen MOE-Staaten fanden die Volksvertretungen nach Überwindung des politisch bedeutungslosen Räteparlamentarismus relativ schnell zu einer stabilen neuen Form. Zeitpunkt und Verlauf der Umgestaltung waren jedoch sehr unterschiedlich. In Ungarn und Polen wurden bereits die letzten sozialistischen Parlamente zu wichtigen Akteuren des Systemwandels, indem sie beispielsweise den Abgeordneten größeren Diskussions- und Mitwirkungsspielraum verschafften und im ungarischen Fall sogar die Bildung unterschiedlicher Fraktionen ermöglichten (Machos 2002: 63; Matthes 2002: 88). In beiden Ländern verabschiedeten diese „Transitionsparlamente“ (Machos 2002: 64) auch die Beschlüsse der Runden Tische, die den Systemwechsel ausgehandelt hatten, und die darin enthaltenen demokratischen Verfassungsänderungen und Wahlrechtsbestimmungen. Damit schufen sie selbst die Voraussetzungen für die Institutionalisierung einer demokratischen Legislative. In eingeschränktem Maße gilt das auch für die tschechoslowakische Föderalversammlung sowie für das slowenische (Teil-)Parlament, die ebenfalls noch vor den ersten freien Wahlen wichtige Verfassungsänderungen verabschiedeten und so den demokratischen Wandel entscheidend voranbrachten (Mansfeldová 2002: 112; Zajc 2002: 145f.). In Bulgarien und Rumänien hingegen traten die Parlamente erst nach den ersten freien Wahlen im Jahr 1990 als Akteure des politischen Wandels in Erscheinung, wobei die ersten post-sozialistischen Volksvertretungen in beiden Ländern zunächst als Verfassungsgebende Versammlungen gewählt wurden.

Eine dritte Variante der legislativen Transformation vollzog sich in den drei Baltischen Staaten, in denen die sowjetischen Republikparlamente (Oberste Räte) 1990 im Rahmen von halbfreien Wahlen erneuert wurden. In der Folgezeit stand die Wiedererlangung der Eigenstaatlichkeit im Zentrum der politischen Auseinandersetzung, bei der die Obersten Räte sehr unterschiedliche Rollen übernahmen. Während in Estland parallel zur bestehenden Legislative 1991 eine Konstituante gewählt wurde, deren Verfassungsentwurf im Juni 1992 per Referendum angenommen wurde (Meurs/Pettai 2002: 208), kam es im lettischen Obersten Sowjet zu einem politischen Patt, das erst 1993 mit der Einigung auf Neuwahlen und die vollständige Wiedereinsetzung der alten Verfassung von 1922 überwunden werden konnte (Schmidt 2002: 222ff.). In Litauen wiederum spielte der Oberste Sowjet eine zentra-

le Rolle sowohl bei der Wiedererlangung der nationalen Unabhängigkeit als auch bei der Erarbeitung einer demokratischen Verfassung, weshalb er – mit Bezug auf die 1992 wieder eingeführte historische Bezeichnung für das Parlament – heute rückblickend als „Rekonstituierender Seimas“ titulierte wird (Armbrüster/Lukošaitis 2002: 248).

Im Ergebnis traten in allen MOE-Ländern anstelle der sozialistischen Fassadenparlamente mit Teilzeit-Deputierten, die oft nur einmal im Jahr für wenige Tage zusammengetreten waren, um die Vorlagen der Exekutive „abzunicken“, Vollzeitparlamente mit weniger, dafür aber professionell und kontinuierlich arbeitenden Abgeordneten. Die tiefgreifendste institutionelle Veränderung gegenüber dem Sowjetparlamentarismus vollzog sich in den vier Ländern, in denen eine Zweite Parlamentskammer geschaffen wurde (Tabelle A18 im Materialanhang). In Polen, Tschechien und Rumänien stellte diese Neuerung einen bewussten Rückgriff auf die vorsozialistische Verfassungstradition dar (Ismayr 2010: 44).

Obwohl es sich in allen Fällen um unitarische Staaten handelt (Brusis in diesem Band), optierten die Verfassungsgeber aus je spezifischen Gründen für eine Zweite Kammer. So ging die Wiedereinführung des polnischen Senats auf eine taktische Forderung der Opposition am Runden Tisch zurück, die sich dadurch zusätzliche Mandate zu sichern hoffte. In Tschechien wurde die Einrichtung eines Senats während des Verfassungsgebungsprozesses zunächst nicht in Frage gestellt, zumal die zum Zeitpunkt der Beratungen noch bestehende Tschechoslowakei auch über zwei Kammern verfügte (Linek/Mansfeldová 2007: 13). Allerdings kam es nach Gründung der Tschechischen Republik zu heftigem Streit um die Existenzberechtigung der Zweiten Kammer, wodurch sich deren Konstituierung verzögerte. Erst 1996 setzten sich die Befürworter des Senats mit der Argumentation durch, dieser könne sich mäßigend auf den Parteienstreit auswirken (Mansfeldová 2002: 112). In Rumänien symbolisierte die Wiedereinführung des traditionellen Zweikammersystems den bewussten Bruch mit dem kommunistischen Einkammerparlament (Gabanyi 2010: 639).

Bei der Schaffung des slowenischen Staatsrats hingegen bezogen sich die Verfassungsgeber explizit auf die sozialistischen Erfahrungen mit einem Dreikammerparlament, in dem neben den allgemeinen politisch-gesellschaftlichen Interessen die lokalen Belange sowie die Interessen der „organisierten Arbeit“ in eigenen Räten vertreten waren (Lukšič 2010: 742f.). Die 40 Mitglieder des seit 1992 existierenden Staatsrats werden in indirekten Wahlen für jeweils fünf Jahre bestimmt, wobei verschiedene Interessenverbände – wie Arbeitgeber und Arbeitnehmer, Bauern, Gewerbetreibende und Freiberufler – jeweils eine in der slowenischen Verfassung (Art. 96) festgelegte Anzahl von Vertretern entsenden. Das überparteiliche Gremium spielt zwar keine zentrale Rolle im parlamentarischen Entscheidungsprozess, hat jedoch als Ort korporatistischer Konfliktlösung eine bedeutende Stabilisierungsfunktion im stark durch funktionale Interessenvertretung geprägten slowenischen System (Zajc 2007: 85).

Bei allen Differenzen im Zuschnitt und der Funktionslogik der benannten Zweiten Kammern lassen sich doch einige ähnliche Entwicklungstendenzen ausmachen. In allen vier Ländern überdauerten sie die unmittelbare Transformationsphase und konnten sich inzwischen konsolidieren, obwohl sie zunächst aus eher kurzfristigem, taktischen Kalkül geschaffen worden waren (Olson/Norton 2007: 189). Die Skepsis gegenüber ihrer Existenzberechtigung in den unitarischen und – bis auf Polen – eher kleinen Staaten ist inzwischen weitgehend verstummt. Selbst in Tschechien erfährt der anfangs heftig umstrittene Senat inzwischen aufgrund seiner Kontinuität als „ewiges Organ“ (alle zwei Jahre wird ein Drittel der Senatoren neu gewählt), das weder von abrupt wechselnden Mehrheitsverhält-

nissen noch von Auflösung durch den Staatspräsidenten bedroht ist, wachsende Wertschätzung. Auch in Polen hat sich der Senat u.a. als „Auffangbecken“ für erfahrene Politiker bewährt, die ihr Mandat im Sejm verloren haben (Olson/Norton 2007: 187).

Am stärksten hat sich die Rolle des rumänischen Senats verändert: Während die Verfassung ursprünglich zwei fast gleichberechtigte Parlamentskammern vorsah, was zu großen Reibungsverlusten im Gesetzgebungsprozess führte, hat die Verfassungsänderung von 2003 die Kompetenzen klarer verteilt und insbesondere den Zwang zu zeitaufwändigen Vermittlungsverfahren weitgehend beseitigt (Gabanyi 2010: 640). Seither hat sich der Senat dem Rollenverständnis der anderen Zweiten Kammern angenähert (Olson/Norton 2007: 188f.).

### 3.2 *Repräsentationsmuster und Professionalisierung*

Ein weiterer wichtiger Aspekt der demokratischen Institutionalisierung betrifft die Abgeordneten selbst. Alle sozialistischen Parlamente waren nach dem Prinzip der deskriptiven Repräsentation zusammengesetzt, d.h. die Gesamtheit der Deputierten sollte die sozioökonomische, demographische und regionale Struktur der Gesellschaft möglichst genau widerspiegeln. Die politische Qualifikation der Abgeordneten war hingegen weitgehend irrelevant.

Nach den demokratischen Gründungswahlen, die zwischen 1989 und 1993 in allen zehn Ländern stattfanden, setzte sich das aus Westeuropa bekannte Schema funktionaler Repräsentation durch, wobei einige signifikante Unterschiede verblieben. Grundsätzlich entwickelte sich im Verlauf des ersten post-sozialistischen Jahrzehnts eine „neue Parlamentselite“, die hinsichtlich ihrer sozialen und demographischen Zusammensetzung relativ homogen erscheint.<sup>2</sup> Rund 90 Prozent aller Volksvertreter – und damit deutlich mehr als in Westeuropa – verfügen über einen Universitätsabschluss. Auffallend ist darüber hinaus der hohe Anteil von Abgeordneten aus der Wirtschaft, der zudem von Legislaturperiode zu Legislaturperiode auf zuletzt durchschnittlich 24 Prozent gestiegen ist, während die Gruppe der ebenfalls in allen untersuchten Ländern stark vertretenen Lehrer und Professoren im selben Zeitraum von 22 auf 14 Prozent zurückgegangen ist.

Die größten Unterschiede im Repräsentationsmuster der untersuchten Legislativen finden sich mit Blick auf ethnische Minderheiten. Während etwa die große Gruppe der Roma in Tschechien, Ungarn oder Polen kaum repräsentiert ist, sind die meisten anderen Minderheiten relativ gut vertreten, teilweise – wie etwa in Rumänien – sogar überrepräsentiert (vgl. Ilonszki/Edinger 2007: 144-152).

Allen untersuchten Parlamenten gemein ist eine auffällige Unterrepräsentation von Frauen (Tabelle A19 im Materialanhang). Während im westeuropäischen Durchschnitt inzwischen rund 30 Prozent der Abgeordneten weiblich sind, liegt die Vergleichszahl in den Ersten Kammern der neuen EU-Staaten lediglich bei 17,5% und in den vier Zweiten Kammern gar bei nur 8,4% (Angaben für Dezember 2009). Dabei ist der Frauenanteil im zweiten post-sozialistischen Jahrzehnt leicht gestiegen: Ende der 1990er Jahre saßen in Lettland, Rumänien und Slowenien weniger als zehn Prozent Frauen im Parlament, und der

---

<sup>2</sup> Die folgenden Ausführungen basieren auf einer vergleichenden Studie von Ilonszki und Edinger (2007), die sieben der zehn neuen EU-Staaten einbezieht. Bulgarien und Slowenien fehlen, Estland wurde bei manchen Einzelerhebungen nicht berücksichtigt.

slowenische Staatsrat war sogar komplett männlich. Die Gründe für diese demokratiethoretisch bedenkliche Unterrepräsentation sind vielfältig. Eine Erklärung betont das institutionelle Erbe der sozialistischen Parlamente, in dem der Frauenanteil durch feste Quoten bestimmt war. Nach Wegfall dieser Quotierung zeigte sich rasch, dass weder das politische Personal noch das gesellschaftliche Bewusstsein vorhanden waren, um auch in freien Wahlen eine größere Zahl von Kandidatinnen ins Parlament zu bringen. Inzwischen hat sich die Situation in den einzelnen Ländern sehr unterschiedlich entwickelt: Während im Baltikum, Polen und Bulgarien immerhin ein Fünftel der Volksvertreter weiblich ist, beträgt der Anteil in Ungarn, Rumänien, Slowenien und Tschechien nach wie vor lediglich zwischen zehn und 15 Prozent. Für diese Entwicklung werden meist länderspezifische Umstände verantwortlich gemacht, die von den Auswirkungen des Wahlrechts (v.a. in Ungarn) bis zur Existenz besonders „frauenfeindlicher“ Parteien reichen (Ilonszki/Edinger 2007: 150f.).

Abstrahiert man von diesem spezifischen Problem, hat sich das soziobiographische Profil der Parlamentarier in den MOE-Staaten dem ihrer westeuropäischen Kollegen weitgehend angeglichen. In dieser Beziehung ist die Entstehung einer neuen, relativ homogenen politischen Klasse bereits weit fortgeschritten. Weniger eindeutig ist der Professionalisierungsgrad der dortigen Volksvertreter. So ist die durchschnittliche Wiederwahlrate der Abgeordneten im Verlauf der ersten fünf Legislaturperioden nach 1989 lediglich von 32,3% auf 43,7% gestiegen, d.h. nach wie vor bleiben weniger als die Hälfte der Abgeordneten länger als eine Periode im Parlament (Tabelle A20 im Materialanhang). Dies erschwert die Ausbildung und Verstetigung eines gemeinsamen Erfahrungsschatzes an formellen und informellen Regeln, der eine wesentliche Voraussetzung für die erfolgreiche Institutionalisierung parlamentarischer Arbeit darstellt.

Ein genauerer Blick auf die Daten lässt allerdings große Unterschiede zwischen den untersuchten Ländern erkennen und verdeutlicht darüber hinaus einige Stabilisierungstendenzen. Zunächst ist festzuhalten, dass sich in Ungarn und Tschechien in den vergangenen zehn Jahren ein stabiler Kern erfahrener Parlamentarier herausgebildet hat. Die Wiederwahlraten sind in beiden Ländern kontinuierlich gewachsen, so dass inzwischen deutlich mehr als die Hälfte der Abgeordneten als „Parlamentsprofis“ gelten kann. Im ungarischen Fall hat sich die Quote zwischen 1990 und 2006 sogar von 36,3% auf 72,3% verdoppelt, womit die durchschnittliche westeuropäische Wiederwahlquote von rund zwei Dritteln (Matland/Studlar 2004: 93) sogar übertroffen wurde. Auch für Polen und die drei Baltischen Staaten zeichnet sich tendenziell ein Zuwachs an erfahrenen Volksvertretern ab, wenngleich die Entwicklung langsamer verläuft und größeren Schwankungen unterliegt. Diese schleppende Stabilisierung ist eine unmittelbare Folge der noch immer äußerst volatilen Parteiensysteme. Wenn von einer Wahl zur nächsten die größten Parlamentsparteien dramatische Stimmenverluste erleiden und mitunter sogar ganz aus dem Parlament verschwinden, geht mit ihnen automatisch auch die legislative Erfahrung ihrer Fraktionsmitglieder verloren (Nalaevajko/Wesołowski 2007: 71f.).

Es erscheint daher sinnvoll, gerade auch in MOE die Frage nach der politischen Erfahrung der Abgeordneten offener zu formulieren. Zum einen hat sich in mehreren Ländern ein harter Kern von Deputierten gebildet, die ihr Mandat über mehrere Legislaturperioden hinweg behaupten konnten. Auch wenn diese „Parlamentsaristokraten“ nur eine kleine Minderheit darstellen, haben sie doch überproportional großen Einfluss auf den parlamentarischen Entscheidungsprozess, indem sie Führungspositionen in den Fraktionen und Ausschüssen übernehmen (Olson/Norton 2007: 173). Zum anderen ergibt sich ein differenzier-

teres Bild, wenn man die Mandate auf lokaler und regionaler Ebene bzw. in exekutiven Institutionen sowie Funktionen innerhalb der politischen Parteien berücksichtigt. Demnach hat sich fast überall in MOE inzwischen eine (neue) politische Elite herausgebildet, innerhalb derer die Ausübung politischer Funktionen als dauerhafter Beruf verstanden wird. Die Tätigkeit als Volksvertreter auf nationaler Ebene stellt hierbei jedoch oft eine nur temporäre Karrierestation dar (Carey/Formanek/Karpowicz 2002: 368ff.; Ilonszki/Edinger 2007: 155; Zajc 2007: 90f.). Für die Institutionalisierung des parlamentarischen Entscheidungsprozesses ist dieses erweiterte Verständnis von politischer Professionalisierung deshalb nur bedingt vorteilhaft.

### 3.3 Handlungsfähigkeit

Neben der Verstetigung des formellen Handlungsrahmens und der Herausbildung eines erfahrenen Abgeordnetencorps hängt die erfolgreiche Institutionalisierung jeder demokratischen Legislative letztlich entscheidend davon ab, ob es den Volksvertretern gelingt, unabhängig von der jeweiligen (partei-)politischen Konstellation ihre kollektive Handlungsfähigkeit zu beweisen. Wie eingangs skizziert, zählen hierzu in parlamentarischen Demokratien vor allem die Gesetzgebung sowie die Aufgabe, die Regierung einzusetzen und zu kontrollieren.

Die vergleichende Analyse parlamentarischer Gesetzgebungstätigkeit ist methodisch nicht unproblematisch, da eine rein quantitative *Output*-Orientierung ebenso wenig über die Qualität oder die inhaltliche Tragweite der verabschiedeten Gesetze aussagt wie über den tatsächlichen Anteil der Volksvertreter an ihrer Erarbeitung (Beyme 1999: 293). Im Folgenden wird deshalb bewusst auf eine quantitative Analyse der Gesetzgebung verzichtet; stattdessen werden einige grundlegende Entwicklungstendenzen skizziert, die als Indikatoren für die Handlungsfähigkeit der post-sozialistischen Parlamente gelten können.

In den ersten Jahren nach dem demokratischen Neubeginn standen die Volksvertreter im Hinblick auf die Gesetzgebungsfunktion vor außergewöhnlichen Herausforderungen. Einerseits erforderte die institutionelle Umgestaltung des politischen und wirtschaftlichen Systems die rasche Verabschiedung einer hohen Zahl wichtiger Reformgesetze von großer Tragweite und Komplexität. Andererseits fehlte oft die kompetente Vorarbeit aus den noch nicht funktionsfähigen Ministerien. Die meisten Beobachter sind sich einig, dass die Abgeordneten in dieser Phase Handlungsfähigkeit als Legislatoren im eigentlichen Wortsinn bewiesen haben (Ágh 2002: 48; Comisso 1997: 5f.) und dabei eine wesentlich aktivere Rolle spielten als ihre Kollegen in etablierten parlamentarischen Demokratien, in denen die Gesetzesinitiative und auch die eigentliche Ausarbeitung der Texte ganz überwiegend in den Händen der Exekutive liegen.

Aus dieser dem Transformationsprozess geschuldeten Sonderrolle der Parlamente ergab sich auch eine Reihe von Problemen. Zwar produzierten die post-sozialistischen Legislativen eine große Zahl von Gesetzen, ihr Inhalt wurde jedoch von etlichen Beobachtern als unzureichend beurteilt (Ágh 1997, 2002). Daher mussten zahlreiche Gesetze „nachgebessert“ werden. So handelte es sich etwa in Polen bei rund 60 Prozent aller zwischen 1997 und 2005 verabschiedeten Gesetze um Änderungsgesetze (Goetz/Zubek 2007).

Ähnliche qualitative Defizite wurden auch für andere MOE-Länder nachgewiesen (Olson/Norton 2007: 182). Dennoch bleibt festzuhalten, dass alle zehn untersuchten Parlamente

seit Anfang der 1990er Jahre ihre Rolle als Gesetzgeber insgesamt kompetent wahrgenommen haben. Nachdem der erhöhte Normsetzungsbedarf der unmittelbaren Transformationszeit erfolgreich bewältigt war, stellte der angestrebte EU-Beitritt und der damit verbundene Zwang zur Rechtsharmonisierung die Volksvertreter erneut vor zusätzliche Herausforderungen. Dieser Umstand erklärt auch den im Vergleich zu den meisten westeuropäischen Parlamenten nach wie vor hohen Gesetzesoutput fast aller untersuchten Legislativen bis zum EU-Beitritt 2004 bzw. 2007 (Pettai/Madise 2006: 299; Kraatz/Steinsdorff 2002b: 324).

Im Laufe des zweiten post-sozialistischen Jahrzehnts hat sich der Anteil der Parlamentarier an der Initiierung und aktiven Ausarbeitung von Gesetzen deutlich verringert, wobei insbesondere die Zahl der individuell initiierten *private member bills* zurückging. Ähnlich wie in Westeuropa werden die meisten – zumal erfolgreichen – Gesetzentwürfe inzwischen von den Regierungen bzw. von den Regierungsfractionen eingebracht (Ismayr 2010: 40f.). Ungeachtet dessen spielen die Abgeordneten zumindest in einigen MOE-Parlamenten nach wie vor eine vergleichsweise eigenständige Rolle. So können die ständigen Ausschüsse in Ungarn, Polen, der Slowakei, Estland und Lettland Gesetze initiieren, was sie im zweiten post-sozialistischen Jahrzehnt zwar seltener, dann jedoch fast immer erfolgreich getan haben (Pettai/Madise 2006: 303). In einigen MOE-Ländern leisten auch Abgeordnete der Mehrheitsfractionen der eigenen Regierung mitunter heftigen Widerstand und bringen in zentralen Fragen – wie bei der Verabschiedung des Haushalts – deren Gesetzesinitiativen zu Fall (Ismayr 2010: 41). Positiv wirkt sich dieses eigenständige legislative Selbstverständnis der Abgeordneten im Falle von Minderheitsregierungen oder von prekären Mehrheitsverhältnissen aus: Die Parlamente bleiben handlungsfähig, weil die oppositionellen Fractionen und/oder einzelne Abgeordnete die (Gesetzes-)Initiative ergreifen und ihre „Mitregierungschancen“ nutzen (Ismayr 2010: 41).

Die institutionelle und politische Eigenständigkeit der MOE-Parlamente gegenüber den Exekutivorganen manifestiert sich auch bei ihrer Fähigkeit zur Regierungsbildung. Sie reagieren in der Regel wesentlich flexibler auf das Scheitern von Regierungskoalitionen oder den Rücktritt eines Premierministers, als es in „klassischen“ parlamentarischen Demokratien zu erwarten wäre. Die Zwischenbilanz nach dem ersten post-sozialistischen Jahrzehnt, wonach „sich die Verschmelzung von Parlamentsmehrheit und Regierung, die die parlamentarischen Regierungssysteme Westeuropas kennzeichnet, in Mittel- und Osteuropa bislang nur teilweise oder gar nicht entwickelt“ hatte (Kraatz/Steinsdorff 2002b: 322), ist nach wie vor aktuell. So zeigt der Blick auf das Verhältnis von Parlaments- und Regierungsstabilität (*Tabelle 1*), dass das Risiko eines vorzeitigen Mandatsverlusts aufgrund des Scheiterns der Regierungsmehrheit für die Abgeordneten in MOE wesentlich geringer ist als in den meisten westeuropäischen Ländern.

In Ungarn, den drei Baltischen Staaten, Slowenien und Rumänien kam es bis dato noch nie zu vorzeitigen Neuwahlen, in der Slowakei (1994) und Tschechien (1998) nur einmal. Lediglich in Polen (1993, 2007) und Bulgarien (1994, 1997) wurden je zwei Legislaturperioden vorzeitig beendet. Gleichzeitig belegen die Daten zur durchschnittlichen Lebenszeit von Regierungskoalitionen sowie die Anzahl der Regierungswechsel eine wesentlich größere Instabilität. Selbst in Ländern mit vergleichsweise stabilen Regierungen, wie in Bulgarien, Ungarn und der Slowakei, amtierten seit 1990 bereits acht bzw. neun Premierminister, d.h. ihre durchschnittliche Amtszeit betrug nur rund 2,5 Jahre (vgl. *Tabelle A28* im Materialanhang). In dieser Ländergruppe fanden die meisten vorzeitigen Wechsel allerdings in den ersten post-sozialistischen Legislaturperioden statt. In Bulgarien etwa

blieben seit 1997 alle Premierminister (nach teilweise anfänglich schwieriger Regierungsbildung) für die gesamte Legislaturperiode im Amt (Riedel 2010: 690). In Polen und Lettland hingegen wechselte der Regierungschef bislang im Schnitt einmal jährlich, die Koalitionen hielten nur geringfügig länger zusammen (vgl. Tabellen A26e und A26c im Materialanhang).

*Tabelle 1: Parlaments- und Regierungsstabilität in den MOE-Staaten (1990-2009)*

Land	Vorzeitige Parlamentsauflösung	Durchschnittliche Koalitionsdauer <sup>a</sup>	Anzahl der Regierungswechsel <sup>b</sup>
Bulgarien	2	37	8
Estland	0	23	11
Lettland	0	16	16
Litauen	0	30	13
Polen	2	21	18
Rumänien	0	27	13
Slowakei	1	36	9
Slowenien	0	35	10
Tschechien	1	33	10
Ungarn	0	43	9
Durchschnittswert	0,6	30,1	11,7

Quelle: eigene Berechnungen auf der Basis von Kraatz/Steinsdorff (2002a) und Grotz/Weber in diesem Band. Ende des Untersuchungszeitraums: 30.06.2009.

Anmerkungen: <sup>a</sup> Anzahl der Monate, während der die parteipolitische Zusammensetzung einer Regierung unverändert besteht. <sup>b</sup> Als Regierungswechsel wird jeder Rücktritt des Regierungschefs gezählt.

Für die Frage nach dem Erfolg der parlamentarischen Institutionalisierung sind diese Zahlen in doppelter Hinsicht aufschlussreich: Zunächst ist festzuhalten, dass offenbar alle untersuchten Parlamente über effiziente Mechanismen verfügen, um „sich bei Bedarf auf eine neue Regierung zu einigen“ (Kraatz/Steinsdorff 2002b: 322). Sie haben somit auch in dieser Hinsicht nachdrücklich ihre Handlungsfähigkeit dokumentiert.

Eine genauere Analyse der Diskrepanz zwischen der Stabilität der Parlamente und der Instabilität der Regierungen legt noch einen weiteren Zusammenhang offen. Innerhalb der zehn untersuchten Volksvertretungen lassen sich zwei Gruppen unterscheiden, deren legislative Funktionslogik sich zunehmend ausdifferenziert. So gab es in vier der fünf Länder mit den meisten Regierungswechseln ( $N \geq 10$ ) und den am schnellsten zerfallenden Regierungskoalitionen ( $N \leq 30$ ) bislang keine einzige vorzeitige Parlamentsauflösung (Estland, Lettland, Litauen, Rumänien). Lediglich der polnische Sejm wurde zweimal vorzeitig neu gewählt. Dieser auf den ersten Blick paradoxe Befund legt den Schluss nahe, dass in den benannten Ländern das Eigeninteresse aller Volksvertreter, angesichts unsicherer Wiederwahlchancen verfrühte Neuwahlen möglichst zu vermeiden, zu besonders flexiblen Strategien der Regierungsbildung geführt hat, die auch bei unklaren oder häufig wechselnden Mehrheitsverhältnissen funktionieren. In Bulgarien, Slowenien, Tschechien, der Slowakei und Ungarn hingegen kam die parlamentarische Funktionslogik einer engen Koppelung von Mehrheitsfraktionen und Regierung im zweiten post-sozialistischen Jahrzehnt immer deutlicher zum Tragen.



## 4 Binnenorganisatorische Willensbildungs- und Entscheidungsstrukturen

Die bisherigen Ausführungen haben gezeigt, dass sich die Parlamente in allen MOE-Staaten dauerhaft als handlungsfähige Akteure etablieren konnten. Dieser Befund ist bemerkenswert, wenn man die schwierigen Rahmenbedingungen in Rechnung stellt, unter denen sich die erfolgreiche Institutionalisierung vollzog. Wie lassen sich unter diesen Bedingungen die kollektiven Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse in den Volksvertretungen rational organisieren? Mit Hilfe welcher Mechanismen gelingt es, den Spannungsbogen zwischen den Einzelinteressen aller Abgeordneten (Inklusion) und ihrer für die Mehrheitsfindung notwendigen Disziplinierung (Effizienz) in ein stabiles Gleichgewicht zu bringen? Zur Beantwortung dieser Fragen wird im Folgenden die Binnenorganisation der Parlamentsarbeit genauer untersucht.

Den Ausgangspunkt hierfür bildet eine vergleichende Analyse der internen Strukturen und Verfahren der MOE-Parlamente während des ersten post-sozialistischen Jahrzehnts (Kraatz/Steinsdorff 2002b). Sie wies nach, dass in den meisten Fällen die Regeln der parlamentarischen Binnenorganisation kontinuierlich verschärft wurden, so dass der Entscheidungsprozess im Plenum selbst bei unklaren Mehrheitsverhältnissen hinreichend effizient gestaltet werden konnte. Zu diesen Regelverschärfungen zählten strikte Redezeitbegrenzungen, die Erschwerung von Änderungsanträgen, die zeitliche und inhaltliche Beschränkung von Fragestunden, eine Reglementierung von Fraktionswechseln, etc. Dieser Rationalisierungstrend wurde mit einer bewussten „Stärkung der Ausschüsse auf Kosten des Plenums“ (Kraatz/Steinsdorff 2002b: 330) kombiniert. Im Vergleich zu den meisten westeuropäischen Legislativen verfügten die ständigen Parlamentsausschüsse in den MOE-Ländern zu Beginn des 21. Jahrhunderts über weitreichende Kompetenzen und ein hohes Maß an Autonomie, was wiederum zur parlamentarischen Effizienz beitrug, da die Entscheidungsfindung in kleineren, eher sachlich argumentierenden Gremien leichter zu organisieren ist und zudem stärker konsensorientiert abläuft. Insgesamt erwies sich diese Binnenorganisation nach dem Prinzip der „rationalisierten Inklusion“ (Kraatz/Steinsdorff 2002b) als geeignet, um den hohen und teils widersprüchlichen Anforderungen an die jungen demokratischen Parlamente gerecht zu werden. Im Folgenden soll überprüft werden, inwiefern dieses Prinzip der „rationalisierten Inklusion“ die Binnenorganisation der MOE-Parlamente noch immer prägt.

### 4.1 Fraktionen und Gruppen

Im ersten post-sozialistischen Jahrzehnt stellte die mangelnde Integrations- und Disziplinierungskraft der Fraktionen ein zentrales Charakteristikum aller MOE-Parlamente dar (Kraatz/Steinsdorff 2002b: 319). Das sichtbarste Zeichen hierfür war die große Zahl von Abgeordneten, die während einer Legislaturperiode (teilweise sogar mehrfach) von einer Fraktion zur anderen wechselten. Dieser „Fraktionstourismus“ erfasste während der beiden ersten Wahlperioden durchschnittlich mehr als ein Viertel aller Abgeordneten und führte in Tschechien 1992/96 und in Lettland 1995/98 sogar zu einer kompletten Neustrukturierung des Parlamentsplenums (Tabelle A21 im Materialanhang). Ein zentraler Grund für diese massiven Wanderungsbewegungen, die jede stabile Mehrheitsbildung unterminierten, be-

stand im Zerfall und in der Neubildung von Fraktionen im Zuge zahlreicher Parteigründungen, -spaltungen und -fusionen.

Aus ähnlichen Gründen fand sich in fast allen untersuchten Parlamenten gegen Ende der ersten Legislaturperioden eine relativ große Zahl von Abgeordneten ohne Fraktions- oder Gruppenzugehörigkeit (Tabelle A22 im Materialanhang). Dabei hatten sich selbst in den Ländern, in denen aufgrund des Wahlrechts auch unabhängige Kandidaten ins Parlament eingezogen waren (z.B. Litauen), fast alle Deputierten zunächst einer Fraktion oder Gruppe angeschlossen. Die steigende Zahl politisch „Heimatloser“, die in einzelnen Ländern zwischen 15 und 20 Prozent der Volksvertreter erreichte (Tschechien, Rumänien, Litauen), war ebenfalls eine Folge zersplitterter oder ganz zerfallener Fraktionen (Kraatz/Steinsdorff 2002b: 320). Auch wenn man von diesen „Ausreißern“ absieht, waren im Länderdurchschnitt in den letzten Monaten vor dem nächsten Wahltermin stets mehr als fünf Prozent Fraktionslose zu verzeichnen. Im zweiten post-sozialistischen Jahrzehnt haben sich sowohl die Häufigkeit der Fraktionswechsel als auch die Zahl der fraktionslosen Abgeordneten deutlich verringert (vgl. Tabellen A21 und A22 im Materialanhang). Der Konsolidierungstrend setzte sich in den meisten Ländern fort und führte zumindest in Ungarn, Rumänien und Polen seit der dritten Legislaturperiode zu einer deutlich erkennbaren personellen und (partei-)politischen Stabilisierung des Abgeordnetencorps zwischen den Wahlen.

Diese Entwicklung lässt sich nicht nur auf die zunehmende Konsolidierung der post-sozialistischen Parteiensysteme (Tiemann in diesem Band), sondern auch auf personelle wie institutionelle Lernprozesse zurückführen. Für viele Abgeordnete der ersten freien Parlamente war die Erinnerung an die erdrückende Dominanz der Kommunistischen Partei vor 1989/90 Grund genug, jede Fraktionsbindung abzulehnen bzw. sich nicht an organisatorische und/oder programmatische Weisungen gebunden zu fühlen (Ilonszki 1996: 457f.). Das Prinzip (freiwilliger) Fraktionsdisziplin im demokratischen Parlament war den Volksvertretern anfangs selbst in Ungarn, wo die Herausbildung eines Mehrparteiensystems bereits vor dem eigentlichen Systemwechsel begonnen hatte, weitgehend fremd. So fühlten sich nur rund 13 Prozent der 1990 gewählten Abgeordneten im Budapester Parlament gegenüber ihrer Fraktion oder Gruppe verantwortlich; die überwältigende Mehrheit pochte auf ihr Recht, bei Abstimmungen von Fall zu Fall selbst zu entscheiden (Chiva 2007: 203). Die Erkenntnis, dass parlamentarische Effizienz letztlich nur entlang klarer Partei- bzw. Fraktionslinien zu organisieren ist und einer inklusiven Entscheidungsfindung nur auf den ersten Blick zu widersprechen scheint, setzte sich erst allmählich durch.

Dieser Lernprozess wurde durch gezielte Disziplinierungsmaßnahmen der Fraktionsleitungen beschleunigt. So konzentrierte sich seit der zweiten Hälfte der 1990er Jahre die innerparlamentarische Ressourcenallokation – angefangen mit der Verteilung von Büroraum, Mitarbeiterstellen und finanziellen Leistungen bis hin zur Aufteilung von Redezeit im Plenum – in allen untersuchten Parlamenten auf die Fraktionen bzw. Gruppen. Angesichts der äußerst restriktiven Ausstattung der einzelnen Abgeordneten erhöhte dies den Anreiz, sich einer Fraktion anzuschließen. Zugleich wurde in vielen Ländern die nötige Mindestzahl zur Bildung einer Fraktion oder einer – meist mit weniger Rechten und Ressourcen ausgestatteten – Gruppe erhöht, um Abspaltungsversuche möglichst unattraktiv zu gestalten.

In mehreren Ländern gab es zudem Versuche, Fraktionswechsel förmlich zu verbieten bzw. empfindlich zu sanktionieren, was aber oft aus verfassungsrechtlichen Gründen scheiterte. Die Geschäftsordnungen der beiden rumänischen Parlamentskammern etwa verboten

ursprünglich nach einem Fraktionsaustritt den Wechsel in eine andere Gruppe für die restliche Legislaturperiode. Diese vom Verfassungsgericht mehrfach beanstandeten Klauseln wurden bei der Neufassung der Geschäftsordnungen im Jahr 2000 abgeschafft (Gabanyi 2010: 643). Auch in der Slowakei schaltete sich das Verfassungsgericht in die Auseinandersetzung um abtrünnige Fraktionsmitglieder ein. So hatte sich die Regierungspartei HZDS nach den Wahlen 1994 von ihren Parlamentsmitgliedern Einverständniserklärungen unterschreiben lassen, bei einem möglichen Fraktionsaustritt ein empfindliches Strafgeld an die Parteikasse zu zahlen. Als diese Drohung 1996 gegenüber einem austrittswilligen Abgeordneten wahrgemacht wurde, wandte er sich erfolgreich ans Verfassungsgericht. Die HZDS ignorierte dessen Entscheidung jedoch und verwehrte dem zahlungsunwilligen Abgeordneten den Zutritt zum Parlament (Malová/Haughton 2002: 132f.).

Die dauerhafte Stabilisierung der Parlamentsfraktionen und vor allem ein geschlossenes Abstimmungsverhalten lassen sich durch derartige Disziplinierungsmaßnahmen allein nicht erzwingen. Das belegen die in den Tabellen A21 und A22 zusammengestellten Daten für die vierte und fünfte post-sozialistische Legislaturperiode. Sie zeigen, dass die Wandlungsbewegungen in den MOE-Parlamenten offenbar kein reines Transformationsproblem darstellen, sondern nach wie vor zur politischen Normalität gehören. So stieg die Zahl der Fraktionswechsel in der vierten Legislaturperiode wieder deutlich an, wobei die Unterschiede zwischen den Parlamenten ins Auge fallen. Während sich in Ungarn (8,0%) und Rumänien (10,8%) die Konsolidierungstendenz fortsetzte, nahm der Fraktionstourismus in Litauen mit 37,5% gegenüber früheren Legislaturperioden sogar zu und erfasste in Lettland und Bulgarien immerhin noch jeden fünften Abgeordneten. Untersuchungen zum Abstimmungsverhalten der Parlamentarier belegen zudem, dass wechselnde Mehrheiten und erhebliche Abweichungsquoten auch bei wichtigen Entscheidungen – wie der Verabschiedung der Haushaltsgesetze – nach wie vor auftreten. Das gilt besonders für die Baltischen Staaten (Schmidt 2002: 242f.), aber auch für Tschechien und Bulgarien (Kopecký/Spirova 2008: 144).

Zusammenfassend ergibt sich für die strukturierende Funktion der Fraktionen und Gruppen im parlamentarischen Prozess ein differenziertes Bild. In Ungarn, Tschechien, Rumänien und – in eingeschränktem Maße – Polen sind inzwischen vergleichsweise stabile Fraktionenparlamente entstanden (vgl. Kopecký/Spirova 2008). In den Baltischen Staaten hingegen ist die Integrations- und Disziplinierungsfunktion der parlamentarischen Parteien nach wie vor schwach ausgeprägt, während die Slowakei und Slowenien<sup>3</sup> in dieser Beziehung eine mittlere Position einnehmen.

#### 4.2 *Plenum und ständige Ausschüsse*

Folgt man den eingangs skizzierten Erkenntnissen der vergleichenden Parlamentsforschung, scheinen die „durchwachsenen“ Befunde zur Integrations- und Disziplinierungskraft der Fraktionen in MOE einen eindeutigen Schluss nahezu legen: Die einzige Möglichkeit, unter diesen Bedingungen effiziente Entscheidungen zu generieren, besteht in der Durchsetzung restriktiver binnenorganisatorischer Regeln. Je besser es der Exekutive gelingt, im Plenum und in den ständigen Ausschüssen die Tagesordnung, die Zeitplanung und auch den Informationsfluss zu kontrollieren, desto eher lassen sich ein fehlender program-

<sup>3</sup> Die Einordnung Sloweniens basiert auf Zajc (2007).

matischer Zusammenhalt und die mangelhafte Abstimmungsdisziplin der Fraktionen kompensieren (Döring 2004).

Die zehn MOE-Parlamente jedoch entsprechen dieser Logik allenfalls zum Teil. Dies wird anhand der folgenden Untersuchung der formellen und informellen Regeln legislativer Binnenorganisation deutlich.<sup>4</sup> Sie basiert im Wesentlichen auf einem Set von Indikatoren, das Herbert Döring (1994: 340f.) für die Analyse westeuropäischer Parlamentsstrukturen entwickelt und seitdem breite Verwendung gefunden hat (z.B. Döring/Hallerberg 2004; Yläoutinen/Hallerberg 2009).<sup>5</sup> Im Zentrum stehen hierbei die Beteiligungsmöglichkeiten individueller Abgeordneter – also gerade auch von Vertretern der Opposition bzw. der parlamentarischen Minderheit –, die nach Parlamentsplenum und Ausschüssen getrennt erhoben werden. Eine genaue Aufschlüsselung der einzelnen Indikatoren sowie deren Ausprägungen in den MOE-Staaten, die aufgrund der parlamentarischen Geschäftsordnungen (GO) ermittelt wurden, finden sich in Tabelle A23 und A24 im Materialanhang.

Was die Beteiligung der parlamentarischen Minderheit an der Entscheidungsfindung im Plenum betrifft, sind die Regelungen bei Verfassungsänderungen in allen untersuchten Parlamenten einheitlich und haben sich auch seit Verabschiedung der demokratischen Verfassungen nicht verändert (Tabelle A23, Spalte P3): Da Verfassungsänderungen überall qualifizierte Mehrheiten erfordern (die Quoten liegen zwischen 60 und 80 Prozent), verfügen die Oppositionsvertreter über ein Vetorecht. Im Hinblick auf Geschäftsordnungsänderungen ist die Situation weniger einheitlich (Tabelle A23, Spalte P2). 2010 konnte die Regierungsmehrheit die GO in sechs der zehn Parlamente mit einfacher Mehrheit ändern, in Estland und Rumänien war zumindest die absolute Mehrheit erforderlich, und nur in Litauen und Ungarn verfügen die Oppositionsfraktionen über ein stärker geschütztes Vetorecht, was GO-Änderungen nur im Konsens ermöglicht. Diesem Recht kommt deshalb große Bedeutung zu, weil hier der Schlüssel zur Änderung (fast) aller anderen untersuchten Indikatoren liegt. Tabelle A23 zeigt indes, dass substantielle Änderungen bzw. eine komplette Neufassung der GO *de facto* zwar in fast allen Ländern erfolgten, gleichzeitig jedoch auch in den Parlamenten ohne Vetomöglichkeiten der Opposition nicht signifikant häufiger stattfanden.

Der aufschlussreichste Indikator betrifft die Mitwirkungsrechte der Oppositionsabgeordneten an der Tagesordnung (Tabelle A23, Spalte P1). Wie erörtert, zählt die Kontrolle über die behandelten Themen zu den wichtigsten Instrumenten, mit deren Hilfe die Regierung(smehrheit) die Parlamentarier kontrollieren kann. Vergleicht man die entsprechenden Werte für die Jahre 2002 und 2010, zeigt sich deutlich ein Trend zu wachsender Agendakontrolle durch die Regierung(sfraktionen): Während 2002 in sieben der zehn untersuchten Parlamente die Tagesordnung im Konsens aller Fraktionen/Gruppen beschlossen wurde, gilt das 2010 nur noch in Litauen und der Slowakei uneingeschränkt. In Estland, Polen und Ungarn wurden die Mitspracherechte der Minderheit bei der Tagesordnung deutlich reduziert, in Rumänien sogar ganz abgeschafft. Eine partielle Ausweitung der Inklusion oppositioneller Abgeordneter in diesem Punkt erfolgte lediglich in Bulgarien und Tschechien.

---

<sup>4</sup> Alle weiteren Aussagen beziehen sich ausschließlich auf Erste Kammern.

<sup>5</sup> Im Unterschied zu Döring (1994) wird im Folgenden die Anzahl der jährlichen Plenarsitzungen (als Indikator für eine Beteiligungsmöglichkeit oppositioneller Abgeordneter) nicht herangezogen, da vergleichbare Daten aufgrund unterschiedlicher Berechnungsmethoden der Sitzungsdauer nur schwer zu erheben sind. Zudem erscheint der Indikator für die MOE-Parlamente nur bedingt aussagekräftig und wurde hier nicht gesondert verwendet.

Während also die Minderheitsrechte im Plenum insgesamt eingeschränkt wurden, ergibt sich mit Blick auf die ständigen Ausschüsse ein gegenteiliges Bild (Tabelle A24). Die zwischen 2002 und 2010 vollzogenen Geschäftsordnungsänderungen führten in sieben der zehn Parlamente zu einer teilweise deutlichen (Tschechien, Slowakei) Ausweitung der Minderheitsrechte. Lediglich in Bulgarien und Polen wurde die Inklusion oppositioneller Abgeordneter in der Ausschussarbeit erschwert, in Ungarn blieb sie in der Summe der einzelnen Rechte unverändert hoch. Bemerkenswert ist, dass – anders als in einigen westeuropäischen Parlamenten – der thematische Zuschnitt der ständigen Ausschüsse (Tabelle A24, Spalte A1) der Ressortaufteilung der Regierung entspricht, so dass sie deren Arbeit effektiver kontrollieren können. Vor allem aber können sie in fast allen untersuchten Ländern Regierungsmitglieder und Beamte befragen (Spalte A3) und andere Zeugen vorladen (Spalte A4). Auch steht den Ausschüssen inzwischen das Recht der Akteneinsicht zu (Spalte A5), wodurch sie den strukturellen Vorteil der Regierung bei der Informationsbeschaffung im Gesetzgebungsverfahren teilweise ausgleichen können.

Hinzu kommt, dass sich im Parlamentsalltag eine Vielzahl informeller Absprachen entwickelt hat, die von den formellen Regeln teilweise erheblich abweichen. Ein Beispiel hierfür ist die proportionale Berücksichtigung der Oppositionsfractionen bei der Vergabe von Ausschussvorsitzen (Spalte A2). Während die Geschäftsordnungen sehr unterschiedliche Regelungen vorsehen und teils vage Angaben machen, hat sich in fast allen untersuchten Ländern die Praxis herausgebildet, einige Ausschussvorsitze selbst dann für die Opposition zu reservieren, wenn dafür keine formelle Grundlage in der GO existiert. Allerdings finden die Mehrheitsfractionen auch Mittel und Wege, besonders wichtige Ausschussvorsitze für sich zu reklamieren. Im Ergebnis werden die Oppositionsfractionen inzwischen in sieben untersuchten Parlamenten an der Verteilung der Ausschussvorsitze beteiligt, wobei die Berücksichtigung teilweise unterproportional ausfällt oder auf mündlichen, jederzeit widerrufbaren Absprachen beruht (Kopecký/Spirova 2008: 152; Schmidt 2010: 135; Yläoutinen/Hallerberg 2009: 158ff.). Bemerkenswert ist zudem, dass die stärker konsensual ausgerichtete Vergabe der wichtigen parlamentsinternen Leitungsfunktionen in Ungarn, der Slowakei und Slowenien am weitesten entwickelt ist, obwohl gerade in diesen Ländern 2002 noch ein reines Mehrheitsprinzip galt.

Insgesamt vergrößern die gut ausgebauten Mitwirkungsmöglichkeiten in den Ausschüssen die Inklusion der oppositionellen Abgeordneten im parlamentarischen Entscheidungsprozess, denn in der Ausschussarbeit spielt die Partei- und Fraktionszugehörigkeit in der Regel eine geringere Rolle als im Plenum. Darüber hinaus verbessern starke Ausschüsse nicht nur die Position des gesamten Parlaments gegenüber der Regierung, sondern sie bieten auch erweiterte Möglichkeiten zum Aushandeln und zur Kompromissuche, die unter den Bedingungen labiler Regierungskoalitionen und fehlender Fraktionsdisziplin für die Mehrheitsfindung entscheidend sind (Kraatz/Steinsdorff 2002b: 328).

Fügt man die parlamentarischen Minderheitsrechte im Plenum und in den Ausschüssen systematisch zusammen, ergibt sich ein überraschend klares Bild (*Tabellen 1 und 2*). Im ersten post-sozialistischen Jahrzehnt entwickelten sich in allen MOE-Staaten vergleichsweise inklusive Strukturen, wobei die Tendenz in den ständigen Ausschüssen noch deutlicher erkennbar war als im Plenum. Litauen, Rumänien, Slowenien und Ungarn bildeten 2002 die Gruppe mit den größten Beteiligungsrechten für individuelle Abgeordnete, und zwar sowohl im Plenum als auch in den Ausschüssen. Zumindest in den Ausschüssen verfügten die Parlamentarier in Polen, Bulgarien und Lettland ebenfalls über weitreichende

Einflussmöglichkeiten. In Tschechien und – in etwas geringerem Maße – in der Slowakei dominierte die Regierungsmehrheit den parlamentarischen Entscheidungsprozess am stärksten, aber selbst hier waren zumindest die Ausschüsse nicht vollständig nach dem Mehrheitsprinzip strukturiert. Diese Befunde entsprechen somit den Ergebnissen einer früheren Untersuchung, die ebenfalls die große institutionelle Autonomie der ständigen Ausschüsse gegenüber externer Einflussnahme betonte (Crowther/Olson 2002: 200f.).

Tabelle 1: Parlamentarische Mitwirkungsrechte oppositioneller Abgeordneter (2002)

		Ausschüsse		
		Groß	Mittel	Gering
Plenum	Groß	Litauen Rumänien Slowenien Ungarn	Estland	-
	Mittel	Polen	Slowakei	-
	Gering	Bulgarien Lettland	Tschechien	-

Quelle: eigene Zusammenstellung nach Tabelle A23 und A24 im Materialanhang.  
Anmerkung: Die Einordnung wurde anhand der entsprechenden Indexwerte wie folgt vorgenommen: Minderheitsrechte im Plenum: Gering = 0-1, Mittel = 1,5-2, Groß = 2,5-3; Minderheitsrechte in Ausschüssen: Gering = 0-1,5, Mittel = 2-3,5, Groß = 4-6.

Tabelle 2: Parlamentarische Mitwirkungsrechte oppositioneller Abgeordneter (2010)

		Ausschüsse		
		Groß	Mittel	Gering
Plenum	Groß	Litauen Ungarn	-	-
	Mittel	Bulgarien Estland Lettland Rumänien Slowakei Slowenien Tschechien	Polen	-
	Gering	-	-	-

Quelle und Anmerkungen: s. Tabelle 1.

Vor dem Hintergrund der dualistischen Funktionslogik von Volksvertretungen in parlamentarischen Demokratien bedürfen diese Befunde einer Erklärung. Für den ersten Untersuchungszeitpunkt (2002) lassen sie sich noch mit der anfänglichen Dominanz von systemlegitimierenden Aufgaben der Transformationsparlamente begründen, die einen hohen Grad an Inklusivität und Konsensorientierung erforderten. Mit Blick auf die aktuellen Mitwirkungsrechte der parlamentarischen Opposition (2010) jedoch scheint diese Erklärung nicht mehr hinreichend zu sein. Wie *Tabelle 2* zeigt, haben sich in den Ausschüssen die Mitwirkungsmöglichkeiten der Opposition im zweiten Jahrzehnt nach dem demokratischen Neubeginn nicht nur weiter konsolidiert, sondern in einigen Ländern sogar vergrößert. Gleichzeitig ging das Maß an Inklusion im Plenum tendenziell zurück; lediglich in Litauen und

Ungarn, die bereits 2002 die konsensorientiertesten internen Entscheidungsverfahren aufwiesen, hat sich die Situation nicht verändert. In allen anderen Ländern werden die Plenardebatten inzwischen stärker von der Regierungsmehrheit dominiert als die Ausschusssitzungen.

Hier manifestiert sich eine Intensivierung des Prinzips der „rationalisierten Inklusion“ (Kraatz/Steinsdorff 2002b). Zur Gewährleistung der parlamentarischen Arbeitsfähigkeit kommt es demnach entscheidend darauf an, das Obstruktionspotential der parlamentarischen Minderheit weitestgehend einzuschränken, ohne zugleich die Mitwirkungsmöglichkeiten der Opposition zu schmälern (Kraatz/Steinsdorff 2002b: 330). Das probateste Mittel gegen endlose Tagesordnungsdebatten, unkontrolliert lange und viele Redebeiträge und unzählige Änderungsanträge während der Gesetzeslesungen stellt – neben der verstärkten Regierungskontrolle über die Tagesordnung der Plenarsitzungen – die Stärkung der Ausschüsse dar, wo die Verhandlungen in der Regel weniger polarisierend und polemisch verlaufen als im Plenum.

In diesem Sinn kam es in den meisten MOE-Staaten während der dritten bzw. vierten Legislaturperiode zu weitreichenden Änderungen der parlamentarischen Geschäftsordnung. Die damit verbundenen Korrekturen führten zu einer Konsolidierung der „rationalisierten Inklusion“. Im Ergebnis verfestigte sich das Modell, das in der ersten Transformationsphase entstanden war, als die Abgeordneten „aus der Not eine Tugend gemacht“ hatten, indem sie zur Überwindung der unklaren Mehrheitsverhältnisse und der extrem volatilen Parteisysteme diese besondere Form der internen Organisation erfanden (Kraatz/Steinsdorff 2002b: 331). Die vorliegende Untersuchung hat gezeigt, dass alle MOE-Parlamente gleichermaßen an dieser partiell eigenständigen, von westeuropäischen Erfahrungen abweichenden Funktionslogik festhalten – und zwar ungeachtet der unterschiedlichen Konsolidierungserfolge hinsichtlich der strukturierenden Rolle der parlamentarischen Parteien.

## 5 Fazit

In den vergangenen 20 Jahren hat sich die Binnenorganisation der Parlamente in MOE grundlegend verändert. Im Verlauf der ersten vier bzw. fünf Legislaturperioden nach dem Ende des sozialistischen Räteparlamentarismus konnten sich in allen untersuchten Ländern klassische Merkmale von Volksvertretungen in parlamentarischen Demokratien herausbilden und großenteils konsolidieren. Die vergleichende Analyse hat gezeigt, dass die parlamentsinternen Entscheidungsmechanismen dabei – ähnlich wie in Westeuropa – von Land zu Land deutliche Unterschiede aufweisen. Die Befunde lassen jedoch auch einige länderübergreifende Muster erkennen.

Grundsätzlich ist die Institutionalisierung der demokratischen Parlamente in allen MOE-Staaten weitgehend abgeschlossen. Das gilt auch für die Zweiten Kammern in Polen, Tschechien, Rumänien und Slowenien, deren Existenzberechtigung anfangs teilweise in Frage gestellt wurde. Was die internen Aspekte der Institutionalisierung betrifft, entsprechen die Repräsentationsmuster heute in allen MOE-Parlamenten funktionalen Kriterien, der Professionalisierungsgrad ist deutlich gestiegen. Allerdings sind die Wiederwahlraten – mit Ausnahme Ungarns – noch immer vergleichsweise niedrig. Die hierdurch bedingte hohe Fluktuation der Abgeordneten erschwert die dauerhafte Herausbildung formeller wie

informeller Willensbildungs- und Entscheidungsstrukturen, mit deren Hilfe die Effizienz der legislativen Routinearbeit entscheidend gesteigert werden kann.

Ungeachtet dessen haben sich alle untersuchten Parlamente schon bald nach ihrer demokratischen Neustrukturierung als handlungsfähig erwiesen. Das gilt sowohl für die Gesetzgebung als auch für die Bestellung der Regierung. So gelang es in allen Ländern, dringend benötigte Reformgesetze trotz zeitweise unklarer Mehrheitsverhältnisse zügig auf den Weg zu bringen. Mit Blick auf die Regierungsbildung ergab sich ein bemerkenswerter Befund: Alle untersuchten Parlamente zeigten sich wesentlich stabiler als die von ihnen gebildeten Regierungen. Es kam vergleichsweise selten zu vorzeitigen Neuwahlen, obwohl die Frequenz von Regierungswechseln und Koalitionskrisen bis heute im Vergleich zu Westeuropa außergewöhnlich hoch liegt. Die Volksvertretungen in MOE manifestierten einen durchschnittlichen Grad an institutioneller und politischer Eigenständigkeit gegenüber den aus ihrer Mitte gebildeten Regierungen, der sie deutlich von den meisten westeuropäischen Legislativen unterscheidet.

Als entscheidende Variable erweist sich in diesem Zusammenhang die strukturierende Kraft der politischen Parteien: Je weniger sich die Mechanismen der parlamentarischen Mehrheitsfindung an der typischen Gegenüberstellung von Regierungs- und Oppositionsfractionen orientieren, desto flexibler reagieren die Abgeordneten auf Regierungskrisen bzw. -wechsel. In dieser Beziehung entwickeln sich die untersuchten Legislativen zunehmend unterschiedlich. Während in Ungarn, Tschechien, der Slowakei, Bulgarien und Slowenien im zweiten post-sozialistischen Jahrzehnt eine immer engere Koppelung von Mehrheitsfraktion und Regierung entstand, was auf eine „Normalisierung“ der parlamentarischen Funktionslogik hindeutet, ist in den drei Baltischen Staaten und Rumänien eine solche Koppelung nach wie vor kaum vorhanden. Im polnischen Sejm ist in dieser Frage kein eindeutiger Trend zu erkennen.

Vor diesem Hintergrund fällt die Antwort auf die Eingangsfrage nach der Anpassung der MOE-Parlamente an die aus Westeuropa bekannte Funktionslogik differenziert aus. Was die Dominanz der (Mehrheits-)Fraktionen im parlamentarischen Entscheidungsprozess anbelangt, ist die „Normalisierung“ zumindest in der Hälfte der untersuchten Legislativen unübersehbar. Zudem steht zu erwarten, dass mit der einsetzenden Konsolidierung gemäßigter Mehrparteiensysteme auch in Polen und Rumänien sowie in Estland, Lettland und Litauen klassische Fraktionenparlamente entstehen werden. Gleichzeitig wurde das Prinzip der „rationalen Inklusion“, das ursprünglich gerade zur Überbrückung der Defizite bei der Entwicklung stringenter parlamentarischer Parteiensysteme entstanden war, in allen zehn Parlamenten gleichermaßen ausgebaut. Dabei handelt es sich um den Versuch, effiziente Entscheidungsverfahren zu etablieren, die auch ohne Dominanz der Regierungsmehrheit auf Kosten der oppositionellen Minderheitsposition(en) funktionieren. Die damit verbundene Stärkung der ständigen Ausschüsse gegenüber dem Plenum könnte ein eigenständiges Funktionsmodell darstellen, mit dessen Hilfe sich das allen parlamentarischen Demokratien immanente Spannungsverhältnis von Effizienz und Inklusion generell weniger konfrontativ gestalten ließe.



## Literatur

- Ágh, Attila 1995: The Experiences of the First Democratic Parliaments in East Central Europe, in: *Communist and Post-Communist Studies* 28/2, 203-214.
- Ágh, Attila 1997: Parliaments as Policy-making Bodies in East Central Europe: The Case of Hungary, in: *International Political Science Review* 18/4, 417-432.
- Ágh, Attila 2002: Parliamentarization as a Region-Specific Way of Democratization in East Central Europe, in: Kraatz, Susanne/Steinsdorff, Silvia von (Hrsg.): *Parlamente und Systemtransformation im postsozialistischen Europa*. Opladen: Leske + Budrich, 43-61.
- Ágh, Attila 2003: Parliamentarization as a Regionally Specific Way of Democratization in East Central Europe, in: Bos, Ellen/Mommsen, Margareta/Steinsdorff, Silvia von (Hrsg.): *Das russische Parlament. Schule der Demokratie?* Opladen: Leske + Budrich, 47-69.
- Armbrüster, Georg/Lukošaitis, Alvidas 2002: Zur Konsolidierung von Parlament und Demokratie in Litauen, in: Kraatz, Susanne/Steinsdorff, Silvia von (Hrsg.): *Parlamente und Systemtransformation im postsozialistischen Europa*. Opladen: Leske + Budrich, 247-265.
- Arter, David 2006: Conclusion. Questioning the 'Mezey Question': An Interrogatory Framework for the Comparative Study of Legislatures, in: *The Journal of Legislative Studies* 12/3-4, 462-482.
- Beyme, Klaus von 1994: *Systemwechsel in Osteuropa*, Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Beyme, Klaus von 1999: *Die Parlamentarische Demokratie. Entstehung und Funktionsweise*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Carey, John M./Formanek, Frantisek/Karpowicz, Ewa 2002: Legislative Autonomy in New Regimes: The Czech and Polish Cases, in: Loewenberg, Gerhard/Squire, Peverill/Kiewiet, D. Roderick (Hrsg.): *Legislatures. Comparative Perspectives on Representative Assemblies*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 352-383.
- Chiva, Cristina 2007: The Institutionalisation of Post-Communist Parliaments: Hungary and Romania in Comparative Perspective, in: *Parliamentary Affairs* 60/2, 187-211.
- Commisso, Ellen 1997: Is the Glass Half Full or Half Empty? Reflections on Five Years of Competitive Politics in Eastern Europe, in: *Communist and Post-Communist Studies* 30/1, 1-21.
- Crowther, William E./Olson, David M. 2002: Committee Systems in New Democratic Parliaments: Comparative Institutionalization, in: Olson, David M./Crowther, William E. (Hrsg.): *Committees in Post-Communist Democratic Parliaments: Comparative Institutionalization*. Columbus: Ohio State University Press, 171-206.
- Döring, Herbert 1994: Parlament und Regierung, in: Gabriel, Oscar W./Brettschneider, Frank (Hrsg.): *Die EU-Staaten im Vergleich. Strukturen, Prozesse, Politikinhalt*. 2. Auflage. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 336-358.
- Döring, Herbert (Hrsg.) 1995: *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Frankfurt/New York: Campus.
- Döring, Herbert 2003: Party Discipline and Government Imposition of Restrictive Rules, in: *The Journal of Legislative Studies* 9/4, 147-163.
- Döring, Herbert 2004: Controversy, Time Constraint, and Restrictive Rules, in: Döring, Herbert/Hallerberg, Mark (Hrsg.): *Patterns of Parliamentary Behavior: Passage of Legislation across Western Europe*. Aldershot: Ashgate, 141-168.
- Döring, Herbert/Hallerberg, Mark (Hrsg.) 2004: *Patterns of Parliamentary Behavior: Passage of Legislation across Western Europe*. Aldershot: Ashgate.
- Gabanyi, Anneli Ute 2010: Das politische System Rumäniens, in: Ismayr, Wolfgang (Hrsg.): *Die politischen Systeme Osteuropas*. 3. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag, 627-675.
- Ganghof, Steffen/Hönnige, Christoph/Stecker, Christian (Hrsg.) 2009: *Parlamente, Agendasetzung und Vetospieler*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Goetz, Klaus H./Zubek, Radoslaw 2007: Government, Parliament and Law-making in Poland, in: *The Journal of Legislative Studies* 13/4, 517-538.

- Hazan, Reuven Y. 2003: Does Cohesion Equal Discipline? Towards a Conceptual Delineation, in: *The Journal of Legislative Studies* 9/4, 1-11.
- Hahn, Jeffrey 1996: Introduction: Analyzing Parliamentary Development in Russia, in: ders. (Hrsg.): *Democratization in Russia. The Development of Legislative Institutions*. Armonk: M.E. Sharpe, 3-25.
- Hibbing, John R./Patterson, Samuel C. 1994: The Emergence of Democratic Parliaments in Central and Eastern Europe, in: Copeland/Gary W./Patterson, Samuel C. (Hrsg.): *Parliaments in the Modern World. Changing Institutions*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 129-150.
- Hönnige, Christoph 2009: Die Vertrauensfrage als Instrument der Agendakontrolle, in: Ganghof, Steffen/Hönnige, Christoph/Stecker, Christian (Hrsg.): *Parlamente, Agendasetzung und Veto-spieler*. Wiesbaden: VS Verlag, 25-39.
- Huntington, Samuel P. 1968: *Political Order in Changing Societies*. New Haven u.a.: Yale University Press.
- Huntington, Samuel P. 1991: Democracy's Third Wave, in: *Journal of Democracy* 2/2, 12-34.
- Ilonszki, Gabriella 1996: From Marginal to Rational Parliaments: A Central European Regional View, in: Ágh, Attila/Ilonszki, Gabriella (Hrsg.): *Parliaments and Organized Interests: The Second Steps*. Budapest: Hungarian Center for Democracy Studies, 451-465.
- Ilonski, Gabriella 2007: From Minimal to Subordinate: A Final Verdict? The Hungarian Parliament, 1990-2002, in: *The Journal of Legislative Studies* 13/1, 38-58.
- Ilonszki, Gabriella/Edinger, Michael 2007: MPs in Post-Communist and Post-Soviet Nations: A Parliamentary Elite in the Making, in: *The Journal of Legislative Studies* 13/1, 142-163.
- Ismayr, Wolfgang 2010: Die politischen Systeme Osteuropas im Vergleich, in: ders. (Hrsg.): *Die politischen Systeme Osteuropas*. 3. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag, 9-78.
- Judge, David 2003: Legislative Institutionalization: A Bent Analytical Arrow?, in: *Government and Opposition* 38/4, 497-516.
- Kopecký, Petr 2004: 'Power to the Executive!' The Changing Executive-Legislative Relations in Eastern Europe, in: *Journal of Legislative Studies* 10/2-3, 142-154.
- Kopecký, Petr/Spirova, Maria 2008: Parliamentary Opposition in Post-Communist Democracies: Power of the Powerless, in: *The Journal of Legislative Studies* 14/1-2, 133-159.
- Kraatz, Susanne/Steinsdorff, Silvia von (Hrsg.) 2002a: *Parlamente und Systemtransformation im postsozialistischen Europa*. Opladen: Leske + Budrich.
- Kraatz, Susanne/Steinsdorff, Silvia von 2002b: „Rationalisierte Inklusion“ als bedingtes Erfolgskonzept. Die Entwicklung der mittel- und osteuropäischen Parlamente in vergleichender Perspektive, in: dies. (Hrsg.): *Parlamente und Systemtransformation im postsozialistischen Europa*. Opladen: Leske + Budrich, 317-333.
- Liebert, Ulrike/Cotta, Mario (Hrsg.) 1990: *Parliament and Democratic Consolidation in Southern Europe*. London: Pinter Publishers.
- Linek, Lukáš/Mansfeldová, Zdenka 2007: The Parliament of the Czech Republic, 1993-2004, in: *The Journal of Legislative Studies* 13/1, 12-37.
- Lukšič, Igor 2010: Das politische System Sloweniens, in: Ismayr, Wolfgang (Hrsg.): *Die politischen Systeme Osteuropas*. 3. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag, 729-772.
- Machos, Csilla 2002: Das postsozialistische Parlament in Ungarn – Strukturen und Akteure, in: Kraatz, Susanne/Steinsdorff, Silvia von (Hrsg.): *Parlamente und Systemtransformation im post-sozialistischen Europa*. Opladen: Leske + Budrich, 63-85.
- Malová, Darina/Haughton, Tim 2002: Parliament and System Change in Slovakia, in: Kraatz, Susanne/Steinsdorff, Silvia von (Hrsg.): *Parlamente und Systemtransformation im postsozialistischen Europa*. Opladen: Leske + Budrich, 127-143.
- Mansfeldová, Zdenka 2002: Das tschechische Parlament im Zeichen allmählicher Stabilisierung, in: Kraatz, Susanne/Steinsdorff, Silvia von (Hrsg.): *Parlamente und Systemtransformation im post-sozialistischen Europa*. Opladen: Leske + Budrich, 111-125.
- Matland, Richard E./Studlar, Donley T. 2004: Determinants of Legislative Turnover: A Cross-National Analysis, in: *British Journal of Political Science* 34/1, 87-108.

- Matthes, Claudia-Yvette 2002: Polen – vom personalisierten zum rationalisierten Parlamentarismus, in: Kraatz, Susanne/Steinsdorff, Silvia von (Hrsg.): *Parlamente und Systemtransformation im postsozialistischen Europa*. Opladen: Leske + Budrich, 87-109.
- Mezey, Michael M. 1979: *Comparative Legislatures*. Durham: Duke University Press.
- Meurs, Wim van/Pettai, Vello 2002: Die Riigikogu – das Parlament Estlands, in: Kraatz, Susanne/Steinsdorff, Silvia von (Hrsg.): *Parlamente und Systemtransformation im postsozialistischen Europa*. Opladen: Leske + Budrich, 207-219.
- Nalewajko, Ewa/Wesołowski, Włodzimierz 2007: Five Terms of the Polish Parliament, 1989-2005, in: *The Journal of Legislative Studies* 13/1, 59-82.
- Norton, Philip/Olson, David M. 1996: Parliaments in Adolescence, in: Olson, David M./Norton, Philip (Hrsg.): *The New Parliaments of Central and Eastern Europe*. London/Portland: Frank Cass, 231-244.
- Norton, Philip/Olson, David M. 2007: Post-Communist and Post-Soviet Legislatures: Beyond Transition, in: *The Journal of Legislative Studies* 13/1, 1-11.
- Olson, David M. 1995: Feature: Parliament by Design. Organizational Dilemmas of PostCommunist Assemblies, in: *East European Constitutional Review* 4/2, 56-60.
- Olson, David M./Crowther, William E. (Hrsg.) 2002: *Committees in Post-Communist Democratic Parliament: Comparative Institutionalization*. Columbus: Ohio State University Press.
- Olson, David M./Norton, Philip 2007: Post-Communist and Post-Soviet Parliaments: Divergent Paths from Transition, in: *The Journal of Legislative Studies* 13/1, 164-196.
- Owens, John E. 2003: Explaining Party Cohesion and Discipline in Democratic Legislatures: Purposiveness and Contexts, in: *Journal of Legislative Studies* 9/4, 12-40.
- Patterson, Samuel/Copeland, Gary 1994: Parliaments in the Twenty-first Century, in: dies. (Hrsg.): *Parliaments in the Modern World. Changing Institutions*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1-11.
- Patzelt, Werner J. 1995: Vergleichende Parlamentarismusforschung als Schlüssel zum Systemvergleich. Vorschläge zu einer Theorie- und Forschungsdebatte, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*. Sonderband zum 25jährigen Bestehen. Demokratie in Europa: Zur Rolle der Parlamente, Opladen: Westdeutscher Verlag, 355-385.
- Patzelt, Werner J. (Hrsg.) 2003: *Parlamente und ihre Funktionen. Institutionelle Mechanismen und institutionelles Lernen im Vergleich*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Patzelt, Werner J. (Hrsg.) 2005: *Parlamente und ihre Macht. Kategorien und Fallbeispiele institutioneller Analyse*. Baden-Baden: Nomos.
- Pettai, Vello/Madise, Ülle 2006: The Baltic Parliaments: Legislative Performance from Independence to EU Accession, in: *The Journal of Legislative Studies* 12/3-4, 291-310.
- Polsby, Nelson 1975: Legislatures, in: Greenstein, Fred/Polsby, Nelson (Hrsg.): *Handbook of Political Science*. Bd. 5. Reading: Addison-Wesley, 257-319.
- Riedel, Sabine 2010: Das politische System Bulgariens, in: Ismayr, Wolfgang (Hrsg.): *Die politischen Systeme Osteuropas*. 3. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag, 677-728.
- Schmidt, Thomas 2002: Die lettische Saeima zwischen Kontinuität und Wandel, in: Kraatz, Susanne/Steinsdorff, Silvia von (Hrsg.): *Parlamente und Systemtransformation im postsozialistischen Europa*. Opladen: Leske + Budrich, 221-245.
- Schmidt, Thomas 2010: Das politische System Lettlands, in: Ismayr, Wolfgang (Hrsg.): *Die politischen Systeme Osteuropas*. 3. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag, 123-170.
- Schüttemeyer, Suzanne S. 1998: *Fraktionen im Deutschen Bundestag 1949-1997*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Schüttemeyer, Suzanne S. 2006: Vergleichende Parlamentarismusforschung, in: Berg-Schlosser, Dirk/Müller-Rommel, Ferdinand (Hrsg.): *Vergleichende Politikwissenschaft*. 4. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag, 207-227.
- Smith, Steven/Remington, Thomas 2001: *The Politics of Institutional Choice. The Formation of the Russian State Duma*. Princeton/Oxford: Princeton University Press.

- Tauber, Joachim 2010: Das politische System Litauens, in: Ismayr, Wolfgang (Hrsg.): Die politischen Systeme Osteuropas. 3. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag, 171-208.
- Yläoutinen, Sami/Hallerberg, Mark 2009: The Role of Parliamentary Committees in the Budgetary Process in the Central and Eastern European Countries, in: Ganghof, Steffen/Hönnige, Christoph/Stecker, Christian (Hrsg.): Parlamente, Agendasetzung und Vetospieler. Wiesbaden: VS Verlag, 147-173.
- Zajc, Drago 2002: Institutional Consolidation in Central and Eastern Europe – The Case of Slovenia, in: Kraatz, Susanne/Steinsdorff, Silvia von (Hrsg.): Parlamente und Systemtransformation im postsozialistischen Europa. Opladen: Leske + Budrich, 145-157.
- Zajc, Drago 2007: Slovenia's National Assembly, 1990-2004, in: The Journal of Legislative Studies 13/1, 83-98.

# Regierungskoalitionen: Bildung und Dauerhaftigkeit

Florian Grotz/Till Weber

## 1 Einleitung

In den westeuropäischen Demokratien wurde die überwiegende Mehrzahl der nationalen Regierungen seit 1945 von zwei oder mehreren Parteien gebildet (Müller/Bergman/Strøm 2008: 7f.). Dieser Befund hat weitreichende Konsequenzen für die Funktionsweise der parlamentarischen Regierungssysteme. In Mehrparteienregierungen basieren politische Entscheidungen stets auf einem Kompromiss zwischen den Koalitionspartnern, die zugleich im Wettbewerb zueinander stehen. Folglich ist der kabinettsinterne Abstimmungsbedarf größer als in Einparteiregierungen. Diese fundamentale Differenz hat sich auch in der empirischen Demokratietheorie niedergeschlagen. In der Regimetypologie Arend Lijpharts (1999) zählen Koalitionsregierungen zu den Strukturmerkmalen der Konsensdemokratie, Einparteiregierungen dagegen zu jenen der Mehrheitsdemokratie. Aus Sicht des Vetospieleransatzes sind in Koalitionsregierungen Politikwechsel deutlich schwieriger umzusetzen als in Einparteiregierungen (Tsebelis 2002). Nicht zuletzt gelten Einparteikabinette auch als stabiler, was die Funktions- und Leistungsfähigkeit des Regierungssystems fördert (Saalfeld 2008: 327).

Vor diesem Hintergrund überrascht es nicht, dass sich die Koalitionsforschung zu einem der produktivsten Zweige der Vergleichenden Politikwissenschaft entwickelt hat (Müller 2004). Dabei standen drei Gegenstandsbereiche im Zentrum des Interesses (Kropp 2008: 516): die *Bildung* von Regierungsbündnissen, ihre *Performanz* und ihre *Stabilität*. Insbesondere zur Bildung und Stabilität westeuropäischer Koalitionsregierungen liegt ein umfangreicher Bestand an empirisch-vergleichenden Studien vor. Für die Demokratien Mittel- und Osteuropas (MOE) finden sich dagegen nur vereinzelte Untersuchungen der Koalitionsbildung<sup>1</sup> und der Koalitionsstabilität<sup>2</sup>. Dies ist erstaunlich, da schon ein exemplarischer Blick auf die Empirie entsprechenden Erklärungsbedarf dokumentiert.

So wurden in einigen MOE-Staaten während der jüngeren Vergangenheit politisch „bedenkliche“ Regierungsbündnisse gebildet. In der Slowakei formierten die Sozialdemokraten (SMER) im Juli 2006 eine Koalition mit der Bewegung für eine Demokratische Slowakei (L'S-HZDS) und der rechtsradikalen Slowakischen Nationalpartei (SNS) (Lang 2006). Wenige Monate zuvor war die polnische Partei „Recht und Gerechtigkeit“ (PiS) ein Bündnis mit der „Selbstverteidigung“ (Sam) und der „Liga Polnischer Familien“ (LPR) eingegangen – zwei Parteien, die gleichfalls als extremistisch eingestuft wurden (Jasiewicz/Jasiewicz-Betkiewicz 2006).

---

<sup>1</sup> Siehe Toole (2000), Grzymała-Busse (2001), Kropp/Schüttemeyer/Sturm (2002), Müller-Rommel (2005) und Druckman/Roberts (2007).

<sup>2</sup> Siehe Nikolenyi (2004), Grotz (2007), Somer-Topcu/Williams (2008) und Grotz/Weber (2009, 2010).

Auch um die Stabilität der mittel- und osteuropäischen Regierungskoalitionen scheint es derzeit nicht gut bestellt zu sein. Das trifft selbst für jene Länder zu, die einst als „Vorreiter“ der demokratischen Konsolidierung galten: In Ungarn zog sich der Bund Freier Demokraten (SZDSZ) im April 2008 aus dem gemeinsamen Kabinett mit den Sozialdemokraten (MSZP) zurück (FAZ vom 02.04.2008). Knapp ein Jahr später wurde die tschechische Regierung unter Mirek Topolánek durch ein Misstrauensvotum gestürzt, das auch von Abgeordneten der Koalitionsparteien unterstützt wurde (FAZ vom 25.03.2009).

Die Reihe solcher Beispiele könnte fortgesetzt werden. Aus Sicht der Vergleichenden Politikwissenschaft werfen sie zwei grundsätzliche Probleme auf. *Empirisch* stellt sich die Frage, ob die benannten Fälle nur untypische „Ausreißer“ sind oder ob sie regionalspezifische Muster repräsentieren, die von jenen in Westeuropa abweichen. *Analytisch* ist zu klären, inwieweit sich Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen den Regierungskoalitionen in den MOE-Staaten mit den theoretischen Ansätzen erklären lassen, die anhand der westeuropäischen Länder entwickelt wurden.

Das vorliegende Kapitel versucht, die beiden Fragen systematisch zu beantworten. Der folgende Abschnitt präsentiert die wichtigsten konzeptionellen und theoretischen Grundlagen der westeuropabezogenen Koalitionsforschung (2). Im Mittelpunkt stehen dabei jene Theorien, die auf parteien- bzw. parteiensystembezogene Variablen abstellen. Dieser Fokus bietet sich aus zwei Gründen an. Zum einen zieht die Literatur schwerpunktmäßig Strukturmerkmale parlamentarischer Parteien(systeme) heran, um sowohl die Zusammensetzung als auch die Dauerhaftigkeit westeuropäischer Regierungsbündnisse zu erklären. Zum anderen finden sich im Bereich der parteienbezogenen Koalitionsforschung auch die meisten Analysen zu MOE. Auf diesen Arbeiten basieren die beiden Abschnitte, in denen die Koalitionsbildung (3) und Koalitionsstabilität (4) in den zehn neuen EU-Staaten vergleichend untersucht werden. Der Schlussabschnitt fasst die Ergebnisse zusammen und diskutiert einige Perspektiven für die weitere Forschung (5).

## 2 Analytische Grundlagen der vergleichenden Koalitionsforschung

### 2.1 Konzepte: Koalitionsbildung und Koalitionsstabilität

Zunächst sind einige Schlüsselbegriffe zu klären. Unter einer *Regierungskoalition* verstehen wir die formalisierte Zusammenarbeit zwischen zwei oder mehreren Parteien auf Kabinettschene, die in der Regel für die Dauer einer Legislaturperiode vereinbart wird. Wahlbündnisse und andere Kooperationsformen inner- wie außerhalb des Parlaments fallen nicht darunter (Müller 2004: 269). Bei der *Koalitionsbildung* interessiert im Folgenden die parteipolitische Zusammensetzung, aber nicht die Aufteilung von Ressorts oder exekutiven Spitzenpositionen (Müller-Rommel in diesem Band).

Die Definition von *Koalitionsstabilität* ist deutlich schwieriger.<sup>3</sup> Konsens besteht dahingehend, dass ein Regierungsbündnis sowohl durch den Austritt eines Bündnispartners als auch den Eintritt einer neuen Partei beendet wird (Lijphart 1999: 131f.). Darüber hinaus nennt die Literatur zwei weitere Kriterien für Koalitionsende: die Abhaltung von Neuwahlen sowie ein personeller Wechsel im Amt des Regierungschefs (Browne/Gleiber/Mashoba

<sup>3</sup> Im Folgenden verwenden wir „Dauer“ und „Stabilität“ synonym (Budge/Keman 1990; Laver/Schofield 1990).

1984). Das letztgenannte Kriterium erscheint uns jedoch – gerade für den MOE-Kontext – weniger plausibel: In Ländern, wo sich die Parteiensysteme zum Teil noch immer dynamisch entwickeln (Lewis 2006), ist es eher ein Ausweis von Stabilität denn von Instabilität, wenn die Regierungszusammenarbeit auch unter einem neuen Premierminister fortgesetzt wird. Im Folgenden gilt eine Koalition daher solange als stabil, bis sich ihre parteipolitische Zusammensetzung ändert oder Parlamentswahlen stattfinden (Laver/Schofield 1990: 145ff.).<sup>4</sup>

## 2.2 Koalitionstheorien

Zur Erklärung von Koalitionspolitik findet sich eine Fülle theoretischer Ansätze, die sich meist *entweder* auf die Formierung von Regierungsbündnissen *oder* auf deren Stabilität beziehen.<sup>5</sup> Auf den ersten Blick scheint diese Zweiteilung durchaus sinnvoll: Sind doch „die theoretischen Argumente zur Erklärung der Lebensdauer von Kabinetten nicht einfach jene, die spiegelverkehrt die Bildung von Regierungen erklären“ (Müller 2004: 290). Allerdings sind Formierung und Lebensdauer nicht vollständig unabhängig voneinander. So können stabilitätsbezogene Kalküle die Bildung bestimmter Koalitionen wahrscheinlicher machen, da ein Regierungsbündnis, das eine lange Lebensdauer verspricht, den beteiligten Parteien attraktiver erscheinen dürfte als Bündnisse, in denen interne Konflikte „vorprogrammiert“ sind. Entsprechend gilt umgekehrt, dass eine Koalition umso dauerhafter sein wird, je wahrscheinlicher ihre Bildung war. Und schließlich ist die Bildung theoretisch „optimaler“ Bündnisse aufgrund gegebener Akteurskonstellationen oftmals nicht möglich, was auch die Koalitionsstabilität beeinträchtigen dürfte. Mit anderen Worten: *Die Erklärungsfaktoren für Koalitionsbildung und Koalitionsstabilität überlappen sich.*

Vor diesem Hintergrund untersucht der vorliegende Beitrag Koalitionsbildung und Koalitionsstabilität in den zehn MOE-Staaten unter einer übergreifenden Theorieperspektive. Dazu unterteilen wir die vorliegenden Ansätze in drei große „Theriefamilien“.

(1) Eine erste Gruppe von Ansätzen stellt die *koalitionsbezogenen Präferenzen der parlamentarischen Parteien* in den Mittelpunkt. Dabei unterscheidet die Literatur zwischen drei idealtypischen Zielsetzungen (Müller/Strøm 1999): Eine Regierungsbeteiligung ist für parlamentarische Parteien immer dann attraktiv, wenn sie dadurch (a) möglichst viele exekutive Spitzenpositionen besetzen (*office-seeking*), (b) wesentliche Teile ihres politischen Programms umsetzen (*policy-seeking*) oder (c) ihre Wiederwahlchancen erhöhen können (*vote-seeking*). Diese Logik der Nutzenmaximierung beeinflusst sowohl die Bildung als auch die Stabilität von Regierungsbündnissen: Parteien treten aus einem oder mehreren der benannten Motive Koalitionen bei und verlassen sie wieder, wenn diese Ziele durch die Fortsetzung der Regierungsbeteiligung gefährdet erscheinen.

Wie lassen sich solche Koalitionspräferenzen empirisch identifizieren? In der westeuropabezogenen Forschung wurden sie meist aus *Struktureigenschaften von Regierungskoalitionen und parlamentarischen Parteiensystemen* abgeleitet.<sup>6</sup> So legt die Logik des *office-*

<sup>4</sup> Eine gesonderte Behandlung ist für *vorgezogene* Neuwahlen vorgeschlagen worden (Diermeier/Stevenson 1999). Solch ein Fall tritt jedoch unter den hier untersuchten (postelektoralen) Koalitionen nicht auf (siehe unten sowie Beichelt/Keudel in diesem Band).

<sup>5</sup> Vgl. die entsprechenden Überblicksdarstellungen von Müller (2004), Diermeier (2006) und Kropp (2008).

<sup>6</sup> Koalitionspräferenzen können auch auf der Basis von Interviews mit beteiligten Akteuren rekonstruiert werden. Für die quantitativ-vergleichende Koalitionsforschung bietet die „indirekte“ Operationalisierung über Strukturei-

*seeking* etwa die Existenz möglichst kleiner Koalitionen nahe, weil dadurch die „Auszahlungen“ in Form von politischen Ämtern für die beteiligten Parteien maximiert wird (Riker 1962). Nach der Logik des *policy-seeking* lässt sich ein ähnliches Argument konstruieren: Je näher sich die Koalitionsparteien inhaltlich stehen, desto größer sind die Chancen für jede einzelne von ihnen, dass wesentliche Teile ihres Programms realisiert werden. Die Literatur enthält zahlreiche weitere Annahmen, wie sich die Logik von *office-*, *policy-* und *vote-seeking* an parteipolitischen Interaktionsmuster ablesen lässt (vgl. unten).

Insgesamt bilden jene Theorien, die auf strukturelle Eigenschaften von Regierungsbündnissen und parlamentarischen Parteiensystemen abstellen, den ersten und wichtigsten Ansatz der vergleichenden Koalitionsforschung. Dies gilt gleichermaßen für Koalitionsbildung wie Koalitionsstabilität (de Winter 2002; Grofman/van Roozendaal 1997). Die Logik parteipolitischer Nutzenmaximierung ist grundsätzlich auch auf die Regierungskoalitionen der MOE-Staaten anwendbar. Dabei sind einige Spezifika des post-sozialistischen Kontextes zu berücksichtigen, auf die wir unten eingehen.

(2) Neben den Präferenzen der beteiligten Parteien können sich auch *institutionelle Rahmenbedingungen* auf die Zusammensetzung und Lebensdauer von Koalitionen auswirken. Dazu zählen die Regeln der Regierungsbildung und -auflösung, die Struktur des Wahlsystems oder die Kompetenzausstattung des Staatspräsidenten (siehe auch von Steinsdorff, Harfst und Beichelt/Keudel in diesem Band). In der politikwissenschaftlichen Komparatistik nehmen institutionelle Variablen seit jeher eine zentrale Stellung ein (von Beyme 1988). Seitens der vergleichenden Koalitionsforschung wurden sie jedoch lange nicht als Erklärungsfaktoren berücksichtigt. Ein Grund liegt sicherlich darin, dass die „institutionelle Ausgestaltung europäischer Regierungssysteme“ eine beträchtliche Varianz aufweist, was das Vorhaben grundsätzlich erschwerte, institutionelle „Handlungsanreize und Restriktionen für koalitionsbildende Parteien [...] hinreichend] zu spezifizieren und gleichzeitig eine große theoretische Reichweite zu erzielen“ (Kropp 2008: 520).

Neuere Analysen haben hier erkennbare Fortschritte erzielt. So konnte gezeigt werden, dass Minderheitskabinette häufiger auftreten, wenn die Regierung keines formalen Vertrauensvotums durch das Parlament bedarf (sog. „negativer Parlamentarismus“; vgl. Bergman 1993). Auch institutionelle Anreize zur Formierung von Wahlallianzen, wie etwa im französischen System der absoluten Mehrheitswahl, haben einen deutlichen Effekt auf die Koalitionsbildung (Thiébaud 2000). Die Koalitionsdauer wird etwa durch den Umstand beeinflusst, ob der Premierminister über das Instrument der Vertrauensfrage verfügt, um die parlamentarische Basis seiner Regierung zu domestizieren (Huber/McCarty 2001). Trotz dieser und weiterer einschlägiger Studien sind die Effekte institutioneller Faktoren auf westeuropäische Koalitionen weder hinreichend theoretisch erfasst noch empirisch-vergleichend erforscht (Müller/Bergman/Strøm 2008: 25).

Hinzu tritt das Problem der Kontextabhängigkeit: Generell gilt, dass politische Institutionen in jungen Demokratien anders wirken als in gefestigten Demokratien (Dahl 1998: 127ff.). Für den vorliegenden Zusammenhang hat eine explorative Studie gezeigt, dass parlamentarische Verfahrensregeln in den neuen EU-Staaten nicht jene Effekte auf Regierungskoalitionen ausüben, wie sie für Westeuropa festgestellt wurden (Bergman/Ersson 2009). Eine Übertragung institutioneller Ansätze auf MOE ist demnach prinzipiell möglich, aber höchst voraussetzungsreich.

---

enschaften von Parteiensystemen allerdings zwei erhebliche Vorteile: Die entsprechenden Daten sind für große Fallzahlen relativ einfach zu erheben und zeichnen sich durch eine hohe Zuverlässigkeit (Reliabilität) aus.



(3) Schließlich finden sich *weitere Kontextfaktoren*, die die Koalitionsbildung und -dauer beeinflussen können. Dazu zählen ökonomische und politische Krisensituationen, die zur Bildung breiter Koalitionen bzw. zum Bruch bestehender Regierungsbündnisse führen können (Robertson 1984). Auch frühere Koalitionserfahrungen spielen eine Rolle, wenn die Beteiligten ihre Kooperationsfähigkeit bereits unter Beweis gestellt haben (Franklin/Mackie 1983). Umgekehrt werden Parteien, die aus einer Koalition ausgetreten sind, von ihren ehemaligen Bündnispartnern bei späteren Regierungsbildungsprozessen seltener berücksichtigt als andere Parteien (Tavits 2008).

Seitens der vergleichenden Forschung haben „sonstige Kontextvariablen“ weit weniger Interesse gefunden als institutionelle und parteienbezogene Erklärungsfaktoren. Dies trifft vor allem für den Bereich der Koalitionsbildung zu. In der Literatur zur Koalitionsstabilität war für eine gewisse Zeit ein Ansatz von Bedeutung, der den vorzeitigen Bruch von Regierungsbündnissen auf „kritische Ereignisse“ – politische Skandale, Wirtschaftskrisen, Kriege etc. – zurückführte (Browne/Frendreis/Gleiber 1984). Später wurde diese Erklärung mit strukturellen Theorien verknüpft (King u.a. 1990): Ob eine Koalition infolge eines „äußeren“ Ereignisses zerbricht, hängt demnach wesentlich von ihrer internen Kohärenz bzw. ihrem (partei-)politischen Umfeld ab. Eine solche integrierte Analyseperspektive empfiehlt sich auch für die Regierungsbündnisse in MOE (vgl. unten Abschnitt 4).

### 2.3 *Analyseansatz*

Für die folgende Untersuchung der neuen EU-Staaten konzentrieren wir uns auf die erste Gruppe von Ansätzen, die auf parteienbezogene Struktureigenschaften abstellt. Innerhalb dieser Variablengruppe kommen verschiedene Dimensionen für die Erklärung von Koalitionsbildung und -stabilität in Frage.

Die *Koalitionsbildung* wird in zweierlei Hinsicht durch Parteieneigenschaften beeinflusst. Zum einen sind interne Merkmale eines Regierungsbündnisses ausschlaggebend dafür, ob und inwieweit es für die (potentiellen) Partner attraktiv erscheint. Dazu zählen die Anzahl der Koalitionsparteien (Format) und der Mehrheits- bzw. Minderheitsstatus der Regierung (Koalitionstyp), aber auch die ideologische Kohärenz des Regierungsbündnisses. Zum anderen hat die Struktur des Parteiensystems Einfluss darauf, welche Koalition gebildet wird. In einem stark fragmentierten und/oder polarisierten Parlament ist die Formierung theoretisch „optimaler“ Regierungsbündnisse *a priori* eingeschränkt. Koalitionseigenschaften und Parteiensystemeigenschaften sind also gleichermaßen bei der Erklärung der Koalitionsbildung zu berücksichtigen.

Hinsichtlich der *Koalitionsstabilität* ergibt sich ein ähnliches Bild. Ob ein Regierungsbündnis bis zum regulären Ende der Legislaturperiode durchhält, hängt davon ab, inwieweit die Bündnispartner in der Lage und willens sind, die Koalition auch unter schwierigen Umständen aufrechtzuerhalten. Dabei spielen wiederum parteienbezogene Eigenschaften eine wichtige Rolle. So entscheidet die numerische und ideologische Zusammensetzung einer Regierungskoalition wesentlich darüber, wie wahrscheinlich bündnisinterne Konflikte auftreten und wie intensiv sie ausfallen. Zugleich kann sich das parlamentarische Parteiensystem als stabilitätsförderndes oder -gefährdendes Umfeld erweisen: Der Bruch eines Bündnisses wird für bestimmte Regierungsparteien attraktiver, wenn „passende“ Oppositi-

onsparteien zur Bildung einer alternativen Mehrheit vorhanden sind. Fehlen dagegen solche Alternativen, können auch „suboptimale“ Regierungsbündnisse stabil bleiben.

*Tabelle 1:* Parteienbezogene Erklärungsansätze für Koalitionsbildung und -stabilität

	Koalitionsstruktur	Parteiensystemstruktur
Numerische Dimension	Koalitionsformat Koalitionstyp	Fragmentierung
Ideologische Dimension	Kohärenz	Polarisierung
Organisatorische Dimension	Erfahrung	Fluidität

Quelle: eigene Darstellung.

Im Fazit ziehen wir also zur Erklärung von Koalitionsbildung und Koalitionsstabilität sowohl *numerische* als auch *ideologische* Variablen heran, die sich entweder auf die Koalitionsstruktur oder das parlamentarische Parteiensystem beziehen (*Tabelle 1*).<sup>7</sup> Für den MOE-Kontext ist eine weitere Strukturdimension von offensichtlicher Bedeutung: die *organisatorische Stabilität* der Parteiensysteme. Im Gegensatz zu Westeuropa zeichnen sich die parlamentarischen Parteien in den neuen EU-Staaten durch hohe „Fluidität“ aus (Lewis 2006; Tiemann in diesem Band). Vor allem ziehen noch immer relativ häufig neugegründete Parteien ins Parlament ein (Tavits 2007). Dies hat auch theoretische Konsequenzen für koalitionsbezogene Nutzenkalküle. So könnten neue Parteien trotz numerischer und ideologischer „Passfähigkeit“ bei Regierungsbündnissen weniger berücksichtigt werden, weil sie aus Sicht der etablierten Parteien weniger berechenbar sind. Zudem ist zu erwarten, dass sich Parteien in „fluiden“ Systemen koalitionspolitisch anders verhalten als in einem organisatorisch konsolidierten Umfeld, was auf die Stabilität bestehender Regierungsbündnisse zurückwirkt. Wie sich diese und andere Zusammenhänge in den neuen EU-Staaten darstellen, wird nun untersucht.

### 3 Empirisch-vergleichende Befunde (I): Koalitionsbildung

Für die empirische Analyse wurde die Gruppe der Regierungsbündnisse in den zehn MOE-Staaten in zweifacher Hinsicht eingeschränkt. Erstens nehmen wir nur *postelektorale Koalitionen* in den Blick, d.h. jene, die unmittelbar nach Parlamentswahlen seit 1990 bis Juli 2009 gebildet wurden. Da die reguläre Amtszeit der Parlamente in allen Ländern vier Jahre beträgt,<sup>8</sup> sind solche Koalitionen hinsichtlich ihrer potentiellen Lebensdauer besonders gut vergleichbar (Saalfeld 2006: 486f.). Auch bei der Bildung empfiehlt sich diese Einschränkung, da postelektorale Koalitionen unter ähnlichen politischen Umständen zustande kom-

<sup>7</sup> Die analytische Trennung zwischen Koalitionseigenschaften und Parteiensystemeigenschaften (Woldendorp/Keman/Budge 2000: 78) lässt sich nicht für alle parteienbezogenen Variablen durchhalten (Grotz/Weber 2009). An dieser Stelle behalten wir sie aus Übersichtlichkeitsgründen bei, gehen aber in den folgenden Abschnitten auf einige Wirkungszusammenhänge ein, die sich nur durch eine die beiden Kategorien übergreifende Perspektive darstellen lassen.

<sup>8</sup> Nur in Lettland galt bis 1997 eine dreijährige Legislaturperiode (Schmidt 2004: 121).

men, während die Bildung von Koalitionen während einer Legislaturperiode auf eine Krise der Vorgängerregierung folgt. Zweitens wurden einige Fälle mit besonderen Kontextbedingungen nicht in den Datensatz aufgenommen. Dies gilt für die ersten freien Wahlen in insgesamt vier Ländern, die noch vor deren Unabhängigkeitswerdung in den alten Staatsverbänden der Sowjetunion bzw. Jugoslawiens stattfanden,<sup>9</sup> sowie für die ersten Parlamente in drei weiteren Staaten, die primär eine neue Verfassung ausarbeiten sollten.<sup>10</sup> Einparteieregierungen werden immer dann einbezogen, wenn sie mit Koalitionen theoretisch informativ verglichen werden können.

Mit Blick auf die *Koalitionsbildung* haben wir argumentiert, dass solche Bündnisse zu erwarten sind, in denen die beteiligten Parteien ihren Nutzen im Sinne von *office*, *policy* und *votes* maximieren können. Zur Zusammensetzung solcher „optimalen“ Regierungsbündnisse findet sich in der Literatur eine große Zahl unterschiedlicher Theorien, die anhand der westeuropäischen Demokratien getestet wurden (zuletzt Martin/Stevenson 2001; Mitchell/Nyblade 2008). Für die Untersuchung der neuen EU-Staaten greifen wir davon zunächst zwei Hypothesen auf, die sich auf die numerische Koalitionsstruktur beziehen. Die erste hebt die *Anzahl der Koalitionsparteien* hervor (Leiserson 1970): Je weniger Parteien an einem Kabinett beteiligt sind, desto einfacher gestalten sich sowohl die Koalitionsverhandlungen als auch die Kompromissfindung während der Legislaturperiode. Die Bildung von Koalitionen mit möglichst wenigen Partnern ist mithin wahrscheinlicher als die großformatiger Bündnisse – eine Annahme, die sich empirisch für Westeuropa halten lässt (Martin/Stevenson 2001: 41).

Die zweite Hypothese verknüpft das Koalitionsformat mit der Frage der parlamentarischen Mehrheit (Riker 1962). Demnach sind *Minimale Gewinnkoalitionen* (MGK), bei denen die Stimmen jedes Bündnispartners für die absolute Parlamentsmehrheit benötigt werden, am wahrscheinlichsten: Im Vergleich zu *Minderheitsregierungen* müssen sie weniger die Bildung alternativer Regierungsmehrheiten und damit vorzeitigen Ämterverlust fürchten und können zudem ihre Politikagenda „aus eigener Kraft“ gestalten. MGK sind aber auch eher zu erwarten als *Übergroße Koalitionen* (die mehr Partner einschließen, als zur absoluten Parlamentsmehrheit benötigt werden), da jede „überflüssige“ Regierungspartei den *Office*-Nutzen für die anderen mindert. Diese Hypothese wurde im Rahmen eines Modells, das die Bildungswahrscheinlichkeit auf Basis der theoretisch möglichen Bündnisalternativen schätzt, im westeuropäischen Vergleich bestätigt (Martin/Stevenson 2001: 41). Auch real waren MGK unter den postelektoralen Regierungen, die in 17 westeuropäischen Demokratien zwischen 1945 und 2006 gebildet wurden, der häufigste Typ (34,0%): Zählt man noch die Einpartei-Mehrheitsregierungen hinzu (16,8%), fiel genau die Hälfte der Fälle in diese Gruppe. Minderheitsregierungen kamen immerhin in 30,8% der Fälle zustande, während Übergroße Koalitionen deutlich seltener waren (16,8%).<sup>11</sup>

<sup>9</sup> Zu den „Vorgründungswahlen“ in Estland, Lettland und Litauen sowie Slowenien im Jahr 1990 vgl. Nohlen/Kasapovic (1996). Einbezogen wurden dagegen die 1992er Wahlen zum Tschechischen und Slowakischen Nationalrat, die jeweils ab 01.01.1993 als Parlamente der beiden unabhängigen Staaten fungierten.

<sup>10</sup> Dazu gehören die Große Nationalversammlung in Bulgarien (1990-1991), das rumänische Zweikammerparlament (1990-1992) und die Föderative Versammlung in der ČSFR (1990-1992).

<sup>11</sup> Die Zahlenangaben basieren auf einem unveröffentlichten Datensatz, der uns von Sebastian Jäckle (Freiburg) dankenswerterweise zur Verfügung gestellt wurde.

Tabelle 2: Koalitionsformat nach Ländern

Land	Koalitionsformat					Gesamt
	1	2	3	4	5+	
Bulgarien	4	1	1	0	0	6
Estland	0	1	4	0	0	5
Lettland	0	1	1	2	1	5
Litauen	1	1	1	2	0	5
Polen	1	3	1	1	0	6
Rumänien	2	1	1	1	0	5
Slowakei	0	1	2	2	0	5
Slowenien	0	0	1	3	1	5
Tschechien	2	0	3	0	0	5
Ungarn	0	3	2	0	0	5
Gesamt	10	12	17	11	2	52

Quelle: eigene Berechnungen.

Welches Bild ergibt sich für die neuen EU-Staaten? Bezüglich des *Koalitionsformats* decken sich die Befunde grundsätzlich mit den westeuropäischen Erfahrungen (Tabelle 2). Weit über die Hälfte der postelektoralen Kabinette seit 1990 wurden von zwei oder drei Parteien gebildet (56 Prozent). Einparteieregierungen sind deutlich seltener (19 Prozent), was vor allem darauf zurückzuführen ist, dass unter den in MOE dominierenden Verhältniswahlssystemen absolute Mehrheiten für eine Partei die Ausnahme darstellen (Harfst in diesem Band). Dass umgekehrt auch höhere Koalitionsformate von vier und mehr Parteien auftreten (25 Prozent), überrascht nicht wirklich: In fragmentierten Parteiensystemen bilden sich Koalitionen mit hohen Formaten; dies war vor allem in Lettland und Slowenien der Fall (Tiemann in diesem Band). Bei stärkerer Mandatskonzentration sind dagegen Vierer- oder Fünferkoalitionen *a priori* ausgeschlossen (z.B. Ungarn oder Bulgarien).

Blickt man auf die Verteilung nach *Koalitionstypen* (Tabelle 3), traten MGK wie erwartet am häufigsten auf (48 Prozent). In der Mehrheit der postelektoralen Kabinette kam es freilich zu „theoretisch suboptimalen“ Konstellationen. Im Vergleich zu Westeuropa fällt insbesondere die größere Anzahl Übergroßer Koalitionen (27 Prozent) auf, Minderheitsregierungen machten immerhin noch ein Viertel der Fälle aus (25 Prozent).

Wie ist dieser Befund zu erklären? Ein Blick auf die Formate der „abweichenden Fälle“ hilft nur bedingt. So bestanden die Minderheitsregierungen zur Hälfte aus nur einer Partei, was darauf hindeutet, dass diese Parteien geringere interne Komplexität und höheren *Office*-Nutzen gegen eine „sichere“ parlamentarische Basis tauschen. Unter welchen Bedingungen Parteien diese Option ergreifen (können), bleibt jedoch offen, zumal sich die restlichen Minderheitskabinette aus mehreren Parteien zusammensetzten. Analoges gilt für die Übergroßen Koalitionen, die je zur Hälfte kleine (Zweier- und Dreierbündnisse) und große Formate (vier und mehr Parteien) aufwiesen. Auch die Verteilung der Koalitionstypen nach Ländern ist nur begrenzt aufschlussreich. Zwar lassen sich bestimmte Häufungen erkennen: Für MGK sind dies vor allem Estland und die Slowakei; Minderheitsregierungen wurden dagegen relativ häufig in Tschechien und Rumänien, aber auch in Polen und Lettland gebildet, während Übergroße Koalitionen in Ungarn und Litauen sowie in Slowe-

nien und Lettland mehrfach vorkamen. Mit Ausnahme Estlands findet sich allerdings kein Land, in dem nur *ein* postelektoraler Koalitionstyp auftrat.

Tabelle 3: Koalitionstypen nach Ländern

Land	Koalitionstypen			Gesamt
	MGK	Minderheit	Übergroß	
Bulgarien	3	2	1	6
Estland	5	0	0	5
Lettland	1	2	2	5
Litauen	1	1	3	5
Polen	3	2	1	6
Rumänien	1	3	1	5
Slowakei	4	0	1	5
Slowenien	3	0	2	5
Tschechien	2	3	0	5
Ungarn	2	0	3	5
Gesamt	25 <sup>a</sup>	13 <sup>b</sup>	14 <sup>c</sup>	52

Quelle: eigene Berechnungen.

Anmerkungen: <sup>a</sup> Davon drei Einparteieregierungen. <sup>b</sup> Davon sechs Einparteieregierungen. <sup>c</sup> Darunter sieben Fälle mit vier und mehr Parteien.

Ein weiterer Erklärungsansatz, weshalb keine „theoretisch optimalen“ Regierungsbündnisse zustande kommen, bezieht sich auf das Parteiensystem. Wie unter 2.3 ausgeführt, können bestimmte Parteiensystemeigenschaften den Handlungsspielraum für MGK einschränken bzw. dazu führen, dass andere Bündnisoptionen attraktiver erscheinen.

Die erste theoretisch relevante Parteiensystemeigenschaft ist die *Fragmentierung*, mit der die Komplexität des Verhandlungsumfelds steigt. *Tabelle 4* setzt die postelektoralen Koalitionstypen in den neuen EU-Staaten mit der Zahl der „effektiven Parteien“ (EP), einem gängigen Indikator für Fragmentierung (Laakso/Taagepera 1979), in Beziehung. Dabei ergibt sich ein interessanter Befund: In „kompakten“ Parteiensystemen (mit weniger als drei EP) dominieren MGK, während in hochfragmentierten Parlamenten (mit über sechs EP) Übergroße Koalitionen am häufigsten vorkommen. In letzterem Fall könnte man den Einbezug zusätzlicher Partner als eine Art „Sicherheitspuffer“ interpretieren, um das Regierungsbündnis auch in einem schwer überschaubaren Umfeld aufrechtzuerhalten; bei der Bildung dürften also stabilitätsbezogene Kalküle eine besondere Rolle spielen (siehe auch Carrubba/Volden 2000). Für Minderheitsregierungen, die in mäßig fragmentierten Parteiensystemen am häufigsten anzutreffen sind, findet sich hier kein theoretisch plausibler Zusammenhang.

Tabelle 4: Koalitionstyp nach Fragmentierung des Parteiensystems

Effektive Parteienzahl <sup>a</sup>	Koalitionstyp			Gesamt
	MGK	Minderheit	Übergroß	
<3	8	1	1	10
3-4	4	4	4	12
4-5	8	5	4	17
5-6	4	2	2	8
>6	1	1	3	5
Gesamt	25	13	14	52

Quelle: eigene Berechnungen.

Anmerkung: <sup>a</sup> Gemessen anhand des Laakso-Taagepera-Index.

Anders verhält es sich, wenn man die *Polarisierung* der Parteiensysteme betrachtet. Von besonderer Bedeutung ist dabei die relative Stärke extremistischer Parteien (Budge/Keman 1990: 44): Weil links- wie rechtsradikale Parteien generell als nicht-koalitionsfähig gelten (Sartori 1976), wird durch ihre parlamentarische Präsenz ein Teil der Sitze für Koalitionsverhandlungen *ex ante* blockiert. Unter solchen Bedingungen sind „optimale“ Regierungsbündnisse weniger wahrscheinlich. Diese Hypothese wird im MOE-Kontext eindrucksvoll bestätigt (Tabelle 5).<sup>12</sup> In Parteiensystemen ohne Extremisten in der Opposition dominieren MGK sehr deutlich, während sie bei einem extremistischen Mandatsanteil von über 10% kaum auftreten. Bei starker Polarisierung kommen wiederum Minderheitsregierungen besonders häufig vor – ganz ähnlich wie in Westeuropa (Martin/Stevenson 2001: 43). In solchen Fällen scheinen die verbleibenden Optionen zur Bildung von MGK für die betreffenden Parteien weniger attraktiv zu sein. Starke Polarisierung des Parteiensystems ist dagegen kein „Markenzeichen“ Übergroßer Koalitionen.

Tabelle 5: Koalitionstyp nach Polarisierung des Parteiensystems

Mandatsanteil extremistischer Oppositionsparteien	Koalitionstyp			Gesamt
	MGK	Minderheit	Übergroß	
0%	17	4	5	26
<10%	5	3	5	13
>10%	3	6	4	13
Gesamt	25	13	14	52

Quelle: eigene Berechnungen.

Auch jenseits der parlamentarischen Präsenz extremistischer Parteien sind ideologische Entfernungsbeziehungen für die Koalitionsbildung theoretisch bedeutsam: Je näher die Bündnispartner inhaltlich zueinander stehen, desto eher können sie ihre politischen Programme umsetzen und desto attraktiver ist eine Regierungsbeteiligung. Vor diesem Hinter-

<sup>12</sup> Als „extremistisch“ werden hier sowohl kommunistische als auch rechtsextreme Parteien klassifiziert. Die Kodierungen basieren auf Klingemann/Hofferbert (2000) und Müller-Rommel u.a. (2008).

grund hat die Forschung Verknüpfungen zwischen *policy*-Kohärenz und der numerischen Struktur einer Koalition hergestellt. Daraus resultierten die Theorien der *minimal range coalition* (de Swaan 1973) bzw. *minimal connected winning coalition* (Axelrod 1970), also von Mehrheitsbündnissen mit geringstmöglicher ideologischer Bandbreite, die aufgrund dieser „optimalen“ Eigenschaftenkombination als besonders wahrscheinlich gelten – und es in Westeuropa auch sind (Martin/Stevenson 2001: 41).

Die empirische Erfassung von „ideologischer Nähe“ ist jedoch alles andere als einfach. Dies gilt umso mehr für MOE, wo inhaltliche Parteipositionen deutlich schwerer zu bestimmen sind als in Westeuropa. Im Folgenden messen wir die ideologische Kohärenz eines Regierungsbündnisses anhand der Zugehörigkeit der einzelnen Partner zu 15 unterschiedlichen Parteifamilien (Klingemann/Hofferbert 2000; Müller-Rommel u.a. 2008). Dazu haben wir die Fälle in drei Gruppen eingeteilt: Koalitionen, deren Parteien allesamt derselben oder verwandten<sup>13</sup> Familien angehören (niedrige Heterogenität); solche, deren Parteien allesamt unterschiedlichen Familien angehören (hohe Heterogenität); sowie Bündnisse, die zwischen diesen beiden Polen liegen (mittlere Heterogenität).<sup>14</sup>

Wie stellt sich auf dieser Grundlage das Verhältnis von Koalitionstyp und ideologischer Kohärenz in den neuen EU-Staaten dar? *Tabelle 6* zeigt einen überraschenden Befund: „Theoretisch optimale“ Kombinationen – MGK mit geringer oder mittlerer Heterogenität – kommen nur in knapp einem Viertel der Fälle (24 Prozent) vor. Mehr als die Hälfte der MGK (55 Prozent) bestehen aus Parteien mit komplett unterschiedlichen Familienzugehörigkeiten. Diese Koalitionen scheinen also ideologische Heterogenität in Kauf zu nehmen, um die absolute Parlamentsmehrheit zu erreichen. Bei den Minderheitskoalitionen stellt sich die Situation umgekehrt dar: Diese sind deutlich homogener als die MGK; offenbar haben hier die Bündnispartner der Homogenität einen höheren Stellenwert eingeräumt als dem Mehrheitsstatus.<sup>15</sup> Welche Bedingungen die Entscheidung in die eine oder andere Richtung beeinflussen, kann hier nicht näher untersucht werden. Dazu müssten u.a. die theoretisch relevanten Konfliktstrukturen der MOE-Parteiensysteme präziser erfasst werden, was bislang nur ansatzweise erfolgt ist (vgl. Grzymała-Busse 2001).

<sup>13</sup> Als „verwandte Familien“ behandeln wir Sozialistische und Sozialdemokratische Parteien, Konservative und Christdemokratische Parteien, sowie Linksliberale, Liberale und Rechtsliberale Parteien.

<sup>14</sup> Für eine präzisere Erfassung ideologischer Differenzen böten sich zum einen die Analysen des *Comparative Manifesto Project* an (Klingemann u.a. 2006); für viele Länder reichen diese Daten jedoch nur bis in das Jahr 2000 und erfassen nicht alle kleineren Parteien. Zum anderen könnte auch auf systematische Experteneinschätzungen zurückgegriffen werden, doch sind solche Daten zu MOE bislang nur punktuell vorhanden (Benoit/Laver 2006; Marks u.a. 2006).

<sup>15</sup> Die ideologische Kohärenz der Übergroßen Koalitionen ist schwerer zu interpretieren. Dass es keinen Fall von vollständiger Homogenität gibt, dürfte schlicht an den jeweils verfügbaren Parteien liegen. Allerdings sind Übergroße Koalitionen nicht so häufig komplett heterogen wie MGK. Es handelt sich also nicht um völlig „strukturlose“ Bündnisse, da oft zumindest zwei der Partner ideologische Gründe zur Kooperation haben.

Tabelle 6: Ideologische Heterogenität nach Koalitionstyp

Koalitionstyp	Heterogenität			Gesamt
	gering	mittel	hoch	
MGK	2	8	12	22
Minderheit	2	3	1	6
Übergroß	0	9	5	14
Gesamt	4	20	18	42 <sup>a</sup>

Quelle: eigene Berechnungen.

Anmerkung: <sup>a</sup> Die zehn Einparteiregierungen sind nicht berücksichtigt.

Neben numerischen und ideologischen Koalitions- bzw. Parteiensystemeigenschaften beziehen wir nun noch die organisatorische Dimension ein in der Erwartung, dass die hohe „Fluidität“ der MOE-Parteiensysteme spezifische Auswirkungen auf die Koalitionsbildung hat. Insbesondere könnten Parteien mit geringer parlamentarischer Erfahrung bei Regierungsbündnissen seltener berücksichtigt werden, weil sie aus Sicht der „etablierten“ Parteien weniger berechenbar sind.

Parlamentarische Erfahrung („Seniorität“) wird zunächst für die einzelnen Parteien als Anzahl der Jahre gemessen, in denen sie seit der ersten Wahl, die im Datensatz registriert ist, im Parlament repräsentiert waren. Für das Regierungs- und Oppositionslager werden dann jeweils nach Sitzanteilen gewichtete Durchschnittswerte berechnet.

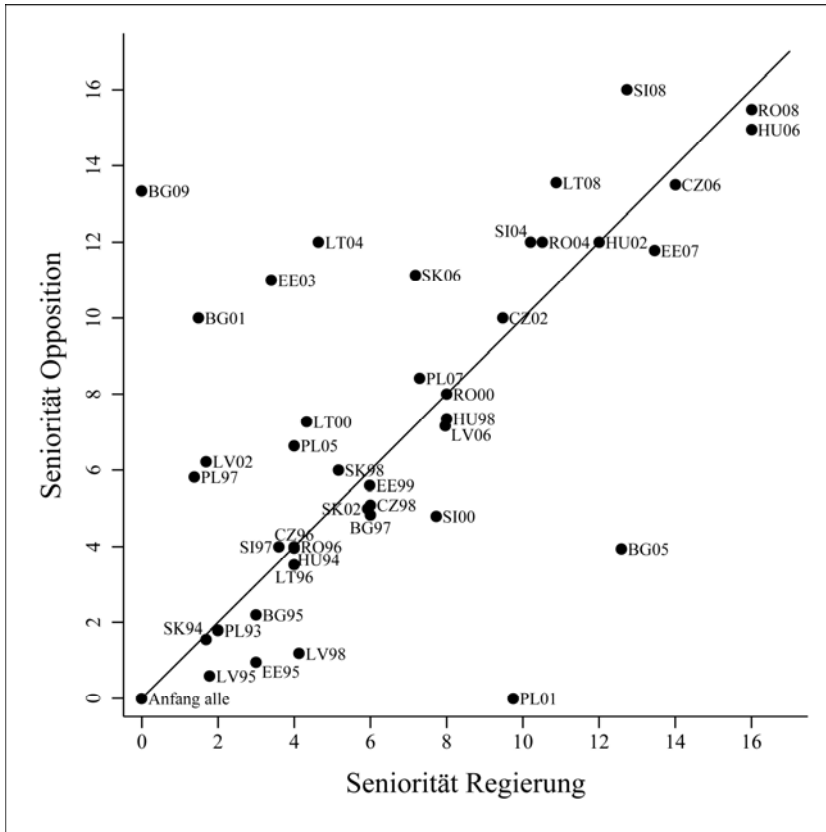
Aus *Abbildung 1* sind drei zentrale Befunde zu entnehmen. Erstens zeigt sich ein genereller Trend hin zu höherer Seniorität und damit zu einer organisatorischen Konsolidierung der Parteiensysteme.<sup>16</sup> Zweitens sind auffällige Länderunterschiede zu erkennen. Auf der einen Seite des Spektrums stehen Staaten wie Tschechien und Ungarn mit kontinuierlich steigender Seniorität und relativ ähnlichen Erfahrungswerten von Regierungs- und Oppositionsparteien. Auf der anderen Seite finden sich Länder wie Bulgarien und Polen mit teilweise stark asymmetrischen Erfahrungswerten von Regierungs- und Oppositionsparteien und größeren „Sprüngen“ in der Senioritätsentwicklung. Der dritte und hier entscheidende Befund lautet, dass Regierungsparteien keineswegs durchgängig erfahrener sind als Oppositionsparteien. Im Gegenteil, es gibt sogar etliche Fälle, in denen die Koalitionspartner über beträchtlich weniger Erfahrung verfügen als die Opposition (z.B. Bulgarien 2009, Estland 2003, Litauen 2004).

Insgesamt ist festzustellen, dass neue Parteien in MOE nicht nur oft ins Parlament einziehen, sondern auch relativ häufig in der Regierung vertreten sind. Für die Koalitionsbildung scheinen organisationsbezogene Kalküle mithin eine untergeordnete Rolle zu spielen. Inwieweit allerdings auch die Koalitionsstabilität von der relativen Erfahrung der Regierungs- bzw. Oppositionsparteien unberührt blieb, ist noch zu untersuchen.

<sup>16</sup> Hier schließt sich die Frage an, ob die generelle Konsolidierung der Parteiensysteme mit veränderten Koalitionsstrukturen einhergeht. Wir haben die Entwicklung von Format, Typ und Heterogenität über nunmehr zwei Jahrzehnte untersucht, konnten jedoch keinen deutlichen Effekt feststellen.



Abbildung 1: Parlamentarische Erfahrung von Regierungs- und Oppositionsparteien



Quelle: eigene Berechnungen auf der Datenbasis von Stojarová u.a. (2007).

Anmerkung: Die Kennzeichnung der einzelnen Fälle setzt sich aus einem Länderkürzel und der Jahreszahl der jeweiligen Parlamentswahl (90, 94, etc.) zusammen.

Abkürzungen: BG = Bulgarien, CZ = Tschechien, EE = Estland, HU = Ungarn, LT = Litauen, LV = Lettland, PL = Polen, RO = Rumänien, SK = Slowakei, SI = Slowenien.

#### 4 Empirisch-vergleichende Befunde (II): Koalitionsstabilität

Koalitionen werden zwar in der Regel für eine volle Legislaturperiode geschlossen, nicht alle von ihnen bleiben aber auch bis zu regulären Neuwahlen bestehen. Für die neuen EU-Staaten zeigt *Tabelle 7* ein beträchtliches Ausmaß an Koalitionsinstabilität. Wir verwenden dabei zwei Maße: den Anteil der postelektoralen Koalitionen, die bis zum Ende ihrer regulären Amtszeit überlebt haben (nur ein gutes Drittel), und die durchschnittliche Lebensdauer einer Koalition (nur zweieinhalb Jahre).<sup>17</sup>

<sup>17</sup> Die postelektoralen Koalitionen, die am Ende des Untersuchungszeitraums (Juli 2009) noch fortbestanden, bleiben hier außen vor.

Tabelle 7: Koalitionsstabilität nach Ländern

Land	Überleben in %	Dauer in Monaten
Bulgarien	60	37
Estland	0	23
Lettland	0	16
Litauen	50	30
Polen	20	21
Rumänien	25	27
Slowakei	50	36
Slowenien	25	35
Tschechien	60	33
Ungarn	80	43
Gesamt	37	30

Quelle: eigene Berechnungen.

Die Koalitionsstabilität liegt nicht nur gesamthaft auf eher geringem Niveau, sondern variiert auch im Ländervergleich erheblich. Während die bisherigen Regierungsbündnisse in fünf Staaten entweder durchwegs (Estland, Lettland) oder überwiegend (Polen, Rumänien, Slowenien) zerbrochen sind, blieben sie in Ungarn mit nur einer vorzeitigen Auflösung recht stabil; in Bulgarien, Litauen, der Slowakei und Tschechien halten sich stabile und vorzeitig beendete Koalitionen ungefähr die Waage. Blickt man auf die durchschnittliche Lebensdauer, werden vor allem im Bereich der „instabilen Kontexte“ weitere Abstufungen erkennbar: So schneidet Lettland mit 16 Monaten erheblich schlechter ab als Slowenien, wo die mittlere Lebensdauer von 35 Monaten sogar über dem Länderdurchschnitt liegt. Das Gesamtbild klar unterscheidbarer Staatengruppen ändert sich dadurch aber nicht.

Neben den Ursachen dieses Befundes interessiert hier auch die systematische Beziehung von Koalitionsbildung und -stabilität. Wir gehen davon aus, dass (erwartbare) Stabilität bereits in den Koalitionsverhandlungen als Entscheidungskriterium dient. Umgekehrt bedeutet dies, dass jene Koalitionen am stabilsten sein sollten, deren Bildung von vorneherein am wahrscheinlichsten war. Es ist also zu prüfen, inwiefern theoretisch „optimale“ Bündnisse die besten Stabilitätswerte aufweisen. Zudem stellt sich die Frage, ob die Abweichungen vom „Optimalzustand“, die wir bei der Koalitionsbildung festgestellt haben, auch bei der Koalitionsstabilität auftreten. Zur Klärung dieser Fragen werden wir auch nachrichtlich auf Ergebnisse einer breiter angelegten Studie zurückgreifen (Grotz/Weber 2009).

Die Theorie der Koalitionsstabilität hat sich tatsächlich stark an Ansätzen orientiert, die zur Erklärung von Koalitionsbildung entwickelt wurden. So spielt einem ersten Ansatz zufolge die *Anzahl der Koalitionsparteien* eine herausragende Rolle (Leiserson 1970; Taylor/Herman 1971). Je mehr Parteien an einem Kabinett beteiligt sind, desto größer sind die Verhandlungskosten beim Regieren bzw. desto mehr potentielle Konflikte ergeben sich, die schließlich zum Bruch des Bündnisses führen können.

Ein zweiter Ansatz nimmt die Auswirkungen des *Koalitionstyps* in den Blick (Dodd 1976). Demnach sind MGK stabiler als Übergroße Koalitionen oder Minderheitsregierungen. Im Falle einer Minderheitsregierung ist die Wahrscheinlichkeit eines Sturzes größer als bei einem Parteienbündnis, das über eine Parlamentsmehrheit verfügt. MGK sind aber

auch langlebiger als Übergroße Bündnisse, weil bei letzteren bestimmte Koalitionspartner aus dem Kabinett ausgeschlossen werden können, ohne dass der Machterhalt für die anderen Regierungsparteien unmittelbar gefährdet ist.

Ein dritter Ansatz fokussiert auf inhaltliche Fragen der Regierungskooperation. Demzufolge sind Koalitionen mit größerer *ideologischer Heterogenität* instabiler als Bündnisse, in denen nur geringe inhaltliche Differenzen bestehen (Warwick 1994). Je heterogener die programmatischen Positionen der Partner ausfallen, desto eher kommt es zu koalitionsinternen Konflikten, die wiederum zum Bruch des Bündnisses führen können.

Tabelle 8 zeigt die Stabilitätswerte nach den drei Aspekten der Koalitionsstruktur. Bezüglich der Koalitionsformate ergibt sich ein Gesamtbild, das die Hypothese tendenziell stützt: Fast alle Regierungsbündnisse mit vier und mehr Parteien sind vorzeitig zerbrochen. Demgegenüber erwiesen sich Einparteieregierungen sowie Zweier- und Dreierkoalitionen als relativ stabil. Bei der Koalitionsdauer sind die Befunde weniger eindeutig. Zwar liegen auch hier die Durchschnittswerte der größten Bündnisse klar unter den Werten der vier kleineren Koalitionsformate, deren interne Abstufungen jedoch variieren.

Tabelle 8: Koalitionsstrukturen und Koalitionsstabilität

Variable	Überleben in %	Dauer in Monaten
<i>Koalitionsformat</i>		
1	44	29
2	40	28
3	44	34
4	22	29
5+	0	14
<i>Koalitionstyp</i>		
MGK	43	35
Minderheit	17	18
Übergroß	46	33
<i>Ideologische Heterogenität<sup>a</sup></i>		
Niedrig	25	21
Mittel	35	29
Hoch	38	34

Quelle: eigene Berechnungen.

Anmerkung: <sup>a</sup> Die neun Einparteieregierungen sind nicht berücksichtigt.

Mithin sagt das Format einer Koalition allein nur wenig über deren Stabilität aus. Exemplarisch deutlich wird dies anhand der Einparteieregierungen, die der Hypothese zufolge besonders stabil sein sollten, aber es nur in der Hälfte der Fälle waren. Bei vier der fünf vorzeitig beendeten Alleinregierungen spielte ihr Minderheitsstatus eine zentrale Rolle (Grotz/Weber 2010: 532). Dies lenkt die Aufmerksamkeit auf den Koalitionstyp. Hier zeigen sich Befunde, die in Teilen von den bisherigen Forschungserkenntnissen abweichen.

Zunächst entspricht es den theoretischen Vorüberlegungen und westeuropäischen Erfahrungen (King u.a. 1990; Saalfeld 2008), dass Minderheitsregierungen am instabilsten

sind. So beträgt die durchschnittliche Lebensdauer einer Minderheitsregierung in MOE nur anderthalb Jahre, und nur zwei der zwölf Fälle blieben bis zum regulären Ende der Legislaturperiode bestehen. Minderheitsregierungen sind zumindest teilweise alternativlose Antworten auf komplizierte parlamentarische Mehrheitsverhältnisse (siehe oben), und diese ungünstige Ausgangssituation schlägt sich in Form geringer Lebensdauer nieder.

Erstaunlich ist dagegen die eher bescheidene Stabilität der MGK. Bezüglich der Überlebensrate (43 Prozent) und der Lebensdauer (35 Monate) erreichen sie zwar bessere Werte als der Gesamtdurchschnitt, beeindruckend sind die Abstände jedoch nicht. Klammert man die (überwiegend stabilen) Alleinregierungen mit absoluter Parlamentsmehrheit aus, ergibt sich für die MGK im engeren Sinn sogar eine nur durchschnittliche Überlebensrate.

Den eigentlich überraschenden Befund bildet die Stabilität Übergroßer Koalitionen: Fast die Hälfte bestand bis zum regulären Ende der Legislaturperiode, die durchschnittliche Lebensdauer betrug knapp drei Jahre. Beide Werte entsprechen ungefähr denen Minimaler Gewinnkoalitionen. Zwar hat auch die westeuropäische Koalitionsforschung keine besondere Instabilität Übergroßer Bündnisse festgestellt (Damgaard 2008), die Deutlichkeit des Befundes ist aber dennoch überraschend. Übergroße Koalitionen werden offenbar häufig unter solchen Umständen gebildet, unter denen sie besondere Stabilität versprechen. Diese Entscheidung ist nie alternativlos (denn mindestens einer der Partner kann immer ausgeschlossen werden) und sollte daher als gezielter Versuch verstanden werden, in unsicheren oder risikoreichen Situationen einen „Puffer“ in Form zusätzlicher Parlamentssitze zu schaffen.

Wenden wir uns nach der numerischen nun der ideologischen Dimension der Koalitionsstruktur zu, so erscheinen die Ergebnisse in *Tabelle 8* zunächst kontraintuitiv. Sowohl die Überlebensrate als auch die durchschnittliche Dauer nimmt mit der ideologischen Heterogenität einer Koalition zu. Zwar hätte man aufgrund der groben Dreiteilung nicht unbedingt einen starken Stabilitätsvorsprung homogener Koalitionen erwartet; dass aber die Bündnisse, die sich durchweg aus unterschiedlichen Parteifamilien zusammensetzen, dauerhafter waren als jene mit „überlappenden“ Familienzugehörigkeiten, bedarf der Erklärung. Hierzu liegt es nahe, die Kohärenzhypothese in zweierlei Hinsicht zu erweitern. Zum einen können die ideologisch-programmatischen Entfernungen zwischen den einzelnen Parteifamilien differenzierter berücksichtigt werden. Eine zentrale Variable in diesem Kontext ist die Polarisierung des Parteiensystems, die weiter unten behandelt wird.

Zum anderen können etwaige Wechselwirkungen mit anderen Dimensionen der Koalitionsstruktur berücksichtigt werden. Unsere detailliertere Analyse zeigt, dass relative Heterogenität die Koalitionsstabilität dann wie erwartet verringert, wenn einer Koalition viele Parteien angehören (Grotz/Weber 2009). Bis zu einem gewissen Grenzwert lohnt sich allerdings die Bildung breiter Bündnisse, die programmatische Differenzen überbrücken. Auch ideologische Heterogenität kann also eine Koalition stabilisieren, wenn sie zum Aufbau eines „Sicherheitspuffers“ beiträgt. Knappe, exklusive Bündnisse hingegen laufen eher Gefahr, durch unvorhersehbare Ereignisse zu Fall gebracht zu werden. Eine Überprüfung dieser Theorie bietet sich auch für westeuropäische Demokratien an, wo jüngste Untersuchungen ebenfalls keinen eindeutigen Befund zum Einfluss von Format und Heterogenität auf Koalitionsstabilität geliefert haben (Damgaard 2008; Saalfeld 2008).

Neben der internen Struktur von Koalitionen hängt deren Stabilität auch von Parteiensystemeigenschaften ab. Diese unterscheiden sich von Koalitionseigenschaften dadurch, dass sie als gegebene Größen auftreten, die von den beteiligten Akteuren nicht beeinflusst

werden können. In der Literatur finden sich daher weniger klare theoretische Bezüge von Bildung und Stabilität. Grundlegend können Parteiensystemeigenschaften die Stabilität von Koalitionen jedoch in zweifacher Hinsicht beeinflussen: zum einen durch einen direkten Effekt während der Amtszeit und zum anderen durch einen indirekten Effekt bei der Koalitionsbildung, da in einem gegebenen Parteiensystem nur eine begrenzte Anzahl von Bündnisoptionen bestehen.

Auch für die Koalitionsstabilität kommen zunächst die beiden zentralen Merkmale eines Parteiensystems als Erklärungsfaktoren in Betracht: Fragmentierung und Polarisierung (Taylor/Herman 1971). Fragmentierte Parteiensysteme bilden ein komplexes Verhandlungsumfeld mit vielen Alternativen, wodurch das „Gleichgewicht“ einer Koalition leichter gestört wird (Grofman/Van Roozendaal 1997: 429). Fragmentierung sollte daher einen negativen Einfluss auf Koalitionsstabilität ausüben. Selbige Erwartung gilt für Polarisierung, gemessen an der Stärke extremistischer Parteien (King u.a. 1990). Extremistische Parteien kommen in der Regel nicht zur Koalitionsbildung in Frage, was die Bandbreite der verbleibenden Optionen beschränkt (Warwick 1994: 63). Zudem richten sich extremistische Parteien häufig gegen das politische System als solches und dürften daher keine Möglichkeit auslassen, eine Regierung zu Fall zu bringen.

Neben Fragmentierung und Polarisierung ist im MOE-Kontext die organisatorische (In-)Stabilität der Parteiensysteme von potentieller Bedeutung für die Koalitionsdauer. So müssen in fluiden Parteiensystemen nach jeder Wahl Koalitionsverhandlungen mit wenig bekannten Parteien geführt werden, was die Erwartungsbildung erschweren dürfte (Wright/Goldberg 1985). Zudem sehen sich Regierungen während ihrer Amtszeit häufig mit dem Fraktionswechsel einzelner Abgeordneter oder der Auflösung ganzer Parteien konfrontiert (von Steinsdorff in diesem Band). Hier interessiert uns vor allem das Verhältnis der organisatorischen Stabilität zwischen Regierungs- und Oppositionsparteien. Parlamentarische Erfahrung seitens der Regierung sollte eine Koalition stützen, während Erfahrung seitens der Opposition eine potentielle Gefährdung darstellt.

*Tabelle 9* bestätigt unsere Erwartungen bezüglich der Fragmentierung. In stark fragmentierten Systemen hat keine einzige Koalition bis zu regulären Wahlen überlebt, und die durchschnittliche Koalitionsdauer nimmt kontinuierlich mit dem Fragmentierungsgrad ab. Koalitionen, die aus konzentrierten Parteiensystemen hervorgehen, sind beinahe doppelt so langlebig wie Koalitionen in hochfragmentierten Umfeldern. Dies deckt sich mit westeuropäischen Erfahrungen (King u.a. 1990; Saalfeld 2006).

Dieser deutliche Zusammenhang ist auf zwei Ursachen zurückzuführen (Grotz/Weber 2009): Zum einen gestaltet sich die Koalitionsbildung in fragmentierten Systemen schwieriger, da zahlreiche Parteien an den Verhandlungen beteiligt werden können oder gar müssen. In solchen Situationen kommen tendenziell Koalitionen mit weniger idealen Strukturen zustande. Zum anderen wirkt sich Fragmentierung direkt (d.h. ohne Vermittlung durch den Bildungsprozess) auf die Koalitionsstabilität aus, da vielfältige Alternativen auch nach Antritt einer Regierung weiterhin zur Verfügung stehen und in Krisen der bestehenden Koalition genutzt werden können.

Tabelle 9: Parteiensysteme und Koalitionsstabilität

Variable	Überleben in %	Dauer in Monaten
Effektive Parteienzahl <sup>a</sup>		
<3	56	37
3-4	70	36
4-5	33	28
5-6	0	22
>6	0	20
Mandatsanteil extremistischer Oppositionsparteien		
0%	36	29
<10%	36	32
>10%	38	30
Parlamentarische Erfahrung		
Regierung < Opposition	33	30
Regierung = Opposition	36	27
Regierung > Opposition	40	32

Quelle: eigene Berechnungen.

Anmerkung: <sup>a</sup> Gemessen anhand des Laakso-Taagepera-Index.

Demgegenüber zeigt sich hinsichtlich der Polarisierung eines Parteiensystems kein offensichtlicher Zusammenhang mit Koalitionsstabilität. Unabhängig von der Stärke extremistischer Parteien in der Opposition liegen Überlebensrate und durchschnittliche Dauer auf demselben Niveau. Dies ist zweifelsohne überraschend und steht im Gegensatz zu Ergebnissen für Westeuropa (King u.a. 1990; Saalfeld 2006). Es steht zu vermuten, dass hinter dem vermeintlich ausbleibenden Zusammenhang gegenläufige Effekte stehen, die sich im Aggregat ausgleichen. Extremistische Oppositionsparteien können nämlich auch das Verhandlungsumfeld *vereinfachen*, indem sie die Zahl möglicher Koalitionen reduzieren. Die Bildung alternativer Regierungsmehrheiten wäre blockiert, da extremistische Parteien als nicht koalitionsfähig gelten.

Eine Überprüfung dieser Vermutung hat die Existenz gegenläufiger Effekte bestätigt (Grotz/Weber 2009). Koalitionen, die über eine eigene Mehrheit im Parlament verfügen, werden durch die Präsenz extremistischer Oppositionsparteien stabilisiert. Alternativlosigkeit führt hier dazu, dass eine Koalition auch in Krisensituationen bestehen bleibt. Bei Minderheitsregierungen tritt hingegen die erwartete Destabilisierung ein. Extremistische Parteien reduzieren in diesem Fall die Optionen für „wechselnde Mehrheiten“.

Hinsichtlich der Fluidität von Parteiensystemen scheinen schließlich Regierungen, die über längere parlamentarische Erfahrung verfügen als die Opposition, einen leichten Stabilitätsbonus zu genießen. Auch hier wird der Zusammenhang von Koalitionsbildung und -stabilität besonders deutlich: Der Einfluss der Fluidität ist keine rein durch das Parteiensystem vorgegebene Größe, sondern hängt auch davon ab, welche konkreten Parteien an einer Koalition beteiligt werden.

Nichtsdestotrotz ist der Stabilitätsvorsprung erfahrener Regierungen nicht sonderlich bedeutend. Dieser Befund zeigt zum einen an, dass die generelle Konsolidierung mittel-

und osteuropäischer Parteiensysteme bislang nicht zu einer entsprechenden Konsolidierung der Koalitionspolitik geführt hat: Die Koalitionsstabilität hat im Zeitverlauf nicht zugenommen. Zum anderen verweisen weiterführende Analysen darauf, dass die Stärke des Einflusses der Fluidität auf die Koalitionsstabilität vom Fragmentierungsgrad eines Parteiensystems abhängt (Dodd 1976: 66f.; Grotz/Weber 2009). In fragmentierten Systemen spielt demnach Seniorität eine größere Rolle. Der Regierung erlaubt sie, in einem komplexen Verhandlungsumfeld zu überleben; der Opposition hilft sie, die Regierung zu stürzen und selbst am Kabinett beteiligt zu werden. Dies sind jedoch Fragen, die weiterer Forschung bedürfen.

## 5 Fazit

Weisen Regierungskoalitionen hinsichtlich ihrer Bildung und Lebensdauer in den neuen EU-Staaten andere Muster auf als in den alten? Und lassen sich die Koalitionstheorien, die für Westeuropa entwickelt wurden, auf den MOE-Kontext anwenden? Beide Ausgangsfragen dieses Beitrags bedürfen einer differenzierten Antwort.

Mit Blick auf die *parteilpolitische Zusammensetzung der Regierungen* fallen zunächst grundlegende Ähnlichkeiten zwischen alten und neuen EU-Staaten auf. In beiden Regionen bestand die überwiegende Mehrzahl der postelektoralen Regierungen aus mehreren Parteien, wobei „kleinere“ Bündnisse und Minimale Gewinnkoalitionen am häufigsten vorkamen. Zugleich finden sich in MOE einige Besonderheiten wie die relative Häufigkeit Übergroßer Koalitionen sowie ein hohes Ausmaß an ideologischer Heterogenität zwischen den Bündnispartnern. Auch hinsichtlich der *Koalitionsstabilität* weisen die neuen EU-Staaten Besonderheiten auf: Auffällig ist nicht nur die geringe Dauerhaftigkeit der dortigen Regierungsbündnisse, sondern auch, dass das Stabilitätsniveau zwischen 1990 und 2009 unverändert blieb. Koalitionsinstabilität ist also keine „Kinderkrankheit“ der jungen Demokratien, sondern ein nach wie vor verbreitetes Phänomen. Dafür spricht auch, dass sich Fluidität bzw. Konsolidierung der Parteiensysteme nur mittelbar in der Koalitionspolitik niederschlagen.

Der Versuch, diese Befunde mithilfe parteienbezogener Ansätze zu erklären, führte zu einer weiteren Überraschung: Bündniskonstellationen, die *keine* theoretisch „optimale“ Nutzenmaximierung erlauben, wurden nicht nur relativ häufig gebildet, sondern waren auch vergleichsweise stabil. Dies gilt gleichermaßen für Übergroße Koalitionen wie für ideologisch heterogene Regierungsbündnisse. Die gängigen Erklärungen für die Bildung und Dauerhaftigkeit westeuropäischer Koalitionen sind also nicht eins zu eins auf die neuen EU-Staaten übertragbar. Allerdings müssen die etablierten Koalitionstheorien keineswegs vor den post-sozialistischen Ländern „kapitulieren“. Vielmehr greift auch hier die Logik des *office-*, *policy-* und *vote-seeking*, wenn man den spezifischen Kontext berücksichtigt. Die Struktur der MOE-Parteiensysteme stellt ein vergleichsweise schwieriges Umfeld für die Bildung und Aufrechterhaltung theoretisch „optimaler“ Koalitionen dar. Unter diesen Bedingungen sind offenbar nicht möglichst kleine und homogene, sondern numerisch und ideologisch breitere Bündnisse die „bestmögliche“ Option.

Welche Forschungsperspektiven ergeben sich daraus? Zum einen verbleibt hinsichtlich der MOE-Regierungsbündnisse beträchtlicher Untersuchungsbedarf. Für vollständige Erklärungen müssten nicht nur weitere Koalitions- bzw. Parteiensystemeigenschaften her-

angezogen, sondern vor allem auch die Auswirkungen von institutionellen Faktoren und weiteren Rahmenbedingungen – darunter auch die europäische Integration (Grotz 2007: 120ff.; Schimmelfennig/Schwellnus in diesem Band) – analysiert werden. Methodisch empfiehlt sich dazu eine Kombination von quantitativer und qualitativer Vorgehensweise, womit sowohl allgemeine Zusammenhänge als auch fallspezifische Mechanismen aufgedeckt werden können.

Zum anderen liefert die vergleichende Analyse der neuen EU-Staaten einige Anhaltspunkte, um die unterschiedlichen Stränge der etablierten Koalitionstheorie stärker miteinander zu verknüpfen. Wie gezeigt, führt die systematische Verbindung von Koalitions- und Parteiensystemeigenschaften zu differenzierteren Befunden: So wirken extremistische Oppositionsparteien auf Mehrheitsregierungen stabilisierend und auf Minderheitsregierungen destabilisierend. Dieser und andere Interaktionseffekte, die wir für die MOE-Länder festgestellt haben (Grotz/Weber 2009), könnten auch für westliche Demokratien überprüft werden. Ähnliches gilt für den generellen Ansatz dieses Beitrags, Koalitionsbildung und Koalitionsstabilität unter *einer* Theorieperspektive zu untersuchen. Dies wäre nicht zuletzt ein wichtiger Schritt hin zu einem zentralen Ziel der vergleichenden Koalitionsforschung: den gesamten „Lebenszyklus“ eines Regierungsbündnisses theoretisch einheitlich zu erfassen (Müller/Bergman/Strøm 2008).

## Literatur

- Axelrod, Robert 1970: *Conflict of Interest: A Theory of Divergent Goals with Applications to Politics*. Chicago: Markham.
- Benoit, Kenneth/Laver, Michael 2006: *Party Policy in Modern Democracies*. London/New York: Routledge.
- Bergman, Torbjörn 1993: Formation Rules and Minority Governments, in: *European Journal of Political Research* 23/1, 55-66.
- Bergman, Torbjörn/Ersson, Svante 2009: *Coalition Politics and Institutions: Bringing in Central and Eastern Europe*. Papier für die ECPR Joint Sessions, Lissabon, 14.-19. April 2009.
- Beyme, Klaus von 1988: Institutionentheorie in der Politikwissenschaft, in: ders.: *Der Vergleich in der Politikwissenschaft*. München: Piper, 69-87.
- Browne, Eric C./Freundt, John P./Gleiber, Dennis W. 1984: An 'Events' Approach to the Problem of Cabinet Stability, in: *Comparative Political Studies* 17/2, 167-197.
- Budge, Ian/Keman, Hans 1990: *Parties and Democracy. Coalition Formation and Government Functioning in Twenty States*. Oxford: Oxford University Press.
- Carrubba, Clifford J./Volden, Craig 2000: Coalitional Politics and Logrolling in Legislative Institutions, in: *American Journal of Political Science* 44/2, 261-277.
- Dahl, Robert A. 1998: *On Democracy*. New Haven: Yale University Press.
- Damgaard, Erik 2008: Cabinet Termination, in: Strøm, Kaare/Müller, Wolfgang C./Bergman, Torbjörn (Hrsg.): *Cabinets and Coalitions Bargaining: The Democratic Life Cycle in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press, 301-326.
- de Swaan, Abram 1973: *Coalition Theories and Cabinet Formations: A Study of Formal Theories of Coalition Formation Applied to Nine European Parliaments after 1918*. Amsterdam/London/New York: Elsevier.
- de Winter, Lieven 2002: Parties and Government Formation, Portfolio Allocation and Policy Definition, in: Luther, Kurt Richard/Müller-Rommel, Ferdinand (Hrsg.): *Political Parties in the New Europe. Political and Analytical Challenges*. Oxford: Oxford University Press, 171-206.



- Diermeier, Daniel 2006: Coalition Government, in: Weingast, Barry R./Wittman, Donald A. (Hrsg.): *The Oxford Handbook of Political Economy*. Oxford: Oxford University Press, 162-179.
- Diermeier, Daniel/Stevenson, Randy T. 1999: Cabinet Survival and Competing Risks, in: *American Journal of Political Science* 43/4, 1051-1068.
- Dodd, Lawrence C. 1976: *Coalitions in Parliamentary Government*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Druckman, James N./Roberts, Andrew 2007: Communist Successor Parties and Coalition Formation in Eastern Europe, in: *Legislative Studies Quarterly* 22/1, 5-31.
- Franklin, Mark N./Mackie, Thomas T. 1983: Familiarity and Inertia in the Formation of Governing Coalitions in Parliamentary Democracies, in: *British Journal of Political Science* 13/3, 275-298.
- Grofman, Bernard/Van Roozendaal, Peter 1997: Review Article: Modelling Cabinet Durability and Termination, in: *British Journal of Political Science* 27/3, 419-451.
- Grotz, Florian 2007: Stabile Regierungsbündnisse? Determinanten der Koalitionspolitik in Ostmitteleuropa, in: *Osteuropa* 57/4, 109-122.
- Grotz, Florian/Weber, Till 2009: Party Systems and Coalition Stability in Central and Eastern Europe. Papier für die ECPR Joint Sessions, Lissabon, 14.-19. April 2009.
- Grotz, Florian/Weber, Till 2010: Koalitionsstrukturen und Koalitionsstabilität in Mittel- und Osteuropa. Ein internationaler Vergleich, in: Schrenk, Klemens/Soldner, Markus (Hrsg.): *Analyse demokratischer Regierungssysteme*. Wiesbaden: VS Verlag, 525-543.
- Grzymała-Busse, Anna 2001: Coalition Formation and the Regime Divide in New Democracies: East Central Europe, in: *Comparative Politics* 34/1, 85-104.
- Huber, John D./McCarty, Nolan 2001: Cabinet Decision Rules and Political Uncertainty in Parliamentary Bargaining, in: *American Political Science Review* 95/2, 345-360.
- Jasiewicz, Krzysztof/Jasiewicz-Betkiewicz, Agnieszka 2006: Poland, in: *European Journal of Political Research* 45/7-8, 1231-1246.
- King, Gary/Alt, James E./Burns, Nancy Elisabeth/Laver, Michael 1990: A Unified Model of Cabinet Dissolution in Parliamentary Democracies, in: *American Journal of Political Science* 34/3, 846-871.
- Klingemann, Hans-Dieter/Hofferbert, Richard I. 2000: The Capacity of New Party Systems to Channel Discontent: A Comparison of 17 Formerly Communist Polities, in: Klingemann, Hans-Dieter/Neidhardt, Friedhelm (Hrsg.): *Zur Zukunft der Demokratie. Herausforderungen im Zeitalter der Globalisierung*. WZB-Jahrbuch 2000. Berlin: Sigma, 411-437.
- Klingemann, Hans-Dieter/Volkens, Andrea/Bara, Judith/Budge, Ian/McDonald, Michael 2006: *Mapping Policy Preferences II. Estimates for Parties, Electors, and Governments in Eastern Europe, the European Union and the OECD, 1990-2003*. Oxford: Oxford University Press.
- Kropp, Sabine 2008: Koalitionsregierungen, in: Gabriel, Oscar W./Kropp, Sabine (Hrsg.): *Die EU-Staaten im Vergleich*. 3. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag, 514-549.
- Kropp, Sabine/Schütttemeyer, Suzanne S./Sturm, Roland (Hrsg.) 2002: *Koalitionen in West- und Osteuropa*. Opladen: Leske + Budrich.
- Laakso, Markku/Taagepera, Rein 1979: The Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe, in: *Comparative Political Studies* 12/1, 3-27.
- Lang, Kai-Olaf 2006: Die slowakischen Parlamentswahlen und die Folgen. Linksnationale Politik zwischen sozialer Korrektur und europäischer Randständigkeit, in: *Südosteuropa* 54/3, 322-338.
- Laver, Michael/Schofield, Norman 1990: *Multiparty Government. The Politics of Coalition in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Leiserson, Michael A. 1970: Game Theory and the Study of Coalition Behavior, in: Groennings, Sven/Kelley, E.W./Leiserson, Michael A. (Hrsg.): *The Study of Coalition Behavior. Theoretical Perspectives and Cases from Four Continents*. New York: Holt, Rinehart and Winston, 255-272.
- Lewis, Paul G. 2006: Party Systems in Post-Communist Central Europe: Patterns of Stability and Consolidation, in: *Democratization* 13/4, 562-583.
- Lijphart, Arend 1999: *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven/London: Yale University Press.

- Marks, Gary/Hooghe, Liesbet/Nelson, Moira/Edwards, Erica 2006: Party Competition and European Integration in the East and West: Different Structure, Same Causality, in: *Comparative Political Studies* 39/2, 155-175.
- Martin, Lanny W./Stevenson, Randolph T. 2001: Government Formation in Parliamentary Democracies, in: *American Journal of Political Science* 45/1, 33-50.
- Mitchell, Paul/Nyblade, Benjamin 2008: Government Formation and Cabinet Type, in: Strøm, Kaare/Müller, Wolfgang C./Bergman, Torbjörn (Hrsg.): *Cabinets and Coalitions Bargaining: The Democratic Life Cycle in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press, 201-236.
- Müller, Wolfgang C. 2004: Koalitionstheorien, in: Helms, Ludger/Jun, Uwe (Hrsg.): *Politische Theorie und Vergleichende Regierungslehre*. Frankfurt/New York: Campus, 267-301.
- Müller, Wolfgang C./Bergman, Torbjörn/Strøm, Kaare 2008: Coalition Theory and Cabinet Governance: An Introduction, in: Strøm, Kaare/Müller, Wolfgang C./Bergman, Torbjörn (Hrsg.): *Cabinets and Coalitions Bargaining: The Democratic Life Cycle in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press, 1-50.
- Müller, Wolfgang C./Strøm, Kaare (Hrsg.) 1999: *Policy, Office, or Votes? How Political Parties in Western Europe Make Hard Decisions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Müller-Rommel, Ferdinand 2005: Parteienwettbewerb in mitteleuropäischen Demokratien: Zum Zusammenhang von Strukturen der Regierungsbildung und Stabilität von Parteiensystemen, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 36/3, 666-679.
- Müller-Rommel, Ferdinand/Schultze, Henrike/Harfst, Philipp/Fettelschoß, Katja 2008: Parteienregierungen in Mittel- und Osteuropa: Empirische Befunde im Ländervergleich 1990 bis 2008, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 39/4, 810-831.
- Nikolenyi, Csaba 2004: Cabinet Stability in Post-Communist Central Europe, in: *Party Politics* 10/2, 123-150.
- Nohlen, Dieter/Kasapovic, Mirjana 1996: *Wahlsysteme und Systemwechsel in Osteuropa*. Opladen: Leske + Budrich.
- Riker, William H. 1962: *The Theory of Political Coalitions*. New Haven: Yale University Press.
- Robertson, John D. 1984: Toward a Political-Economic Accounting of the Endurance of Cabinet Administrations: An Empirical Assessment of Eight European Democracies, in: *American Journal of Political Science* 28/4, 693-709.
- Saalfeld, Thomas 2006: Parteiensystem und Kabinettsstabilität in Westeuropa 1945-1999, in: Nierdmayer, Oskar/Stöss, Richard/Haas, Melanie (Hrsg.): *Die Parteiensysteme Westeuropas*. Wiesbaden: VS Verlag, 477-506.
- Saalfeld, Thomas 2008: Institutions, Chance, and Choices: The Dynamics of Cabinet Survival, in: Strøm, Kaare/Müller, Wolfgang C./Bergman, Torbjörn (Hrsg.): *Cabinets and Coalitions Bargaining: The Democratic Life Cycle in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press, 327-368.
- Sartori, Giovanni 1976: *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schmidt, Thomas 2004: Das politische System Lettlands, in: Ismayr, Wolfgang (Hrsg.): *Die politischen Systeme Osteuropas*. 2. Auflage. Opladen: Leske + Budrich, 111-151.
- Somer-Topcu, Zeynep/Williams, Laron K. 2008: Survival of the Fittest? Cabinet Duration in Post-communist Europe, in: *Comparative Politics* 40/3, 313-330.
- Stojarová, Věra/Šedo, Jakub/Kopeček, Lubomír/Chytilek, Roman 2007: *Political Parties in Central and Eastern Europe*. Stockholm: International IDEA.
- Tavits, Margit 2007: Party Systems in the Making: The Emergence and Success of New Parties in New Democracies, in: *British Journal of Political Science* 38/1, 113-133.
- Tavits, Margit 2008: The Role of Parties' Past Behavior in Coalition Formation, in: *American Political Science Review* 102/4, 495-507.
- Taylor, Michael/Herman, Valentine 1971: Party Systems and Government Stability, in: *American Political Science Review* 65/1, 28-37.

- Thiébault, Jean-Louis 2000: France: Forming and Maintaining Government Coalitions in the Fifth Republic, in: Müller, Wolfgang C./Strøm, Kaare (Hrsg.): *Coalition Governments in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press, 498-528.
- Toole, James 2000: Government Formation and Party System Stabilization in East Central Europe, in: *Party Politics* 6/4, 441-461.
- Tsebelis, George 2002: *Veto Players: How Political Institutions Work*. New York: Russell Sage Foundation.
- Warwick, Paul 1994: *Government Survival in Parliamentary Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Woldendorp, Jaap/Keman, Hans/Budge, Ian 2000: *Party Government in 48 Democracies (1945-1998)*. Dordrecht u.a.: Kluwer.
- Wright, John R./Goldberg, Arthur S. 1985: Risk and Uncertainty as Factors in the Durability of Political Coalitions, in: *American Political Science Review* 79/3, 704-718.

# Regierungen: Binnenstruktur der Kernexekutiven

*Ferdinand Müller-Rommel*

## 1 Einleitung

In zahlreichen westeuropäischen Ländern findet seit Jahren eine öffentliche Debatte über die politische Bedeutung von Kernexekutiven statt. Dabei wird unter Kernexekutive herkömmlich der innere Kreis der Kabinettsmitglieder (Minister und Regierungschefs) sowie deren administrative und politische Berater verstanden (Rhodes/Dunleavy 1995: 12). Im angelsächsischen Raum spricht man in diesem Zusammenhang auch von „*core executive*“ oder von „*centre of government*“. Inhaltlich wird vor allem die zunehmende Zentralisierung von politischer Macht bei den Regierungschefs, einzelnen Ministern sowie deren engsten Mitarbeitern thematisiert. Nach Peters u.a. (2000: 7ff.) ist diese Zentralisierung von politischer Macht auf folgende Faktoren zurückzuführen: eine ständig wachsende Personalisierung von Politik; eine weitgehende Wählerwahrnehmung, dass ausschließlich das Regierungspersonal für die nationale Politik verantwortlich ist; eine zunehmende öffentliche Bedeutung von Sicherheits- und Verteidigungspolitik, die nur im engen Regierungskreis diskutiert wird; sowie eine wachsende Notwendigkeit, wichtige politische Fragen auf zentraler Ebene administrativ und politisch zu koordinieren.

Ein Blick auf die einschlägige Literatur zeigt, dass die empirischen Befunde über Kernexekutiven in westlichen Demokratien überwiegend auf länderspezifischen, zumeist beschreibenden Fallstudien basieren (vgl. für Großbritannien: Rhodes/Dunleavy 1995, Smith 1999, Foley 2008; für Deutschland: Knoll 2004, Helms 2005; für Frankreich: Hayward/Wright 2002). Über die Fallstudien hinausgehende, stärker konzeptionell angelegte ländervergleichende Darstellungen zu Kernexekutiven sind hingegen lediglich in lexikalischen Überblicksartikeln (vgl. King 1975; Blondel 2004) oder in den Einleitungs- und Schlusskapiteln von länderstudienbasierten Sammelbänden zu finden (vgl. exemplarisch für Westeuropa: Blondel/Müller-Rommel 1997; für Mittel- und Osteuropa: Blondel/Müller-Rommel 2001; für die OECD Länder: Peters/Rhodes/Wright 2000). Über die Binnenstruktur von Kernexekutiven in Mittel- und Osteuropa (MOE) liegen bislang nicht einmal systematische Überblicksdarstellungen vor.

Die relativ geringe Zahl an ländervergleichenden Analysen zu diesem Thema ist insofern erstaunlich, als Kabinettsregierungen in Westeuropa nach den Berechnungen von Burch (1993: 99ff.) durchschnittlich über rund 500 Tagesordnungspunkte pro Jahr entscheiden. Für 15 westeuropäische Länder ergibt dies insgesamt rund 7.500 Kabinettsentscheidungen pro Jahr und über den Zeitraum von 1949 bis 2009 ca. 450.000 Tagesordnungspunkte, die in den Kernexekutiven von mehreren tausend politischen Akteuren entschieden wurden.

Das Defizit an systematisch-vergleichenden Studien über Kernexekutiven in parlamentarischen Systemen resultiert aus besonderen analytischen Problemen. Da Regierungshandeln sowohl durch politische als auch durch administrative Rahmenbedingungen be-

stimmt ist, muss die Analyse von Kernexekutiven zwei unterschiedliche politikwissenschaftliche Teilbereiche theoretisch und empirisch miteinander verbinden: die politisch-gouvernemental orientierte Regierungslehre und die administrativ orientierte Verwaltungslehre. Auf diesen Aspekt hat vor allem Goetz (2003; 2004) hingewiesen. Er hat ein Analysekonzept entwickelt, das zwischen zwei Dimensionen der Institutionalisierung von Kernexekutiven unterscheidet: einer Spannungslinie zwischen politischen und administrativen Funktionen innerhalb der Kernexekutive und einer Spannungslinie zwischen formalem Amt (Ministerium) und Amtsinhaber (Minister). Basierend auf diesen beiden Dimensionen entwickelt er vier „Bilder“ (Idealtypen) der Exekutive: Politische Führung; Regierungskunst; Bürokratische Führung; Verwaltungskunst (Goetz 2004: 82).

In diesem Beitrag wird die von Goetz entwickelte Typologie zur Analyse von Kernexekutiven auf die zehn MOE-Länder angewendet. Zunächst werden die strukturellen Rahmenbedingungen dargestellt, unter denen Kernexekutiven in MOE agieren. Im zweiten Schritt wird die benannte Typologie von Kernexekutiven genauer vorgestellt und am Beispiel der zehn neuen EU-Staaten empirisch überprüft. Somit besteht das zentrale Ziel des vorliegenden Beitrags darin, die Binnenstruktur von Kernexekutiven in den neuen EU-Staaten systematisch zu vergleichen, um damit eine zentrale Forschungslücke zu schließen. Die Auswirkungen der unterschiedlichen Strukturen von Kernexekutiven auf die Regierungspolitik können hingegen nicht untersucht werden.

## 2 Strukturelle Rahmenbedingungen der Kernexekutiven

Entstehung und Entwicklung von Kernexekutiven in MOE nach 1989 waren stark beeinflusst durch die Strukturen der ehemaligen kommunistischen Systeme, die sich deutlich von den westlichen Regierungssystemen unterschieden. So existierten aus einer Reihe systemimmanenter Gründe keine Kabinettsstrukturen nach westlichem Vorbild. Auch war die Regierung („Ministerrat“) in kommunistischen Systemen nicht autonom und hatte folglich keine grundlegende politische Entscheidungskompetenz. Vielmehr waren die Mitglieder des Ministerrats in ihren politischen Entscheidungen vollständig dem Politbüro der Kommunistischen Partei unterstellt, was zur Folge hatte, dass der Ministerrat in aller Regel keinen direkten Einfluss auf die Politikgestaltung eines Landes hatte. Seine Aufgaben bestanden lediglich darin, administrative und technische Entscheidungen zu treffen, die letztlich von der Parteiführung gewünscht und angenommen wurden. Darüber hinaus hatte das Führungspersonal der Kommunistischen Partei auch eine direkte Kontrolle über die Personalrekrutierung in alle politischen und administrativen Positionen („Kaderpolitik“), wobei der Generalsekretär der Kommunistischen Partei an der Spitze der Hierarchie stand. Schließlich funktionierte der politische Entscheidungsprozess in den kommunistischen Systemen auf der Basis höchster Geheimhaltung. Insofern fand eine öffentliche Debatte über politische Streitfragen nicht statt (Brown 1988).

Dieser Teil der kommunistischen Vergangenheit erklärt zu einem Großteil die Schwierigkeiten bei der Institutionalisierung von Kernexekutiven nach westlichem Vorbild zu Beginn der 1990er Jahre. So haben in den ersten Jahren der Systemtransformation zunächst nur die nationalen Parlamente und nicht die Regierungen den Auf- und Ausbau demokratischer Strukturen übernommen (Merkel 2010: 384ff.; von Steinsdorff in diesem Band). Zudem war in diesem Zeitraum die Mehrzahl der politischen Parteien nicht vollständig

entwickelt, zahlreiche Regierungen setzten sich aus Wahlbündnissen zusammen und die Kabinettsstrukturen glichen in vielen Fällen den ehemaligen kommunistischen Regierungen, in denen bis zu 30 Minister berufen wurden. Erst im Verlauf der weiteren Transformationsphase nahmen die MOE-Regierungen als kollektiv-demokratische Entscheidungsorgane mit parlamentarischer Legitimation ähnliche Funktionen wahr wie die Regierungen in westlichen parlamentarischen Systemen (Ismayr 2010: 39-43).

### *2.1 Institutionalisierung und Quantifizierung der demokratischen Kernexekutiven*

Demokratische Kernexekutiven nach westlichem Vorbild konnten sich in MOE erst nach den ersten freien Parlamentswahlen und nach der demokratischen Verfassungsgebung entwickeln, da insbesondere die Verfassung die politischen Rahmenbedingungen für exekutives Handeln definiert. Vor diesem Hintergrund stellt sich zunächst die Frage, zu welchem Zeitpunkt die ersten demokratischen Kernexekutiven gegründet und damit im Regierungssystem institutionalisiert wurden. Zählen beispielsweise die Regierungen, die in einigen Ländern vor deren staatlicher Unabhängigkeit gebildet wurden, bereits zu den neuen demokratischen Kernexekutiven, oder sollten nur jene Regierungen einbezogen werden, die sich nach den ersten freien Wahlen in den unabhängigen Staaten konstituiert haben? Die Beantwortung dieser Frage ist insofern von besonderer Bedeutung, als nur vier MOE-Staaten während der kommunistischen Herrschaft staatlich unabhängig waren (Bulgarien, Ungarn, Polen und Rumänien). Alle anderen Länder waren regionale Einheiten in Föderalstaaten (Sowjetunion: Estland, Lettland, Litauen; Jugoslawien: Slowenien; Tschechoslowakei: Tschechien, Slowakei) und wurden erst nach 1990 als Nationalstaaten mit eigenen Regierungen konstituiert.

Während es mittlerweile in der ländervergleichenden Regierungsforschung eine allgemein akzeptierte, empirisch gestützte Definition zur Regierungsdauer gibt (Woldendorp/Budge/Keman 2000; Grotz/Weber in diesem Band), die problemlos auf MOE-Regierungen übertragbar ist, erscheint es erheblich schwieriger, die ersten demokratischen Kernexekutiven nach dem Zusammenbruch des kommunistischen Regimes präzise zu bestimmen. Im Folgenden werden diese Regierungen als „Gründungsregierungen“ bezeichnet. Sie sind definiert als diejenigen Regierungen, die aus jenen freien Parlamentswahlen hervorgingen, die nach der Unabhängigkeit des Landes und nach der Verabschiedung einer demokratischen Verfassung durchgeführt wurden (Lorenz in diesem Band; Blondel/Müller-Rommel/Malová 2007: 43).

Nach dieser Definition entstanden lediglich in zwei Ländern zu einem relativ frühen Zeitpunkt neue Kernexekutiven. So nahm die erste demokratische Regierung in Ungarn bereits im Mai 1990, unmittelbar nach den ersten freien Wahlen, die Amtsgeschäfte auf. In Polen fanden die ersten freien Parlamentswahlen im Jahr 1991 statt. Unmittelbar danach wurde eine demokratische Regierung gebildet. Diese war legitimiert durch die vom Runden Tisch beschlossene und vom Sejm am 7. April 1989 ratifizierte Verfassungsrevision, welche in wesentlichen Teilen auf der Verfassung der V. Französischen Republik basierte.

In den verbleibenden acht MOE-Staaten wurden demokratisch legitimierte Regierungen nach den ersten freien Wahlen, aber vor der formalen Verabschiedung einer post-sozialistischen Verfassung bzw. vor der staatlichen Unabhängigkeit gebildet (Bulgarien, Tschechien, Estland, Litauen, Rumänien, Slowakei und Slowenien). Basierend auf dieser

Darstellung sind die „Gründungsregierungen“ wie folgt zu datieren: 1990: Ungarn; 1991: Bulgarien und Polen; 1992: Estland, Litauen, und Rumänien; 1993: Lettland, Slowakei, Slowenien, Tschechien (vgl. Tabelle A25 im Materialanhang).

Unter Verwendung dieser Definition entstanden im Zeitraum von 1990 (beziehungsweise dem Jahr der „Gründungsregierung“) bis Mitte 2008 in MOE insgesamt 102 Regierungen. Hierin sind sechs Übergangsregierungen enthalten, die teilweise nur wenige Tage existierten. Die höchste Anzahl an Kabinetten weisen Polen (17) und Lettland (15) auf, gefolgt von Rumänien (11) sowie Estland und Litauen (jeweils 10). In Ungarn gab es über den genannten Zeitraum nur sieben Kabinette. In diesen 102 MOE-Regierungen amtierten insgesamt 67 Regierungschefs und 1.228 Minister in 1.808 Ministerien (Tabelle A27 im Materialanhang).

## 2.2 *Verfassungsrechtliche Selektionsmechanismen der Kernexekutive*

Die Kabinettsmitglieder (Minister), und unter ihnen vor allem der Regierungschef (Premierminister), bilden den wichtigsten Teil der Kernexekutive. Deren Auswahl ist in den Verfassungen der einzelnen MOE-Staaten unterschiedlich geregelt. Zusammengefasst sind vier unterschiedliche Selektionsmechanismen zu erkennen (Fettelschoss/Nikolenyi 2009: 213). Erstens jene Länder, in denen der Staatspräsident formal die Kandidaten für das Amt des Regierungschefs benennt (Estland, Rumänien, Slowenien und Ungarn); die eigentliche Amtseinsetzung der Premierminister erfolgt jedoch durch einen parlamentarischen Mehrheitsentscheid. Eine zweite Gruppe von Ländern, in denen der Regierungschef durch den Staatspräsidenten formal in das Amt berufen wird, ohne zuvor das Votum des Parlaments eingeholt zu haben (Bulgarien, Lettland, Polen, Slowakei und Tschechien). Allerdings muss in diesen Ländern das gesamte Kabinett in einem vorgegebenen Zeitraum von der Mehrheit der Parlamentsabgeordneten ein Vertrauensvotum erhalten. Eine dritte Regelung findet sich in Lettland. Hier hat der Staatspräsident das verfassungsmäßige Recht, einen Regierungschef zu nominieren, ohne das Parlament zu konsultieren. Viertens sieht die Verfassung in den drei südosteuropäischen Ländern (Bulgarien, Rumänien und Slowenien) vor, dass das nationale Parlament einen eigenen Regierungschef vorschlagen und wählen darf, sofern der Kandidat des Staatspräsidenten keine parlamentarische Mehrheit erhält.

In den MOE-Staaten werden alle Minister – ebenso wie in Westeuropa – von den Regierungschefs ausgewählt und vom Staatspräsidenten ernannt. Lediglich in drei Ländern bestehen Ausnahmen von dieser Regel. So kann der Regierungschef in Bulgarien und Lettland die Ernennung von Ministern selbst vornehmen, ohne den Staatspräsidenten zu konsultieren. In Slowenien erfolgt die Ernennung der Minister durch das nationale Parlament. In einigen wenigen Verfassungen ist auch die Inkompatibilität zwischen Amt und Mandat festgelegt. So müssen die Minister in Bulgarien, Estland und der Slowakei ihre Parlamentsmandate während ihrer ministeriellen Tätigkeit ruhen lassen. In allen anderen Ländern können die Minister – ebenso wie in den meisten westeuropäischen Ländern – zugleich auch Abgeordnete im nationalen Parlament sein.

### 2.3 *Amtsdauer der Kernexekutive*

Die durchschnittliche Amtsdauer von Mitgliedern der Kernexekutive wird in der Literatur unter anderem als Indikator für die effektive Umsetzung von Regierungspolitik gewertet. So behauptet Rose (1974: 398), dass Kabinettsmitglieder mindestens eine dreijährige Amtszeit benötigen, um grundsätzlich neue Politikinhalte zu implementieren. Dabei wird das erste Jahr benötigt, um einen neuen Minister mit seinem Amt und die ministerielle Administration mit den politischen Vorstellungen eines neuen Ministers vertraut zu machen. Ein weiteres Jahr ist notwendig, um eine neue Gesetzesinitiative vom Parlament beschließen zu lassen. In aller Regel werden erst im dritten Jahr die Richtlinien zur Umsetzung von Gesetzesinitiativen erstellt. Nimmt man diesen Zeithorizont als Maßstab, dann konnten nur 14 Prozent aller Minister in MOE substanziell an der Gestaltung von grundsätzlich neuen Politikinhalten mitwirken (Blondel/Müller-Rommel/Malová 2007: 52).

Die durchschnittliche Amtszeit der wichtigsten Mitglieder innerhalb der Kernexekutiven variiert erheblich zwischen den einzelnen Ländern und im Zeitverlauf. Insgesamt betrug die *Amtsdauer der Regierungschefs* von 1990 (bzw. dem Jahr der „Gründungsregierung“) bis 2008 lediglich 2,4 Jahre, was im Vergleich zu Westeuropa einen sehr niedrigen Wert darstellt (vgl. Tabelle A27 im Materialanhang). Dabei waren insgesamt 28 Prozent aller Regierungschefs (19 von 67) weniger als ein Jahr im Amt. Rund die Hälfte (49 Prozent) hielten das Amt zwischen einem und vier Jahren besetzt, während nur eine kleine Gruppe (15 von 67) mehr als vier Jahre die Regierungsgeschäfte geleitet hat. Hierzu zählen jeweils ein Regierungschef aus Estland (Laar: 4,9 Jahre), Litauen (Brazauskas: 5 Jahre), Polen (Buzek: 4,1 Jahre), Rumänien (Năstase: 4,0 Jahre), Slowenien (Drnovšek: 9,4 Jahre) und Ungarn (Horn: 4,0 Jahre) sowie jeweils zwei Premierminister aus Bulgarien (Kostov: 4,2 Jahre; Saksoburggotski: 4,1 Jahre) und der Slowakei (Mečiar: 5,0 Jahre; Dzurinda: 7,7 Jahre; vgl. Tabelle A28 im Materialanhang).

Von diesen Regierungschefs waren zwei Drittel (44 von 67) lediglich eine Regierungsperiode im Amt. Nur 13 der 67 Regierungschefs (19 Prozent) waren in zwei Regierungsperioden durchgängig vertreten. Zusammengefasst ergibt sich folgendes Bild: In Lettland, Litauen, Polen und Rumänien betrug die Amtsdauer der Regierungschefs durchschnittlich weniger als zwei Jahre, in Bulgarien, Estland und der Tschechischen Republik bis zu zwei Jahren und in Ungarn, Slowenien und der Slowakei durchschnittlich über drei Jahre. Diese Zahlen verdeutlichen, dass die Regierungschefs in den meisten MOE-Staaten nicht über die notwendige Amtszeit verfügten, um einen nachhaltigen Einfluss auf die materielle Regierungspolitik eines Landes auszuüben.

Erste empirische Befunde über die *Anzahl an Ministerien* und die *Amtsdauer von Kabinettsministern* in MOE zwischen 1989 und 2008 verweisen ebenfalls auf länderspezifische Besonderheiten (Blondel/Müller-Rommel/Malová 2007: 50f.; Fettelschoss 2009: 113f.; Tabelle A27 im Materialanhang). Betrachtet man die absolute Zahl aller eingerichteten Ministerien über sämtliche Regierungen hinweg, so fällt auf, dass Polen die höchste Anzahl an Ministerien eingerichtet hat (326), gefolgt von Lettland (225) und Rumänien (221). Dieses Ergebnis korreliert freilich mit der absoluten Zahl an Regierungen. Hier liegen Polen mit 17, Lettland mit 15 und Rumänien mit elf Regierungen im oberen Drittel der MOE Staaten. Am unteren Ende der Skala liegen Tschechien mit 140 und Ungarn mit 118 Ministerien. Die durchschnittliche Anzahl an Ministerien pro Regierungsperiode liegt in den kleinen Staaten (Estland, Lettland, Litauen und Slowakei) sowie der Tschechischen



Republik zwischen 15 und 17 und in den größeren Ländern zwischen 18 und 21 (Bulgarien, Polen, Rumänien und Ungarn). Eine Ausnahme bildet Slowenien mit durchschnittlich 18 Ministerien (vgl. Tabelle A27 im Materialanhang).

Ein ähnliches Bild zeigt sich auch bei der Anzahl an Ministern innerhalb der jeweiligen Kernexekutiven: Während in Slowenien (91) und Estland (101) nur wenige Minister tätig waren, liegen die Zahlen in Rumänien (139), Bulgarien (148) und Polen (184) vergleichsweise hoch. Für die anderen Länder ergeben sich Durchschnittswerte zwischen 100 und 120 Ministern (Tschechien 110; Ungarn 118; Lettland 112; Litauen 118, Slowakei 107). Die durchschnittliche Anzahl an Ministern pro Regierungsperiode liegt in sechs Ländern zwischen 16 und 20 (Estland, Lettland, Litauen, Slowenien, Slowakei und die Tschechische Republik) und in vier Ländern bei über 20 Personen (Bulgarien, Polen, Rumänien, Ungarn). Die Amtszeit dieser Minister betrug durchschnittlich zwei Jahre. Sie war damit unwesentlich höher als die durchschnittliche Dauer einer Regierung (19 Monate) und niedriger als die durchschnittliche Amtszeit der Regierungschefs (Tabelle A27 im Materialanhang). Nahezu ein Drittel aller Minister in MOE waren weniger als ein Jahr, rund 50 Prozent zwischen einem und drei Jahren und nur etwa 20 Prozent mehr als drei Jahre im Amt (Blondel/Müller-Rommel/Malová 2007: 52). Dieser Befund weicht deutlich von den westeuropäischen Werten ab. Hier war die Amtszeit von Ministern in der Regel mindestens doppelt so lang wie die durchschnittliche Regierungsdauer (Blondel/Thiebault 1991).

Diese Zahlen weisen auf eine relativ hohe ministerielle Fluktuation hin, die insbesondere in den ersten Jahren der Systemtransformation stattgefunden hat. Inwieweit dieser Befund mit der jeweiligen Regierungspolitik am Anfang der Transformationsphase im Zusammenhang steht, kann an dieser Stelle nicht beantwortet werden.

## *2.4 Willensbildungs- und Entscheidungsstrukturen innerhalb der Kernexekutive*

Die administrativen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse innerhalb der Regierung sind einerseits bestimmt durch die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen und andererseits durch die Kabinetttätigkeiten und die Aktivitäten der Regierungszentralen.

### **2.4.1 Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen**

Die Verfassungen der westeuropäischen Regierungssysteme enthalten in der Regel wenige oder gar keine Aussagen zu den Organisationsformen von Kernexekutiven. Ähnlich ist dies auch in MOE. Im Verlauf der vergangenen 20 Jahre hat sich diesbezüglich in den zehn neuen EU-Staaten kaum etwas verändert. Nur in Polen, Ungarn und Slowenien ist – ebenso wie in Deutschland – die Abwahl der Regierung durch ein konstruktives Misstrauensvotum verfassungsrechtlich geregelt. In allen anderen Ländern bestehen die „normalen“ wechselseitigen Kontrollverfahren zwischen Exekutive und Legislative: die Vertrauensfrage des Regierungschefs gegenüber dem Parlament und das „einfache“ Misstrauensvotum des Parlaments gegenüber der Regierung. In fünf Ländern (Estland, Lettland, Litauen, Polen und der Slowakei) besteht darüber hinaus die Möglichkeit, einzelne Minister durch ein Misstrauensvotum mit der Mehrheit der Parlamentsabgeordneten abzuwählen (Beichelt/Keudel in diesem Band).

Über diese „klassischen“ Regelungen hinaus greifen die Verfassungen nicht in die konkreten Arbeitsfelder der Kernexekutiven ein. Verfassungsmäßig definiert ist lediglich der Kreis der Kabinettsmitglieder. In der Regel besteht dieser aus dem Regierungschef und den Ministern. In vier Ländern (Bulgarien, Polen, Slowakei und Tschechien) sind auch die Vize-Premierminister als Kabinettsmitglieder gesondert aufgeführt. Lediglich die rumänische Verfassung besagt, dass die Regierung aus dem „Premierminister, Ministern und anderen“ besteht (Art. 101). Mit Ausnahme von Lettland wird in den Verfassungen der MOE-Staaten auch keine Aussage über die Anzahl der Ministerien getroffen. In der lettischen Verfassung heißt es ausdrücklich, dass die Anzahl der Ministerien durch ein Gesetz festgelegt wird (Art. 57). Darüber ist in der estnischen Verfassung festgehalten, dass der Staatssekretär und Leiter der Regierungszentrale das Recht hat, ohne Stimme, aber mit Redebezugnis an den Kabinettsitzungen teilzunehmen (Art. 95). Dieses bedeutet freilich nicht, dass das Führungspersonal von Regierungszentralen in anderen Ländern nicht an den Kabinettsitzungen teilnimmt.

In den einzelnen Verfassungen der MOE-Staaten ist zwar vermerkt, dass die Regierungen für die Politik des Landes verantwortlich sind. Aussagen über die politischen Entscheidungsprozesse innerhalb der Kernexekutiven werden jedoch nicht gemacht. So wird beispielsweise an keiner Stelle das Abstimmungsverhalten der Kabinettsmitglieder definiert. Weder wird thematisiert, ob überhaupt im Kabinett abgestimmt werden soll, noch wird der Frage nach relativer oder einfacher Mehrheit im Abstimmungsverhalten nachgegangen. Lediglich die Verfassungen der Tschechischen Republik und Polens weisen darauf hin, dass das Kabinett „kollektive“ Entscheidungen trifft.

Im Vergleich zu Westeuropa sind die meisten Verfassungen in den zehn MOE-Staaten recht unpräzise bei der Definition der Aufgaben des Premierministers. So werden in den Verfassungen von Estland, Lettland, Ungarn, der Slowakei und Slowenien die Aufgaben der Regierungschefs nicht erwähnt. In der lettischen und der ungarischen Verfassung wird lediglich darauf hingewiesen, dass der Regierungschef die Kabinettsitzungen leitet. In der bulgarischen Verfassung wird hingegen die Rolle und Funktion des Premierministers recht deutlich beschrieben. Nach Art. 108 führt und koordiniert der Regierungschef die gesamte Regierungspolitik und trägt hierfür die persönliche Verantwortung. Auch in der tschechischen Verfassung steht, dass der Premierminister die Regierung organisiert (Art. 77), während er laut der polnischen Verfassung die Arbeit des Kabinetts koordiniert (Art. 148). Nach der litauischen Verfassung besteht die explizite Aufgabe des Regierungschefs lediglich darin, dem Parlament das Regierungsprogramm vorzustellen (Art. 92).

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Verfassungen in allen zehn MOE-Ländern nur sehr begrenzte Aussagen über die Kabinettsstrukturen und Organisationsformen der Kabinette machen. Sie zeigen allerdings sehr deutlich die verfassungsrechtlichen Grenzen der amtierenden Staatspräsidenten und definieren dadurch die Regierungssysteme der neuen EU-Staaten als parlamentarische Demokratien (Lorenz und Beichelt/Keudel in diesem Band).

## 2.4.2 Politische Organisation der Kabinettsstätigkeit

In der politischen Praxis wird die Tätigkeit der Kernexekutiven entscheidend durch Kabinettskomitees und die Regierungszentralen beeinflusst. Ebenso wie in Westeuropa bestehen auch in MOE zahlreiche formelle und informelle Gruppierungen unterhalb der Kabinetts-

ebene, deren Aufgabe darin besteht, Kabinettsentscheidungen vorzubereiten. Einige dieser Gruppierungen sind „reine“ Kabinettskomitees, die entweder direkt vom Regierungschef oder aber von einem Minister geleitet werden und bevorstehende Kabinettsbeschlüsse abprechen oder intern bereits entscheiden. Andere Gruppierungen setzen sich aus Beamten unterschiedlicher Ministerien zusammen, die gemeinsam jene administrativen Probleme lösen, die im Zusammenhang mit Kabinettsentscheidungen unter den Ministern kontrovers diskutiert werden. Wiederum andere Gruppierungen bestehen aus Experten und Regierungsberatern, die zu einzelnen Themen der Kabinettsagenda Stellung beziehen. Selbst jene Gruppierungen, die als „reine“ Kabinettskomitees bezeichnet werden, haben teilweise unterschiedliche Funktionen. So können die Kabinettskomitees entweder inhaltlich hochgradig spezialisiert sein oder aber zu allen grundsätzlichen Kabinetts Themen befragt werden.

Die Anzahl an Kabinettskomitees ist empirisch schwer zu fassen und variiert im Zeitverlauf. Für den Zeitraum bis Ende der 1990er Jahre wurden in MOE zwei Ländergruppen mit unterschiedlich großer Anzahl an Kabinettskomitees identifiziert (Blondel/Müller-Rommel/Malová 2007: 69). Die erste Gruppe umfasst sieben Länder (Estland, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Slowenien und Ungarn), in denen die Anzahl der Kabinettskomitees von drei (Estland, Rumänien) bis zu sechs (Slowenien) reicht. Jedes dieser Komitees beschäftigt sich mit zentralen Politikfeldern wie Wirtschafts-, Sozial- oder Verteidigungspolitik. Zur zweiten Gruppe gehören Bulgarien, Tschechien und die Slowakei, wo die Anzahl der Kabinettskomitees deutlich höher liegt und diese inhaltlich hochgradig spezialisiert sind. In Tschechien und der Slowakei existieren jeweils zehn und in Bulgarien bestehen sogar 27 Kabinettskomitees. Diese Komitees sind jedoch tendenziell weniger einflussreich auf die Kabinettsentscheidungen als die wenigen, inhaltlich breiter ausgerichteten Kabinettskomitees der ersten Ländergruppe.

Neben der Anzahl von Kabinettskomitees bestehen auch Unterschiede bei der formalen Benennung der Komiteemitglieder. In Ungarn und Polen entscheidet der Regierungschef über die Vorsitzenden der Komitees sowie über deren formale Befugnisse. In Estland und Rumänien sowie in der Slowakei und der Tschechischen Republik wird die Besetzung der Komitees von den Kabinettsmitgliedern kollektiv entschieden. In Slowenien und Rumänien variiert die Entscheidung über die Besetzung der Kabinettskomitees zwischen dem Regierungschef und dem gesamten Kabinett je nach situativer Ausgangslage.

Ähnlich verhält es sich auch bei der formalen Ausstattung der Komitees mit politischer Macht. In vier Ländern (Ungarn, Slowakei, Slowenien und Rumänien) sind die Komitees aufgefordert, Kabinettsbeschlüsse vorzubereiten, aber nicht zu entscheiden. Hingegen ist es einigen Kabinettskomitees in Polen und Bulgarien ausdrücklich erlaubt, in Einzelfällen Regierungsentscheidungen zu treffen.

Neben den Kabinettskomitees haben in allen parlamentarischen Demokratien die *Regierungszentralen* einen wichtigen formalen und informellen Einfluss auf politische Entscheidungsprozesse der Kernexekutiven. Sie zählen zu den wichtigsten administrativen Institutionen, auf die jeder Regierungschef direkt zurückgreifen kann. Regierungszentralen initiieren und koordinieren maßgeblich die Aktivitäten zwischen den Ministerien, dem Kabinett und dem Regierungschef. Sie erarbeiten ferner in der Regel auch die Regierungsstrategien und überwachen die Implementation von Regierungspolitik.

Über die Regierungszentralen in MOE liegen bislang nur wenige systematisch-vergleichende Untersuchungen vor. Eine Studie hat gezeigt, dass die Regierungszentralen in den ersten Jahren nach der Systemtransformation nicht in der Lage waren, die politischen

Geschäfte effektiv zu koordinieren. Folglich waren die Kabinettsbeschlüsse vergleichsweise schlecht vorbereitet, was zu ineffizienten Entscheidungsprozessen führte (Goetz/Margetts 1999: 427). Ferner wurde den Regierungszentralen attestiert, dass ihr Wirken zur institutionellen Fragmentierung der Kernexekutive geführt habe, indem sie einerseits die Kommunikation zwischen den Ministerien nicht effektiv steuerten (Goetz/Wollmann 2001: 878) und andererseits ausschließlich als administrativer Arm des Regierungschefs agierten (Krasovec 2008: 58).

Neben diesen Befunden belegen einige ländervergleichende Darstellungen, dass die Entstehung und Entwicklung der Regierungszentralen abhängig war vom Grad der ehemaligen kommunistischen Dominanz innerhalb der einzelnen Länder (Connaughton/Sootla/Peters 2008; Blondel/Müller-Rommel/Malová 2007). In diesem Zusammenhang sind drei unterschiedliche Typen von Regierungszentralen zu unterscheiden: die politisch-reformorientierten, die bürokratisch-administrativen und die auf den Premierminister hin zentrierten Regierungszentralen.

Die *politisch-reformorientierten Regierungszentralen* entstanden vor allem in jenen Ländern, die vor 1989/90 einer dominanten kommunistischen Ideologie ausgesetzt waren. In diesen Ländern hatte sich während der kommunistischen Herrschaft eine grundlegend negative Assoziation mit bürokratisch-administrativen Strukturen entwickelt. Insofern hatte die alte bürokratische Elite nach der Transformation keine Möglichkeit, sich in die parlamentarischen Kabinettsstrukturen einzubringen. Stattdessen entstand eine neue, weniger bürokratisch und stärker reformorientierte Elite, die wichtige Positionen innerhalb der Regierungszentralen einnahm. Zu den Ländern mit politisch-reformorientierten Regierungszentralen zählen Estland, Lettland und die Tschechische Republik.

Die *bürokratisch-administrativ* ausgerichteten *Regierungszentralen* entstanden in Ländern, in denen die ehemalige bürokratische Elite bei der Transformation von kommunistischen zu demokratischen Strukturen eine aktive Rolle übernommen hatte. Zum Teil entwickelten die Mitglieder dieser Elite sehr schnell ein anti-kommunistisches Denken. Vielfach zählten sie zu den Gründern von neuen Linksparteien, die im Wesentlichen auf den Organisationsstrukturen der ehemaligen kommunistischen Partei basierten. Diese zentralistisch-bürokratisch agierenden Eliten waren entscheidend am Aufbau der neuen Kabinettsstrukturen und der Regierungszentralen in Litauen, Polen und Ungarn beteiligt. Aus diesem Grund sind die Regierungszentralen in diesen drei Ländern stärker administrativ-bürokratisch geprägt.

In einigen Regierungszentralen wurden die ehemaligen zentralistisch-bürokratischen Strukturen auch nach der Transformation beibehalten. In diesen Ländern existierte – wie in der kommunistischen Zeit – eine Vielzahl von Ministern, Vizeministern und politischen Beratern, die in der Regel keine klaren Verantwortungsbereiche hatten und mit unterschiedlich starker individueller Macht ausgestattet waren. Die Regierungsgeschäfte wurden hier ausschließlich unter direkter Anweisung des Regierungschefs koordiniert. Dieser Typ der *auf den Premierminister hin zentrierten Regierungszentralen* ist vor allem in Rumänien und Bulgarien sowie (teilweise) in der Slowakei ausgeprägt.

Die drei dargestellten Typen von Regierungszentralen variieren auch in Bezug auf die Anzahl des Verwaltungspersonals. Die offiziellen Zahlen über die personelle Zusammensetzung der Regierungszentralen in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre lassen drei Aussagen zu (Müller-Rommel 2008: 260-262). Erstens verfügen alle *Premierminister-zentrierten Regierungszentralen* über weniger als 500 Mitarbeiter. So waren in der slowakischen Re-

gierungszentrale rund 270 Personen angestellt, darunter etwa 30 Prozent politische Beamte. Die Regierungszentrale in Bulgarien beschäftigte ca. 380 Personen, und in Rumänien waren rund 250 Verwaltungsbeamte angestellt.

Zweitens haben *politisch-reformorientierte Regierungszentralen* in der Regel einen vergleichsweise kleinen Mitarbeiterstab, was möglicherweise auch mit der Größe des jeweiligen Landes im Zusammenhang steht. So arbeiteten in der estnischen und der lettischen „Staatskanzlei“ jeweils nur rund 160 Beamte und einige politische Berater des Regierungschefs. Abweichend davon waren in der tschechischen Regierungszentrale rund 500 Personen angestellt, darunter allein 80 Verwaltungsbeamte, die unmittelbar für die Koordination der Kabinetttreffen zuständig waren. Die übrigen Angestellten koordinierten die interministeriellen Gruppierungen und die Kabinettskomitees.

Drittens ist in den *administrativ-bürokratisch* geprägten *Regierungszentralen* ein vergleichsweise hoher Anteil an Verwaltungspersonal beschäftigt. So waren Anfang der 1990er Jahre in der polnischen Regierungszentrale knapp 800 Personen angestellt. Die Zahl wurde erst 1997 auf 500 Mitarbeiter reduziert. In der ungarischen Regierungszentrale waren rund 650 Beamte beschäftigt, davon rund zehn politische Beamte.

Diese Bestandsaufnahme der organisatorischen Rahmenbedingungen, unter denen Kernexekutiven agieren, verweist auf die Vielschichtigkeit bei der praktischen Koordination der unterschiedlichen Kabinetttätigkeiten. Wie allerdings die politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse innerhalb der Kernexekutiven genau ablaufen bzw. innerhalb der MOE-Staaten variieren, wurde noch nicht systematisch analysiert. Im Folgenden wird deshalb ein erster Versuch unternommen, konzeptionelle Überlegungen über die Funktionen von Kernexekutiven mit empirischen Befunden zu den Akteuren mittel- und osteuropäischer Kernexekutiven in Verbindung zu bringen.

### 3 Zur Typologisierung der Kernexekutiven

Wie einleitend erwähnt, hat Goetz (2003, 2004) eine Typologie von Kernexekutiven vorgeschlagen, die auf theoretischen Annahmen der Vergleichenden Regierungslehre und der Vergleichenden Verwaltungswissenschaft basiert. Er argumentiert, dass Kernexekutiven einerseits politische Institutionen sind, deren Ziel darin besteht, politische Macht zu sichern. Andererseits sind Kernexekutiven auch administrative Institutionen, die typischerweise einer hierarchischen Organisationsstruktur folgen und einen „unpolitischen Vollzugsapparat“ darstellen. Die relative Gewichtung zwischen politischer und administrativer Funktion ist damit von zentraler Bedeutung für die binnenstrukturelle Analyse von Kernexekutiven. Neben dieser „politisch-administrativen“ Dimension identifiziert Goetz eine zweite Spannungslinie, die sich durch die Kernexekutiven zieht: die Beziehung zwischen formalen Ämtern und Amtsinhabern. Führungspersönlichkeiten in Kernexekutiven können – so die zentrale These – für die Regierungspolitik von größerer Bedeutung sein als eine umfangreiche Kompetenzausstattung führender Ämter. Basierend auf diesen beiden Dimensionen entwirft Goetz (2004: 82) eine Typologie, die aus vier Bildern der Kernexekutive besteht (Abbildung 1).

Abbildung 1: Vier Idealtypen von Exekutiven

Dimension der Institutionalisierung	Amtsinhaber	Amt
Politisch-gouvernemental	Politische Führung	Regierungskunst
Bürokratisch-verwaltend	Bürokratische Führung	Verwaltungskunst

Quelle: Goetz (2004: 82).

Der Idealtyp der *Politischen Führung* basiert auf der bereits von Max Weber hergeleiteten, monokratischen Komponente des Kabinetts, wonach Kabinettsentscheidungen durch eine herausragende Stellung von Premierministern im Kreise der Regierungsmitglieder dominiert werden. Zahlreiche Untersuchungen zum Themenbereich von *chief executives* basieren auf diesem Konzept. Gefragt ist nach dem politischen Einfluss von einzelnen Regierungschefs auf Kabinettsentscheidungsprozesse. Dabei wird von der Prämisse ausgegangen, dass die politischen Inhalte von Kabinettsentscheidungen prognostizierbar sind, sobald die politischen Ziele und die politische Handlungskompetenz des Premierministers bekannt sind.

Der Idealtyp der *Regierungskunst* basiert dagegen auf der Annahme, dass die politisch-gouvernementale Arbeit der Kernexekutive nachhaltig von institutionellen Arrangements beeinflusst wird und entsprechend koordiniert werden muss. Untersucht wird in diesem Zusammenhang beispielsweise die relative Bedeutung von Regierungszentralen und Kabinettskomitees für eine effiziente Regierungspolitik. Kabinettsentscheidungen sind nach diesem Bild weitgehend durch einen politischen und administrativen Einfluss von Regierungszentralen bestimmt.

Der Idealtyp der *Bürokratischen Führung* thematisiert den relativen Einfluss von Spitzenbeamten auf Regierungspolitik und Regierungsentscheidungen. Dabei wird von der These ausgegangen, dass alle wichtigen Kabinettsentscheidungen von der Ministerialbürokratie inhaltlich vorbereitet und administrativ implementiert werden. Nach diesem Bild sind Minister „politische Amateure“, die im Vergleich zur Ministerialbürokratie nur für einen vergleichsweise kurzen Zeitraum im Amt verweilen und sich auf professionell formulierte Kabinettsentwürfe der Beamten verlassen. Kabinettsentscheidungen sind demnach in erster Linie vom Grad des politischen Einflusses der Ministerialbürokratie abhängig.

Der Idealtyp der *Verwaltungskunst* schließlich basiert auf Untersuchungen, die sich mit dem Grad an hierarchischer und funktionaler Spezialisierung von bürokratischen Regierungsorganisationen beschäftigen. Fragen nach der Sinnhaftigkeit eines Berufsbeamtentums werden in diesem Zusammenhang ebenso thematisiert wie Fragen nach der Effizienz und der Effektivität von Regierungsverwaltung. Dabei wird von der These ausgegangen, dass die Verwaltungskunst darin besteht, effektives und effizientes Handeln miteinander zu verbinden. Unter effektivem Handeln wird die Realisierung vorgegebener politischer Ziele verstanden, während sich effizientes Handeln dadurch ausweist, dass die vorgegebenen Ziele mit möglichst geringem Aufwand und in einem angemessenen Zeitraum gelöst werden.

Inwieweit handelt es sich bei den vier beschriebenen Typen ausschließlich um theoretisch konstruierte „Idealtypen“ oder um empirisch identifizierbare „Realtypen“ von Kernexekutiven? Interessanterweise ist Goetz (2003, 2004) dieser Frage in Bezug auf die west-europäischen Kabinette nicht nachgegangen. Auch für MOE liegen hierzu keine empirischen Befunde vor. Die Frage nach der realen Existenz unterschiedlicher Typen von Kernexekutiven ist insofern nicht leicht zu beantworten, als Informationen über Entscheidungsprozesse innerhalb von Regierungen zumeist einer strikten Geheimhaltung unterliegen und

die Koordination dieser Prozesse für die Öffentlichkeit weitgehend intransparent ist. Um diese Prozesse rekonstruieren zu können, ist die Kabinettsforschung zwingend auf „Insider-Informationen“ angewiesen, die vermutlich umso verlässlicher sind, je stärker die „Informanten“ an den politischen Entscheidungsprozessen beteiligt waren. Da Kabinettsentscheidungen ausschließlich von Ministern und Premierministern getroffen werden, ist diese Personengruppe besonders geeignet, detaillierte Auskünfte über Entscheidungsprozesse innerhalb der Kernexekutive zu erteilen.

Blondel, Müller-Rommel und Malová (2007) haben in einer ländervergleichenden Studie über Kabinettsentscheidungen im post-sozialistischen MOE diese methodischen Überlegungen aufgegriffen und umgesetzt. Sie haben insgesamt 230 ehemalige Minister interviewt, die im Zeitraum von 1990 bis 2003 ein Kabinettsamt in einem der zehn MOE-Staaten innehatten. Dieser Personenkreis wurde einerseits befragt nach dem Einfluss von Premierministern, Regierungszentralen und der Ministerialbürokratie auf Kabinettsentscheidungen sowie andererseits nach dem Grad an effektiven Kabinettsentscheidungen (vgl. zum methodischen Vorgehen Blondel/Müller-Rommel/Malová 2007: 205ff.). Die empirischen Befunde einer solchen Befragung sind nur begrenzt interpretationsfähig, da nicht immer gewährleistet ist, dass alle Aussagen auch der Realität entsprechen. Dennoch liefern die Antworten der ehemaligen Minister in MOE wichtige Hinweise über strukturelle Rahmenbedingungen und prozessuale Abläufe der Kernexekutive sowie über den Einfluss unterschiedlicher Akteure auf Kabinettsentscheidungen.

### 3.1 *Der Einfluss von Premierministern (Politische Führung)*

Die empirischen Befunde über die Rolle und den Einfluss von Premierministern in mittel- und osteuropäischen Kabinetten lassen sich folgendermaßen zusammenfassen (Blondel/Müller-Rommel/Malová 2007: 226f.): Über zwei Drittel der befragten Personen (69 Prozent) gaben an, dass die Premierminister „starke“ Führungspersönlichkeiten waren, die ihren Führungsstil auch über einen längeren Zeitraum nicht veränderten. Insofern scheint „Stärke“ und „Stabilität“ des Führungsstils zu korrelieren. Dies erklärt auch die besonders lange Amtszeit von Premierministern, die als besonders „stark“ eingestuft wurden, wie beispielsweise Kostov (in Bulgarien), Klaus und Zeman (in der Tschechischen Republik), Horn und Orbán (in Ungarn), Văcăroiu (in Rumänien), Drnovšek (in Slowenien) und Mečiar (in der Slowakei).

Ferner besteht ein klarer Zusammenhang zwischen „starken“ und „schwachen“ Premierministern einerseits und der Zufriedenheit mit Kabinettsentscheidungen andererseits. Jene Minister, die von „starken“ Premierministern geführt wurden, waren „sehr zufrieden“ (29 Prozent) bzw. „zufrieden“ (60 Prozent) mit den Kabinettsentscheidungen. Hingegen waren Minister, die in Kabinetten unter „schwachen“ Premierministern tätig waren, zumeist „unzufrieden“ mit den Kabinettsentscheidungen (63 Prozent). In diesem Kontext wurden vor allem die Kabinettsentscheidungen unter den folgenden Regierungschefs benannt: Siimann und Tarand (Estland), Krasts (Lettland), Lubys (Litauen), Buzek (Polen), sowie Ciorbea und Vasile (Rumänien).

Der Einfluss von „starken“ Premierministern auf die Effektivität von Kabinettsentscheidungen ist noch deutlicher: 90 Prozent der befragten Minister haben ausgesagt, dass Kabinette unter „starken“ Premierministern „sehr oft“ (35 Prozent) bzw. „oft“ (55 Prozent)

effektiv gearbeitet haben. Hingegen haben 65 Prozent der befragten Minister, die unter „schwachen“ Premierministern tätig waren, die Kabinettsentscheidungsprozesse als ineffektiv bezeichnet. Diese Befunde deuteten darauf hin, dass der politische Führungsstil von Premierministern einen nachweisbaren Einfluss auf Kabinettsentscheidungsprozesse hatte.

### 3.2 *Der Einfluss von Regierungszentralen (Regierungskunst)*

Wie oben ausgeführt, können Regierungszentralen einen administrativen und/oder politischen Einfluss auf Kabinettsentscheidungsprozesse ausüben. Dabei ist der administrative Einfluss der Regierungszentralen in einigen Ländern deutlich höher als in anderen. So sind, nach den Aussagen der befragten Minister, die Regierungszentralen in Bulgarien, Litauen, Slowenien und der Slowakei stärker administrativ und in den verbleibenden sechs Ländern (Estland, Lettland, Polen, Ungarn, Rumänien und der Tschechischen Republik) stärker politisch tätig (Müller-Rommel 2008: 265).

Dabei scheint der politische und administrative Einfluss der Regierungszentralen abhängig zu sein vom Regierungstyp und vom Führungsstil des Premierministers. So gaben 77 Prozent der befragten Minister aus Einparteieregierungen an, dass die Regierungszentrale im Wesentlichen administrative Funktionen bei der Vorbereitung und Durchführung von Kabinettsentscheidungen übernahmen, während 49 Prozent der ehemaligen Minister aus Mehrheits-Koalitionsregierungen der Auffassung waren, dass die Regierungszentralen vor allem politisch und administrativ agierten. Nur wenige Minister aus Koalitionsregierungen (zehn Prozent) waren der Meinung, dass die Regierungszentralen ausschließlich politische Funktionen wahrnehmen (Blondel/Müller-Rommel/Malová 2007: 130).

Dieser Befund ist insofern nicht verwunderlich, weil die Regierungspolitik in Einparteieregierungen in der Regel inhaltlich homogen ist und deshalb in erster Linie administrativ koordiniert werden muss. Hingegen bestehen in Koalitionsregierungen zumeist unterschiedliche Vorstellungen über die inhaltliche Ausgestaltung der Regierungspolitik und deren administrative Koordination. In diesem Fall übernehmen die Regierungszentralen politische Regulationsfunktionen, um eine konsensuale Kabinettsentscheidung vorzubereiten.

Weiterhin belegen die Umfrageergebnisse, dass „starke“ Premierminister die administrativen Kompetenzen von Regierungszentralen vor allem nutzten, um ihre eigene Position im Kabinett durchzusetzen, während „schwache“ Premierminister bei den Regierungszentralen häufiger politischen Rat oder politische Unterstützung suchten. Ferner besteht ein Zusammenhang zwischen dem Grad des Einflusses von Regierungszentralen und dem Führungsstil von Premierministern. So gaben 51 Prozent der befragten Personen an, dass der Einfluss von Regierungszentralen deutlich größer war unter „schwachen“ und kleiner unter „starken“ Premierministern. Schließlich zeigen die empirischen Befunde, dass der politische Einfluss von Regierungszentralen auf Kabinettsentscheidungen besonders hoch war bei Premierministern mit „schwachem“ Führungsstil, während die Regierungszentralen unter „starken“ Premierministern eher einen administrativen Einfluss auf Kabinettsentscheidungen ausübten (Müller-Rommel 2008: 268f.).



### 3.3 *Der Einfluss der Ministerialbürokratie (Bürokratische Führung)*

Empirisch ist es äußerst schwierig, den Einfluss der Ministerialbürokratie auf Kabinettsentscheidungen zu messen, weil Verwaltungsbeamte und Minister primär ressortspezifisch und nur selten zu ressortübergreifenden Themen kommunizieren. Insofern konnten nur indirekte Aussagen über den Einfluss der Ministerialbürokratie auf Kabinettsentscheidungen erhoben werden. In der oben erwähnten Umfrage wurden die ehemaligen Minister zunächst nach der Art der Zusammenarbeit und nach der Qualität der ministeriellen Arbeit gefragt (Blondel/Müller-Rommel/Malová 2007: 141-144). 85 Prozent aller Befragten gaben an, dass die Zusammenarbeit mit der Ministerialbürokratie sehr gut funktionierte. 73 Prozent der ehemaligen Mitglieder konstatierten darüber hinaus, dass die von der Ministerialbürokratie erhaltenen Informationen hochgradig verlässlich waren. Innerhalb dieser Gruppe waren 93 Prozent hoch zufrieden mit der Qualität der ministeriellen Arbeit. Diese Befunde sprechen zunächst für eine grundsätzlich gute Zusammenarbeit zwischen Ministern und Ministerialbürokratie in MOE.

Im Ländervergleich werden jedoch deutliche Unterschiede sichtbar. So haben die Minister in Litauen, Rumänien, Lettland und der Tschechischen Republik weniger gute Erfahrungen in der Zusammenarbeit mit der Ministerialbürokratie als ihre Kollegen in den anderen sechs MOE-Ländern. Auch in Bezug auf die Verlässlichkeit der Informationen variieren die Antworten teilweise erheblich. In Litauen verließen sich nur 45 Prozent der Minister auf die Informationen der Ministerialbürokratie, während der Anteil in der Slowakei bei 91 Prozent liegt. Die Qualität der Informationen wurde von den Ministern in der Slowakei am niedrigsten (23 Prozent) und in Polen am höchsten (91 Prozent) eingestuft.

In einem zweiten Untersuchungsschritt wurden die Minister befragt, wie sie sich auf Kabinettsitzungen und Kabinettsentscheidungen vorbereiten. Interessanterweise wurde die Ministerialverwaltung aus dem eigenen Fachressort in diesem Zusammenhang nur selten als Quelle für die Vorbereitung von Kabinettsentscheidungen erwähnt. Nach eigenen Aussagen wurden nur 31 Prozent der ehemaligen Minister durch die eigene Ministerialbürokratie auf Kabinettsentscheidungen vorbereitet. Dabei lag der Beratungsanteil in Estland bei lediglich zehn Prozent, in Rumänien und Litauen bei zwölf Prozent, in der Tschechischen Republik bei 14 Prozent, in Slowenien allerdings bei 62 Prozent und in der Slowakei bei 81 Prozent. Insgesamt bleibt jedoch festzuhalten, dass zwei Drittel der Minister (69 Prozent) die Ministerialbürokratie vor Kabinettsentscheidungen nicht konsultiert. Fünf Prozent der interviewten Minister gaben an, die Partei befragt zu haben; zwei Prozent konsultierten externe Berater; 27 Prozent wurden durch einen kleinen Stab von persönlichen Beratern und 23 Prozent durch die Regierungszentralen beraten.

Zusammengefasst zeigen diese Befunde, dass nur eine geringe Zahl der Minister bei der Leitung des Ministeriums die ressortspezifischen Kompetenzen der Ministerialbürokratie einsetzte. Die überwiegende Mehrzahl der Minister bereitete Kabinettsentscheidungsprozesse vor allem mit den Mitarbeitern der Regierungszentralen und dem persönlichen Mitarbeiterstab vor. Insofern scheint der unmittelbare Einfluss der ressortspezifischen Ministerialbürokratie auf Kabinettsentscheidungsprozesse in MOE vergleichsweise gering zu sein.

### 3.4 Effektives Verwaltungshandeln (Verwaltungskunst)

In der zitierten Umfrage unter ehemaligen Ministern in MOE wurden keine speziellen Fragen zur formalen Verwaltungsorganisation gestellt, wohl aber zur Effektivität von Kabinettsentscheidungen (Blondel/Müller-Rommel/Malová 2007: 75-79). Rund die Hälfte aller befragten Minister (51 Prozent) gab an, dass die Kabinettsentscheidungen „sehr oft“ effektiv waren und die politischen Ziele weitestgehend realisiert wurden. Nach Aussagen der Minister war die Koordination der Kabinettsentscheidungsprozesse am effektivsten in der Tschechischen Republik und Bulgarien, gefolgt von Lettland, Ungarn und der Slowakei. Am untersten Ende rangierten Polen, Rumänien, Litauen und Slowenien.

Ferner vertraten 41 Prozent der befragten Minister die Auffassung, dass die zentralen Themen der Kabinettsagenda stets sehr ausführlich diskutiert wurden. Substanzielle Meinungsunterschiede zwischen den Kabinettsmitgliedern wurden von 57 Prozent der Befragten konstatiert, während 43 Prozent der ehemaligen Minister keine nennenswerten Kabinettskonflikte erkennen konnten. Der größte Konsens wurde in den tschechischen, den lettischen, den estnischen und den polnischen Kabinetten wahrgenommen. Der größte Dissens bei kabinettsinternen Entscheidungsprozessen bestand in Ungarn, Slowenien und der Slowakei.

Auffallend ist der Zusammenhang zwischen den beiden Bereichen: Rund 40 Prozent derjenigen Befragten, die eine intensive Diskussion von Kabinetts Themen wahrgenommen haben, stellen zugleich eine Vielzahl substanzieller Meinungsverschiedenheiten bezüglich der im Kabinett zu entscheidenden Materien fest. Interessanterweise werden diese Meinungsverschiedenheiten *per se* als ineffektiv wahrgenommen, unabhängig vom Ergebnis der Kabinettsdiskussion. Anders formuliert werden Kabinettsentscheidungen von rund der Hälfte der befragten Minister als nicht-effektiv bezeichnet, was darauf hindeutet, dass die „Verwaltungskunst“ in den MOE-Regierungen noch nicht sehr ausgeprägt ist.

Insgesamt bestätigen diese empirischen Befunde, dass die von Goetz (2003, 2004) entwickelten „Idealtypen von Kernexekutiven“ teilweise real existieren und somit auch für die Analyse der Kernexekutiven in MOE nicht nur heuristisch fruchtbar sind, sondern auf empirische Evidenz stoßen. Allerdings muss einschränkend darauf hingewiesen werden, dass längst nicht alle Hypothesen, die im Wesentlichen vor dem Hintergrund westeuropäischer Erfahrungen formuliert wurden, auch für die neuen EU-Staaten zutreffen. So konnte nicht belegt werden, dass – wie von Goetz (2003) behauptet – Führungspersonen innerhalb der Kernexekutive („Amtsinhaber“) in jedem Fall einflussreicher sind als führende „Ämter“. Vielmehr zeigt sich für MOE ein dominanter Einfluss der Premierminister (Typ 1) und der Regierungszentralen (Typ 2) auf Kabinettsentscheidungsprozesse, während die bürokratische Führung (Typ 3) und die Verwaltungskunst (Typ 4) bislang offenbar weniger ausgeprägt sind.

## 4 Fazit

In diesem Kapitel wurden die wichtigsten strukturellen Rahmenbedingungen beschrieben, unter denen Kernexekutiven in MOE agieren. Ferner wurde der Versuch unternommen, die unterschiedlichen Aktivitäten der politischen Akteure innerhalb der Kernexekutive zu typologisieren. Die Ergebnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen. Erstens unterscheidet sich

die Binnenstruktur von Kernexekutiven in MOE nicht wesentlich von der in Westeuropa, was darauf hindeutet, dass die neuen EU-Staaten das parlamentarische Kabinettsystem in den vergangenen Jahren weitestgehend erfolgreich adaptiert haben. So sind beispielsweise die verfassungsmäßigen Selektionsmechanismen, aber auch die praktische Koordination der Kabinettsstätigkeit ähnlich wie in Westeuropa. Ebenso bestehen auch in MOE zahlreiche formelle und informelle Gruppierungen unterhalb der Kabinettssebene, die wesentlich zur Vorbereitung von Kabinettsentscheidungen beitragen. Hierzu zählen vor allem Kabinettskomitees und Regierungszentralen. Erkennbar unterschiedlich ist dagegen die Amtsdauer der Kabinette. Vor allem in den ersten Jahren der Systemtransformation und der demokratischen Konsolidierung war die durchschnittliche Amtsdauer der Minister und Premierminister in MOE deutlich kürzer als in Westeuropa.

Zweitens konnten für MOE unterschiedliche Idealtypen von Regierungshandeln empirisch identifiziert werden. Dabei wurde bestätigt, dass sowohl die Premierminister („Amtsinhaber“) als auch die Regierungszentralen („Ämter“) als kollektive Akteure einen nachweisbar großen Einfluss auf Kabinettsentscheidungen haben.

Drittens haben die vorliegenden Ausführungen gezeigt, dass die politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse in den MOE-Kernexekutiven aus Sicht der Vergleichenden Politikwissenschaft noch in weiten Teilen eine *terra incognita* sind. Zwar wurde deutlich, dass Kabinettsentscheidungsprozesse in unterschiedlicher Form vom Führungsstil der Premierminister und von den Aktivitäten der Regierungszentralen abhängig sind. Systematische Untersuchungen über den Zusammenhang von politischer Führung (*prime ministerial leadership*) und Kabinettsentscheidungsprozessen existieren jedoch bislang nicht.

Ebenfalls unzureichend erforscht ist die Rolle von Regierungszentralen in MOE. Empirische Studien in Westeuropa weisen auf die unterschiedliche Größe und die unterschiedlichen Funktionen von Regierungszentralen im Kabinettsentscheidungsprozess hin (Peters/Rhodes/Wright 2000). Für die mittel- und osteuropäischen Regierungszentralen liegen hingegen weder systematische Ergebnisse zu ihrer Organisations- und Personalstruktur noch über ihre administrative und politische Rolle und Funktion vor. Ebenfalls weitgehend unbekannt ist, in welchem Maße die Rolle und Funktion von Regierungszentralen in MOE vom Führungsstil des Premierministers bzw. vom Koalitionstyp abhängig sind.

Zusammenfassend lässt sich einerseits festhalten, dass die Forschung über die mittel- und osteuropäischen Kabinette in jüngster Zeit einige neuartige Befunde ermittelt hat, die im vorliegenden Beitrag systematisch zusammengefasst wurden. Andererseits besteht ein wichtiges Forschungsdesiderat darin, weitere komparative Erkenntnisse über die formalen und informellen Strukturen von Kabinetten in MOE zu gewinnen und diese in Verbindung mit dem Akteursverhalten innerhalb der Kernexekutiven zu setzen. Mit diesem Ansatz könnte eine der Kernforderungen des Neoinstitutionalismus erfüllt werden, der danach strebt, individuelles und/oder kollektives Akteursverhalten mit einer übergreifenden institutionellen Analyseperspektive zu verbinden (Rothstein 1996; Scharpf 2000).

## Literatur

- Blondel, Jean 1982: *The Organization of Government. A Comparative Analysis of Governmental Structures*. London: Sage.
- Blondel, Jean 2004: Executives, in: Hawkesworth, Mary/Kogan, Maurice (Hrsg.): *Encyclopedia of Government and Politics*. Volume I. London: Routledge, 282-295.

- Blondel, Jean/Müller-Rommel, Ferdinand (Hrsg.) 1997: *Cabinets in Western Europe*. London: Macmillan.
- Blondel, Jean/Müller-Rommel, Ferdinand 2001: *Cabinets in Eastern Europe*. London: Palgrave.
- Blondel, Jean/Müller-Rommel, Ferdinand/Malová, Darina 2007: *Governing New European Democracies*. London: Palgrave.
- Blondel, Jean/Thiébaud, Jean-Louis (Hrsg.) 1991: *The Profession of Government Ministers in Western Europe*. Basingstoke: Macmillan.
- Brown, John F. 1988: *Eastern Europe and Communist Rule*. Durham N.C: Duke University Press.
- Burch, Martin 1993: *Organizing the Flow of Business in Western European Cabinets*, in: Blondel, Jean/Müller-Rommel, Ferdinand (Hrsg.): *Governing Together*. London: Macmillan Press, 99-130.
- Connaughton, Bernadette/Sottla, Georg/Peters, Guy B. (Hrsg.) 2008: *Politico-Administrative Relations at the Centre – Actors, Structures and Processes Supporting the Core Executive*. Bratislava: NISPAcee Press.
- Fettelschoss, Katja 2009: *Politische Eliten und Demokratie. Professionalisierung von Ministern in Mitteleuropa*. Baden-Baden: Nomos Verlag.
- Fettelschoss, Katja/Nikolenyi, Csaba 2009: *Learning to Rule: Ministerial Careers in Post-communist Democracies*, in: Dowding, Keith/Dumont, Patrick (Hrsg.): *The Selection of Ministers in Europe*. London: Routledge, 204-227.
- Foley, Michael 2008: *The Presidential Dynamics of Leadership Decline in Contemporary Politics*, in: *Contemporary Politics* 14/1, 53-69.
- Goetz, Klaus 2003: *Executives in Comparative Context*, in: Hayward, Jack/Menon, Anand (Hrsg.): *Governing Europe*. Oxford: Oxford University Press, 74-91.
- Goetz, Klaus 2004: *Regierung und Verwaltung*, in: Helms, Ludger/Jun, Uwe (Hrsg.): *Politische Theorie und Regierungslehre*. Frankfurt: Campus, 74-96.
- Goetz, Klaus (Hrsg.) 2001: *Executive Governance in Central and Eastern Europe*. Special Issue: *Journal of European Public Policy*. London: Routledge.
- Goetz, Klaus/Margetts, Helen Z. 1999: *The Solidarity Center: The Core Executive in Central Eastern Europe*, in: *Governance* 12/4, 425-454.
- Goetz, Klaus/Wollmann, Hellmut 2001: *Governmentalizing Central Executives in Post-Communist Europe: A Four Country Comparison*, in: *Journal of European Public Policy* 8/6, 864-887.
- Hayward, Jack/Wright, Vincent 2002: *Governing from the Centre: Core Executive Coordination in France*. Oxford: Oxford University Press.
- Helms, Ludger 2005: *Regierungsorganisation und politische Führung in Deutschland*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Ismayr, Wolfgang (Hrsg.) 2010: *Die politischen Systeme Osteuropas*. 3. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag.
- King, Anthony 1975: *Executives*, in: Greenstein, Fred/Polsby, Nelson W. (Hrsg.): *Handbook of Political Science*. Reading, MA: Addison-Wesley, 173-256.
- Knoll, Thomas 2004: *Das Bonner Bundeskanzleramt. Organisation und Funktion 1949-1999*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Krasovec, Alenka 2008: *Evolution of the (In-)Formal Roles of the Prime Minister's Office and the General Secretariat of the Government in Slovenia*, in: Connaughton, Bernadette/Sottla, Georg/Peters, Guy B. (Hrsg.): *Politico-Administrative Relations at the Centre – Actors, Structures and Processes Supporting the Core Executive*. Bratislava: NISPAcee Press, 36-59.
- Laver, Michael/Shepsle, Kenneth A. (Hrsg.) 1994: *Cabinet Ministers and Parliamentary Government*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Merkel, Wolfgang 2010: *Systemtransformation*. 2. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag.
- Müller, Wolfgang C. 2008: *Governments and Bureaucracies*, in: Caramani, Daniele (Hrsg.): *Comparative Politics*. Oxford: Oxford University Press, 190-216.
- Müller-Rommel, Ferdinand 2008: *Prime Ministerial Staff in Post-Communist Central Eastern Europe*, in: *Communist Studies and Transition Politics* 24/2, 256-271.

- Müller-Rommel, Ferdinand/Schultze, Henrike/Harfst, Philipp/Fettelschoss, Katja 2008: Parteienregierungen in Mittel- und Osteuropa: Empirische Befunde im Ländervergleich 1990-2008, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 39/4, 810-831.
- Peters, Guy B./Rhodes, R.A.W./Wright, Vincent (Hrsg.) 2000: *Administering the Summit*. London: Macmillan Press.
- Rhodes, R. A. W./Dunleavy, Patrick (Hrsg.) 1995: *Prime Minister, Cabinet and Core Executive*. London: Macmillan Press.
- Rose, Richard 1974: *The Problem of Party Government*. London/New York: Macmillan/Free Press.
- Rothstein, Bo 1996: Political Institutions. An Overview, in: Goodin, Robert E./Klingemann, Hans-Dieter (Hrsg.): *A New Handbook of Political Science*. Oxford: Oxford University Press, 133-166.
- Scharpf, Fritz W. 2000: *Interaktionsformen. Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*. Opladen: Leske + Budrich.
- Smith, Michael J. 1999: *The Core Executive in Britain*. London: Macmillan.
- Woldendorp, Jaap/Budge, Ian/Keman, Hans 2000: *Party Government in 48 Democracies (1945-1998)*. Dordrecht u.a.: Kluwer.

## **V. Das institutionelle Umfeld parlamentarischer Regierungen**

# Direkte Demokratie: rechtliche Grundlagen und politische Praxis

*Uwe Wagschal*

## 1 Einleitung

Politische Macht kann durch das Volk grundsätzlich auf zwei Arten ausgeübt werden: entweder direkt durch eine Volksabstimmung bzw. einen Volksentscheid oder durch gewählte Vertreter in einer repräsentativen Demokratie. Demokratische Systeme legitimieren sich durch Verfahren, die auf solche direkte oder indirekte (repräsentative) Entscheidungsmechanismen zurückgeführt werden können. In beiden Fällen ist das Konzept der Volkssouveränität das entscheidende Bindeglied zwischen den Regierenden und den Regierten. Eine Reinform „direkter Demokratie“ gibt es nicht. Selbst die Schweiz als Land mit den meisten Volksabstimmungen weltweit kann bestenfalls als „semidirektdemokratisch“ charakterisiert werden (Linder 1999), so dass es sich bei der Analyse und Darstellung direktdemokratischer Verfahren immer um supplementäre Verfahren von im Grundsatz repräsentativen Systemen handelt. Obwohl die generelle Systemfrage zwischen repräsentativer oder plebiszitärer Demokratie kaum gestellt wird (Rüther 1996), genießen Verfassungen und Entscheidungen, die die Weihen einer Volksabstimmung erfahren haben, in der demokratietheoretischen Literatur eine deutlich höhere Zuschreibung an Legitimität (Barber 1994).

In den vergangenen Dekaden ist ein eindeutiger Trend hin zu mehr Direktdemokratie zu beobachten. Die Zahl der Volksabstimmungen hat seit den 1970er Jahren stark zugenommen (Batt 2006). Bemerkenswert dabei ist, dass die direktdemokratischen Entwicklungen in den Staaten Mittel- und Osteuropas (MOE) nach 1990 bislang kaum systematisch untersucht wurden. In den vielen Vergleichswerken zur Direkten Demokratie (Butler/Ranney 1994; Gallagher/Uleri 1996; Schiller/Mittendorf 2002; LeDuc 2002; Freitag/Wagschal 2007) spielen die MOE-Länder nur eine sehr untergeordnete Rolle. Viel „Licht“ in dieses Dunkel haben die Sammelbände von Auer und Bützer (2001) sowie Pallinger u.a. (2007) gebracht, die diese Ländergruppe sowohl anhand von Fallstudien als auch international-vergleichend in den Blick nehmen. Einen deskriptiven Überblick bietet auch der Beitrag von Walter-Rogg (2008).

Der vorliegende Beitrag zielt nun darauf ab, die empirischen Erkenntnisse mit direktdemokratischen Institutionen in MOE zu systematisieren und zu bündeln. Vier zentrale Fragen sollen dabei beantwortet werden:

- (1) Welche direktdemokratischen Instrumente gibt es in den MOE-Staaten und mit welchen Detailregelungen?
- (2) Wie häufig ist die Anwendung und Verbreitung direktdemokratischer Instrumente im MOE-Vergleich?
- (3) Wie ist die Variation der Verbreitung direktdemokratischer Elemente in den MOE-Staaten zu erklären?

(4) Welche Wirkungen der direktdemokratischen Entscheidungsverfahren lassen sich beobachten?

Diese vier Forschungsfragen geben auch die Gliederung des Beitrages vor. Bevor diese Fragen behandelt werden, werden zunächst die Funktionslogik und die unterschiedlichen Instrumente direktdemokratischer Entscheidungen präsentiert. Gegenstand der Untersuchung sind dabei die für diesen Band zentralen zehn neuen EU-Staaten im Zeitraum von 1989 bis 2008. Dieses Ländersample wird für einige deskriptive und analytische Auswertungen auf bis zu 21 post-sozialistische Staaten vergrößert.

## 2 Funktionslogik und Instrumente direktdemokratischer Entscheidungen

Aus systemtheoretischer Perspektive setzt die Funktionslogik direktdemokratischer Entscheidungen (Möckli 1994; Schiller/Mittendorf 2002, Vatter 2007) an vier Phasen des politischen Prozesses an: (1) dem *input*, (2) dem Durchfluss (im Sinne von Eastons „*throughput*“), (3) dem *output* sowie (4) der Rückkopplung.

Der *input* des politischen Systems hängt dabei stark von der Ausgestaltung der einzelnen direktdemokratischen Elemente ab. Im Gegensatz zu ausschließlich repräsentativ verfassten Systemen sind solche mit direktdemokratischen Beteiligungsformen grundsätzlich „offener“. Das institutionelle Set der Beteiligungsmöglichkeiten ist größer, was von Befürwortern direktdemokratischer Entscheidungen mit einer höheren politischen Systemlegitimität verbunden wird. Neben obligatorischen Referenden sind dabei als weitere Instrumente die fakultativen Referenden sowie Plebiszite und Volksinitiativen zu berücksichtigen.

Der Durchfluss (*throughput*) des politischen Systems fokussiert auf die Akteursebene sowie auf die Parteien und Interessengruppen. Insbesondere für die Schweiz konnten dabei gravierende Auswirkungen auf die Art des politischen Systems mit der Entwicklung hin zu einer Konkordanzdemokratie beobachtet werden (Neidhart 1970).

Starke direktdemokratische Elemente bedeuten gleichzeitig eine Schwächung anderer Entscheidungszentren der repräsentativen Demokratie, insbesondere der Regierung und des Parlaments. Konsequenter weiter gedacht bedeutet dies, dass der *output* und die *outcomes* direktdemokratischer Entscheidungen sich von denjenigen repräsentativer Organe unterscheiden müssten. Diese Überlegungen stehen seit geraumer Zeit im Mittelpunkt eines eigenen Forschungszweiges zu den *Policy*-Wirkungen direktdemokratischer Verfahren (Kirchgässner/Feld/Savioz 1999; Wagschal/Obinger 2000; Matsusaka 2004). Hierbei geht es insbesondere um die Frage, wie direktdemokratische Entscheidungen auf Kernindikatoren der Staatstätigkeit (Staatsausgaben, Steuern, Verschuldung etc.) wirken, aber auch ob durch direktdemokratische Entscheidungen Innovation ins politische System eingespeist oder eher der Status quo gestärkt wird.

Vor dem Hintergrund der Vetospieler-Theorie (Tsebelis 2002; Hug/Tsebelis 2002) lässt sich die Direktdemokratie auch als Vetospieler bzw. Vetopunkt interpretieren. Die Ergebnisse direktdemokratischer Entscheidungen, die dann als *impacts* auf das System zurückwirken (Vatter 2007: 105), haben wiederum gesellschaftliche Auswirkungen, etwa im Hinblick auf das Sozialkapital einer Gesellschaft, auf die soziale Integration, z.B. von Minderheiten, oder auf die finanziellen Handlungsspielräume von Regierungen. Aus diesem Grund können sich die Präferenzen für direktdemokratische Entscheidungen im Laufe



der Zeit wandeln, wie sich am Beispiel der Schweiz nachweisen lässt. So hat Christmann (2009) gezeigt, dass sich dort „linke“ Hoffnungen, die mit direktdemokratischen Entscheidungen verbunden wurden, oft nicht erfüllt haben und sich daher auch deren Initiierung in den letzten Jahren abgeschwächt hat.

Im Hinblick auf das Mischungsverhältnis direkt- und repräsentativdemokratischer Verfahren gibt die Politische Ökonomie hilfreiche Hinweise. Nach dem Interdependenzkosten-Ansatz von Buchanan und Tullock (1962) lassen sich demokratische Entscheidungen dahingehend unterscheiden, welche Art von Kosten bei ihnen anfallen. Generell treten Entscheidungskosten (*decision costs*) sowie Kosten des Demokratiedefizits auf. Die Gesamtsumme dieser Kosten sind die sogenannten Interdependenzkosten. Bei repräsentativdemokratischen Entscheidungen liegen die Kosten des Demokratiedefizits (= externe Nachteile) am höchsten, während die Entscheidungskosten vergleichsweise gering ausfallen. Direktdemokratische Entscheidungen dagegen besitzen hohe Entscheidungskosten bei relativ geringen Kosten des Demokratiedefizits. Das Optimum einer repräsentativ oder direktdemokratisch getroffenen Entscheidung liegt nach Buchanan und Tullock dort, wo die Interdependenzkosten minimal sind.

Aus diesem Modell kann man ableiten, dass bei zunehmender Komplexität des Entscheidungsgegenstands eher Repräsentativorgane die Entscheidung treffen sollten (Bernholz/Breyer 1984: 252). Auch mit steigender Zahl der Gruppenmitglieder nehmen die Interdependenzkosten zu, weshalb hier ebenfalls Parlamente eher für Entscheidungen geeignet sind. Die zu wählende Entscheidungsregel hängt aber auch von den zu erwarteten externen Nachteilen der Entscheidung ab. Je wichtiger die Probleme, desto größer sind die externen Nachteile, falls man zu der überstimmten Minderheit gehört. Daraus folgt, dass mit steigender Bedeutung der gesellschaftlichen Probleme ein größerer Teil der Bevölkerung zustimmen sollte. Buchanan und Tullock argumentieren dabei auch mit betroffenen Minderheiten: Je wichtiger die Probleme für die Gruppenmitglieder sind, etwa Fragen der staatlichen Unabhängigkeit oder der Verfassungsgebung, desto stärker sollte das Zustimmungsquorum ansteigen und somit direktdemokratische Entscheidungen bevorzugt werden.

Die institutionelle Ausgestaltung direktdemokratischer Entscheidungsverfahren lässt sich anhand verschiedener Kriterien systematisieren. Generell kann dabei nach der Auslösekompetenz zwischen *Top-down*- oder *Bottom-up*-Instrumenten unterschieden werden. Ferner kann nach dem Verbindlichkeitsgrad in konsultative oder dezisive Verfahren (Schiller/Mittendorf 2002: 14) sowie nach dem Abstimmungsgegenstand (z.B. Verfassung, Gesetze, Verträge, Personen) differenziert werden. *Top-down*-Instrumente sind etwa obligatorische Referenden, die bei einer Änderung der Verfassung automatisch durchgeführt werden müssen. Auch das Plebiszit, das ein Staatspräsident aus politisch-strategischen Gründen anberaumt, zählt zu diesen *Top-down*-Instrumenten: Obwohl nach der Verfassung oft konsultativ (z.B. in Frankreich), entfaltet es bei erfolgreichem Ausgang einen starken Verbindlichkeitscharakter.

Im Gegensatz dazu ist die Volksinitiative ein *Bottom-up*-Instrument, das die Bevölkerung zur Änderung der Verfassung oder eines Gesetzes lancieren kann. Dabei existieren gewichtige Unterschiede zwischen den konkreten Verfahrensregelungen. So gibt es beispielsweise auch die Möglichkeit unverbindlicher Anregungen (z.B. in Österreich oder auf europäischer Ebene beim Vertrag von Lissabon) oder Volksbegehren, bei denen sich das Parlament mit der Abstimmungsmaterie befassen muss. Das zentrale Kriterium dafür, ob

ein Instrument zur Kategorie des *top-down* oder des *bottom-up* gezählt werden sollte, bleibt freilich dessen auslösende Instanz.

Der Unterschied zwischen beiden Kategorien wird insbesondere beim fakultativen Referendum deutlich. Mit diesem direktdemokratischen Instrument wird ein Gesetz, das üblicherweise von der Exekutive eingebracht und von der Legislative verabschiedet wird, durch eine Unterschriftensammlung von „unten“ angegangen. Entscheidet sich eine Mehrheit gegen dieses Gesetz, so ist es gescheitert; oftmals ist dabei jedoch eine Mindestbeteiligung, ein sogenanntes Quorum, erforderlich. Während die Volksinitiative bestimmte Interessen in das politische System einspeist und ihm somit eine besondere *Input*-Funktion innewohnt, ist das fakultative Referendum oft das zentrale Vetoinstrument.

Schließlich können Volksabstimmungen sich nicht nur auf Sachentscheide, sondern auch auf Personen beziehen. Die Direktwahl des Präsidenten oder auch dessen Abberufung (*recall*) gehören ebenfalls zum Institutionenset der Direktdemokratie, was allerdings in der Fachliteratur nicht einheitlich gesehen wird (ablehnend bei Schiller 2002; zustimmend bei Möckli 1994). *Recall* und Direktwahl von Personen werden zu den direktdemokratischen Instrumenten gerechnet, da einerseits das Volk unmittelbar entscheidet, sie historisch zur Entwicklungsgeschichte direktdemokratischer Instrumente zu zählen sind und überdies ähnliche Effekte auf den Politikprozess und auf Politikinhalte zu beobachten sind.<sup>1</sup> Im Folgenden stehen jedoch die Sachentscheidungen im Mittelpunkt der Analyse.

Zusätzliche Kriterien zur Beurteilung direktdemokratischer Instrumente sind: (1) Themenbeschränkungen bzw. Themenauschlüsse, (2) Hürden zur Initiierung von Volksentscheiden bzw. Volksinitiativen, (3) Mehrheitserfordernisse (Quoren) bei der Zustimmung (Zustimmungsquorum) bzw. der Beteiligung (Beteiligungsquorum) sowie (4) die Möglichkeit des Parlaments, Gegenvorschläge zu lancieren. Weitere in der Literatur genannte Kriterien sind die Fristen und die Form der Unterschriftensammlung sowie die Regulierung der Finanzierung von Volksabstimmungen (vgl. Schiller 2007).

### 3 Ausgestaltung der direktdemokratischen Instrumente

Die institutionellen Grundlagen der direktdemokratischen Verfahren in den ehemals sozialistischen Ländern basieren auf den Verfassungen, die nach dem Ende des Ost-West-Gegensatzes verabschiedet wurden (Lorenz in diesem Band). Länder wie Ungarn, Slowenien und Rumänien waren dabei führend. Im Hinblick auf die einzelnen Instrumente findet sich in acht der 21 post-sozialistischen Untersuchungsländer ein obligatorisches Referendum (*Tabelle 1*). Gemessen an der Gesamtzahl der Volksabstimmungen machen diese jedoch weniger als ein Fünftel aus (vgl. auch unten *Tabelle 6*).

Daneben gibt es in der überwiegenden Zahl der post-sozialistischen Länder die Möglichkeit von Plebisziten, die entweder vom Präsidenten oder vom Parlament anberaumt werden können. Diese beiden Formen des Plebiszits existieren in immerhin 20 der 21 Länder (Ausnahme: Bosnien-Herzegowina) und werden auch relativ häufig angewendet. Gerade in „defekten Demokratien“ wie Russland und der Ukraine, aber auch im autokratischen System Weißrusslands dominiert diese spezielle Form der Volksentscheide, die einen popu-

<sup>1</sup> So zeigen Eichenberger und Schelker (2007: 406) bei der Untersuchung der Rechnungsprüfung in Schweizer Gemeinden einen beachtlichen Effekt direkt gewählter Rechnungsprüfer gegenüber einfachen Parlamentsausschüssen.

listischen und manipulativen Kern aufweist und der Regierung einen instrumentalisierenden Spielraum ermöglicht (Schiller/Mittendorf 2002: 79). Für die zehn neuen EU-Staaten liegt der Plebiszitanteil deutlich niedriger (29,2% zu 68,6%; vgl. auch unten *Tabelle 7*).

*Tabelle 1:* Institutionelle Grundlagen direkter Demokratie in 21 osteuropäischen Ländern

Land	Jahr <sup>a</sup>	Obligatorisches Referendum (OR) <sup>b</sup>	Plebiszit (P) <sup>c</sup>	Fakultatives Referendum (FR) <sup>d</sup>	Alternativ-Vorschlag beim FR (FAV) <sup>e</sup>	Volksinitiative (VI) <sup>f</sup>
10 EU-Staaten						
Bulgarien	12.07.1996	Nein	Ja	Nein	Nein	Nein
Estland	29.06.1992	Ja	Ja	Nein	Nein	Nein
Lettland	06.07.1993	Ja	Ja	Ja	Nein	Ja
Litauen	30.11.1992	Ja	Ja	Ja	Nein	Ja
Polen	17.10.1997	Nein	Ja	Ja	Nein	Ja
Rumänien	08.12.1991	Ja	Ja	Ja	Nein	Ja
Slowakei	01.10.1992	Ja	Ja	Ja	Nein	Ja
Slowenien	23.11.1991	Nein	Ja	Ja	Nein	Ja
Tschechien	01.01.1993	Nein	Ja	Ja	Nein	Nein
Ungarn	23.10.1989	Nein	Ja	Ja	Nein	Ja
10 EU-Staaten		5	10	8	0	7
11 Nicht-EU-Staaten						
Albanien	21.10.1998	Nein	Ja	Ja	Nein	Ja
Bosnien-Herzegowina	21.11.1995	Nein <sup>g</sup>	Nein	Nein	Nein	Nein
Kosovo	15.06.2008	Nein	Ja	Ja	Ja	Ja
Kroatien	22.12.1990	Nein	Ja	Ja	Nein	Nein
Mazedonien	17.11.1991	Nein	Ja	Ja	Nein	Ja
Moldawien	29.07.1994	Nein	Ja	Ja	Nein	Ja
Montenegro	19.10.2007	Ja	Ja	Ja	Nein	Ja
Russland	12.12.1993	Nein	Ja	Ja	Nein	Ja <sup>h</sup>
Serbien	29.10.2006	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Ukraine	28.06.1996	Ja	Ja	Ja	Nein	Ja
Weißrussland	15.03.1995	Nein	Ja	Ja	Nein	Ja
Gesamt (21 Staaten)		8	20	18	2	16

Quelle: eigene Zusammenstellung auf der Basis von Kaufmann/Büchli/Brauneisen (2007: 232ff.) sowie weiteren Recherchen. Stand: 01.01.2010.

Anmerkungen: <sup>a</sup>Datum, an dem die aktuell gültigen Regelungen (01.01.2010) zu direktdemokratischen Instrumenten in Kraft traten. <sup>b</sup>Rechtlich zwingend vorgesehener Volksentscheid über einen Parlamentsbeschluss. <sup>c</sup>Abstimmung, die von der Regierung, dem Staatspräsidenten oder dem Parlament initiiert werden kann. <sup>d</sup>Abstimmung über einen Parlamentsentscheid. <sup>e</sup>Abstimmung über einen Alternativvorschlag, der im Kontext einer Initiative bzw. eines Referendums formuliert wurde. <sup>f</sup>Abstimmung über einen vom Volk initiierten Gesetzesentwurf. <sup>g</sup>Einziges Referendum 1992 extern initiiert. <sup>h</sup>Die Volksinitiative wurde im Juni 2004 eingeführt.

Das fakultative Referendum, das in der Schweiz ein zentrales Vetoinstrument der Opposition ist, existiert ebenfalls in 18 der 21 Untersuchungsländer. In der Praxis spielt es jedoch nur eine vergleichsweise geringe Rolle. Alternative Gegenvorschläge zum fakultativen Referendum, wie sie aus der Schweiz bekannt sind, lassen sich in zwei Ländern, der Slowakei und im Kosovo, beobachten. Bisher wurde dort jedoch noch kein solches Verfahren in Gang gesetzt.

Die unterschiedlichen Formen der Volksinitiative, die entweder auf eine Verfassungsänderung, die Implementierung eines neuen Gesetzes oder eine Parlamentsanregung abzielen, existieren in 16 der 21 untersuchten Länder bzw. in sieben der zehn osteuropäischen EU-Länder. Auch die generelle Anwendungshäufigkeit liegt vergleichsweise hoch. In den neuen EU-Staaten kam dieses Instrument jedoch nur in Ungarn, Lettland und Slowenien häufiger zur Anwendung.

Auf Basis von *Tabelle 1* kann man untersuchen, ob die zehn neuen EU-Staaten mehr direktdemokratische Elemente implementiert haben als die anderen post-sozialistischen Länder. Hierzu werden die Korrelationen zwischen dieser Ländergruppe und den „*rules in form*“ bzw. „*rules in use*“ berechnet. Die formalen Beteiligungsregeln (*rules in form*) sind über die Summe der Beteiligungsmöglichkeiten aus *Tabelle 1* operationalisiert, während die *rules in use*, also die Häufigkeit der Abstimmungen, über der Zahl der Volksabstimmungen erfasst werden (vgl. unten *Abbildung 2*). Es zeigt sich, dass die Rangkorrelationen der *rules in use* aller 21 Länder mit den Beteiligungsmöglichkeiten mittelstark ( $r_s = 0,42$ ) ist, jedoch für die Gruppe der (demokratischeren) EU-Länder stark ( $r_s = 0,70$ ). Damit wird ein direkter Konnex des Beteiligungsangebots mit dem Gebrauch – zumindest in den zehn EU-Staaten – deutlich. Im Hinblick auf die Detailregelungen zeigt sich, dass es verschiedene Themenbeschränkungen in den einzelnen Ländern gibt (*Tabelle 2*). Ähnlich wie in den deutschen Bundesländern werden besonders häufig Volksabstimmungen zu haushaltspolitischen Themen ausgeschlossen. Überdies gibt es bei Volksinitiativen eine große Variation im Hinblick auf das Unterschriftenerfordernis. Das rund zehnprozentige Unterschriftenquorum in Lettland und Montenegro, das sich auf kommunaler Ebene in Deutschland ebenfalls in sieben Bundesländern findet (Schiller 2007: 119), ist relativ hoch im Vergleich zu den Hürden in der Schweiz. Niedrige Schwellen gibt es vor allem im Kosovo, in Mazedonien, in Polen sowie in Slowenien, der Slowakei und Ungarn. Für die Abstimmung besteht darüber hinaus in zahlreichen Ländern ein Beteiligungsquorum, das mindestens 50 Prozent der Wahlberechtigten vorsieht. In der Vergangenheit ist eine beträchtliche Anzahl von Volksabstimmungen gescheitert, weil entweder das Beteiligungs- oder das Zustimmungsquorum (einfache oder absolute Stimmenmehrheit) nicht erreicht wurde. Damit besteht insgesamt ein positiver Zusammenhang zwischen den Hürden für die Lancierung einer Volksinitiative und der Häufigkeit, mit der dieses Instrument genutzt wird. Die Ergebnisse der Volksabstimmungen schließlich sind im Regelfall verbindlich. Einzige Ausnahme stellt die Slowakei dar, wo Volksinitiativen lediglich konsultativen Charakter haben.

Tabelle 2: Institutionelle Eigenschaften direktdemokratischer Instrumente in post-sozialistischen Ländern

Land <sup>a</sup>	Themen-Beschränkung	Unterschriften-Quorum (Initiative)	Beteiligungs-Quorum	Zustimmungs-Quorum	Verbindliches Ergebnis?
Bulgarien	Mehrere	30000 WB; seit 1996 auf nationaler Ebene abgeschafft	> 50% der WB	Einfache Mehrheit	R: Ja
Estland	Mehrere	-	k.A.	Einfache Mehrheit	R: Ja
Lettland	Mehrere	R: 10% der WB I: 10.000	Mind. 50% der Wähler der letzten Parlamentswahl	Einfache Mehrheit; > 50% der WB bei Verfassungsreferendum	R: Ja I: Ja
Litauen	Keine	Verfassungsänderung: 300.000 WB; einfaches Gesetz: 50.000 WB	> 50% der WB	Einfache Mehrheit; > 50% der WB bei Verfassungsreferendum	R: Ja I: Ja
Polen	Mehrere	Referendumsinitiative: 500.000 WB; VI: 100.000 WB	> 50% der WB	Einfache Mehrheit	R: Ja I: Ja
Rumänien	Mehrere	Einfaches Gesetz: 250.000 WB; Verfassungsänderung: 500.000 WB	> 50% der WB	Einfache Mehrheit	R: Ja I: Ja
Slowakei	Mehrere	350.000 Bürger	> 50% der WB	Einfache Mehrheit	R: Ja
Slowenien	Keine	Für FR: 40.000 WB VI: Für Gesetz: 5.000, für Verfassung: 30.000	> 50% der WB	Einfache Mehrheit	R: Ja I: Ja (nur bei FR)
Tschechien	Ja (Verfassung und Sezession)	250.000 WB	> 50% der WB	Einfache Mehrheit	R: Ja
Ungarn	Mehrere (nicht jedoch bei VI)	FR: 100.000 oder 200.000 VI: 50.000 Unterschriften	Keines	25% der WB müssen für eine Alternative stimmen	R: Ja (bei Initiative von 200.000 WB) I: Ja
Albanien	Mehrere	50.000; 20.000 für Befassung des Parlaments mit Gesetzentwürfen	> 50% der Abstimmungsberechtigten; seit 1998 aufgehoben	k.A.	R: Ja I: Nein
Bosnien-Herzegowina	-	-	-	-	-
Kosovo	Mehrere	10.000 WB	k.A.	k.A.	R: Ja
Kroatien	Keine	10% der Wahlberechtigten	> 50% der WB	Einfache Mehrheit	R: Ja I: Ja
Mazedonien	k.A.	Einfaches Gesetz: 10.000 Verfassungsänderung: 150.000	> 50% der WB	Einfache Mehrheit	R: Ja I: Ja, bei 150.000 Unterstützern
Montenegro	k.A.	10.000 WB	k.A.	k.A.	R: Ja
Serbien	Mehrere	Gesetzesinitiative: 30.000 WB; R: 100.000; Verfassungsänderung: 150.000	k.A.	Einfache Mehrheit	R: Ja
Weißrussland	k.A.	450.000 WB	k.A.	50% der WB	R: Ja

Quelle: eigene Zusammenstellung auf Basis von Auer/Bützer (2001); Kaufmann/Büchli/Brauneisen (2007: 232ff.) sowie Recherchen in den Verfassungen (z.B. Roggemann 1999). Stand: 01.01.2010.

Anmerkung: <sup>a</sup> Keine Daten für Moldawien, Russland und die Ukraine.

Abkürzungen: FR = fakultatives Referendum, I = Initiative, k.A. = keine Angaben, P = Plebiszit, R = Referendum, VI = Volksinitiative, WB = Wahlberechtigte.

#### 4 Die Verbreitung direktdemokratischer Elemente in den MOE-Staaten

In der Forschungsliteratur gibt es verschiedene Studien über die direktdemokratischen Instrumente in Europa, die meistens einen starken Fokus auf den Einzelfall aufweisen und weniger systematisch vergleichend angelegt sind (Gallagher/Uleri 1997; Möckli 1994; Luthart 1994). Die aktuellste deskriptive Übersicht über das direktdemokratische Instrumentarium in den Nationalstaaten Europas liefern Kaufmann und Waters (2004); sie lässt sich außerdem über mehrere Datenbanken abfragen (<http://www.sudd.ch>, <http://www.c2d.ch>). Gehaltvoller als die Untersuchung von Kaufmann und Waters ist eine vergleichende Studie des *Initiative and Referendum Institute* (Gross/Kaufmann 2002). Diese kategorisiert die bestehenden Unterschiede auf Basis qualitativer Einschätzungen des direktdemokratischen Instrumentariums in 32 europäischen Staaten. Bei dieser Betrachtung der *rules in form* werden sowohl die Zugangshürden und die Vielfältigkeit direktdemokratischer Verfahren als auch deren tatsächlicher Gebrauch bewertet. Insgesamt kommen die Autoren dabei zu einer sechsstufigen Typologisierung (IRI-Index): 1. Avantgardisten, 2. Demokraten, 3. Vorsichtige, 4. Ängstliche, 5. Hoffnungslose sowie 6. Schlusslichter (*Abbildung 1*). Nachteilig bei dieser Typologie ist das normativ-wertende Ranking der einzelnen Länder, das lediglich den jeweiligen Ausbau der Direktdemokratie zugrunde legt. Ob jedoch das in die Gruppe der „Demokraten“ eingestufte Italien insgesamt eine höhere Demokratiequalität als etwa Deutschland, Schweden oder Großbritannien besitzt, ist vor dem Hintergrund der vergleichenden Demokratieforschung mehr als fraglich.

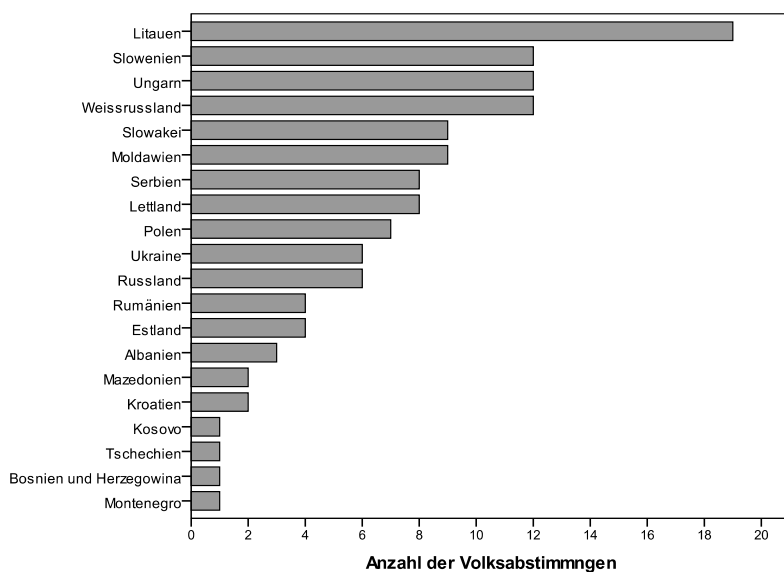
*Abbildung 1:* Ausbau direktdemokratischer Instrumente in Europa



Quelle: eigene Darstellung basierend auf Gross/Kaufmann (2002).

Die Typologisierung von Gross und Kaufmann hat jedoch den Vorteil, dass sie das gesamte direktdemokratische Instrumentarium der einzelnen Staaten berücksichtigt und eine vergleichende Einordnung vornimmt. Neben Abstimmungen und zulässigen Instrumenten auf nationaler Ebene werden dabei auch subnationale Abstimmungen berücksichtigt. Der Einstufung der Autoren zufolge liegen von den MOE-Staaten Litauen, Lettland, Slowenien und die Slowakei im europäischen Spitzenfeld. Ungarn rangiert trotz der zweithöchsten Zahl von Abstimmungen nur in der Gruppe der „Vorsichtigen“, in der sich auch Polen wiederfindet. Zu den „Hoffnungslosen“ zählen Rumänien und Bulgarien. Allerdings zeigt gerade der Fall Rumänien, dass solche Verdikte die Dynamik direktdemokratischer Verfahren unterschätzen können. Seit 2003, also nach der Veröffentlichung der Typologisierung von Gross und Kaufmann, gab es in Rumänien immerhin drei Volksabstimmungen über drei zentrale Institutionen des politischen Systems (vgl. Tabelle A31 im Materialanhang): eine Verfassungsreform, ein Amtsenthebungsverfahren gegen den Präsidenten und eine beabsichtigte Änderung des Wahlsystems.

*Abbildung 2:* Häufigkeit direktdemokratischer Abstimmungen in den post-sozialistischen Staaten (1989-2008)



Quelle: eigene Datenerhebung.

Anmerkungen: In Bulgarien fanden im Untersuchungszeitraum keine Volksabstimmungen statt. Für die Slowakei sind auch die vier annullierten Volksabstimmungen von 1997 angegeben.

Wagt man eine Einordnung der fehlenden Fälle in das sechsstufige Klassifikationsraster von Gross und Kaufmann (2002: 16), dann wären Staaten wie Serbien, Moldawien und das Kosovo als „Vorsichtige“, Albanien, Kroatien, Russland, die Ukraine und Montenegro als „Ängstliche“ sowie Bosnien-Herzegowina und Mazedonien als „Hoffnungslose“ einzustufen.

fen. Ein Spezialfall bildet Weißrussland, das aufgrund formal relativ gut ausgebauter Direktdemokratie zu den „Demokraten“ zählen würde, obwohl das Land im Sinne des Bertelsmann Transformationsindex als „moderate Autokratie“ die geringste demokratische Qualität der MOE-Länder aufweist (Bertelsmann Stiftung 2010). Hier zeigt sich exemplarisch der bereits erwähnte normative Bias der Typologie von Gross und Kaufmann.

Betrachtet man den statistischen Zusammenhang zwischen dem IRI-Index und der Abstimmungshäufigkeit (*rules in use*) bzw. dem Beteiligungsangebot (*rules in form*), so zeigen sich für die zehn neuen EU-Staaten sehr starke ( $r_s = -0,93$ ) bzw. mittelstarke ( $r_s = -0,58$ ) Rangkorrelationen. Somit besteht ein deutlicher inhaltlicher Zusammenhang zwischen einem gering ausgebauten Instrumentarium und seinem Gebrauch – was nicht besonders verwundert. Weitert man den Blick auf die Gesamtheit der 21 post-sozialistischen Staaten aus, dann liegen die Rangkorrelationen mit  $-0,67$  (für die *rules in use*) und  $-0,44$  (für die *rules in form*) tiefer, weisen aber in dieselbe Richtung.

Beachtlich ist die Zahl der Volksabstimmungen im post-sozialistischen Osteuropa (Abbildung 2). Im Zeitraum von 1989 bis 2008 wurden in den 21 Ländern 127 Volksabstimmungen auf nationaler Ebene durchgeführt, davon allein 76 in den zehn neuen EU-Staaten. In der Slowakei wurden vier Volksabstimmungen, die im Mai 1997 stattfanden, durch das nationale Volksabstimmungskomitee für ungültig erklärt. Dabei ging es um die slowakische Mitgliedschaft in der NATO sowie die Direktwahl des Präsidenten, welches der eigentliche Streitpunkt war. Im Hintergrund stand eine extrem polarisierte Auseinandersetzung der Mečiar-Regierung mit der „demokratischen“ Opposition. Nach einem etwas ambivalenten Urteil des Verfassungsgerichts manipulierte der Innenminister die Fragezettel, weswegen dann die Opposition zum Boykott aufrief und nur 9,5% teilnahmen. Die Abstimmung wurde dann *ex post* kassiert. Von den 21 untersuchten Ländern weist lediglich Bulgarien keine einzige Volksabstimmung nach 1989 auf. An der Spitze liegt dagegen Litauen (19 Volksabstimmungen), gefolgt von Slowenien, Ungarn und Weißrussland (jeweils zwölf), der Slowakei und Moldawien (je zehn) sowie Lettland und Serbien (je neun). Besonders auffällig ist Weißrussland, dessen hohe Zahl der Abstimmungen (zwölf) überwiegend auf Präsidialplebiszite (neun) zurückgeht. Diese werden als politisch-strategisches Instrument des seit 1994 amtierenden Staatspräsidenten verwendet (zu Themen wie „Russisch als Amtssprache“, „Keine Abschaffung der Todesstrafe“ u.a.) und verschleiern so auf den ersten Blick die defizitäre Demokratiequalität des Landes (siehe oben).

Betrachtet man für den Untersuchungszeitraum von 1989 bis 2008 die Häufigkeit direktdemokratischer Abstimmungen im gesamteuropäischen Vergleich, dann liegt Litauen hinter der Schweiz, Italien und Liechtenstein immerhin auf dem vierten Rangplatz. Erweitert man die Rangliste, dann sind unter den zehn Ländern mit den häufigsten Volksabstimmungen sechs und unter den Top-15 immerhin elf osteuropäische Staaten, wovon wiederum sechs EU-Mitglieder sind.

Die durchschnittliche Beteiligungsrate lag bei den 127 Volksabstimmungen bei 56,4% und die durchschnittliche Zustimmungquote bei 65,6%. Beide Variablen weisen jedoch eine große Variation auf, was teilweise am strategischen Einsatz des Instrumentes bzw. an den Kampagnen zum Boykott einzelner Vorlagen liegt.

Hinsichtlich der Abstimmungsgegenstände zeigt sich in den post-sozialistischen Staaten sowohl thematisch als auch über die Zeit hinweg eine große Vielfalt. Die höchsten Zustimmungs- und Beteiligungsquoten erzielten dabei Unabhängigkeitsabstimmungen. Für den Zeitraum von 1990 bis 2008 liegt der Durchschnittswert der Beteiligungsquoten hierfür



bei 83,7%, bei einem sehr hohen durchschnittlichen Ja-Stimmen-Anteil von 81,6% (*Tabelle 3*). Insgesamt wurden in den 21 untersuchten Staaten zehn solcher Unabhängigkeitsabstimmungen durchgeführt, der höchste Ja-Stimmen-Anteil wurde dabei 1991 im Kosovo mit 99,9% erzielt. Diese Volksabstimmung wurde jedoch von der serbischen Minderheit im Kosovo boykottiert und auch die Unabhängigkeitserklärung wurde zumindest nach dem Referendum von 1991 völkerrechtlich nicht anerkannt. Ähnlich hohe Zustimmungsqoten wurden Anfang der 1990er Jahre bei Unabhängigkeitsabstimmungen in Kroatien und Mazedonien erzielt. Der niedrigste Anteil bei einer Volksabstimmung über die Unabhängigkeit wurde in Montenegro 2006 mit 55,5% erreicht, was dennoch die Loslösung von Serbien zur Folge hatte.

*Tabelle 3:* Beteiligungs- und Zustimmungsqoten bei ausgewählten Abstimmungsgegenständen in 21 post-sozialistischen Ländern (1989-2008)

	Beteiligungsquote (in % der Abstimmungsbe- rechtigten)	Anteil der Ja-Stimmen (in %)	N (gültige Fälle)
Abstimmungen über die nationale Unabhängigkeit	81,59	83,86	13
Abstimmungen über die Verfassung (ohne Verfas- sungsänderungen)	64,43	72,55	11
Abstimmungen über Fragen der europäischen Integration (v.a. Beitritt)	59,09	80,86	8
Alle Volksabstimmungen in den 21 Staaten	56,74	65,63	122 (von 127)

Quelle: eigene Auswertungen.

Neben den 13 Unabhängigkeitsreferenden wurden noch elf Abstimmungen über die Einführung einer neuen Verfassung durchgeführt (Lorenz in diesem Band). Hierbei lag die Zustimmungsqote bei 72,6%, während die durchschnittliche Beteiligungsquote mit 64,3% etwas geringer ausfiel. Lediglich in Albanien scheiterte ein Verfassungsreferendum (1994) an der nötigen Mehrheit. In Polen wurde die Verfassung 1997 trotz einer Beteiligung von 42,9% angenommen. Dabei ist bemerkenswert, dass genau diese dann verabschiedete Verfassung sowohl ein Beteiligungsquorum als auch ein Zustimmungsquorum von über 50 Prozent festlegte.

Eine sehr große Zustimmung gab es auch zu den Volksabstimmungen mit europarelevantem Inhalt, vor allem über den jeweiligen EU-Beitritt des Landes, die in acht der zehn betreffenden MOE-Staaten stattfanden. In Rumänien wurde eine vorgängige Verfassungsänderung, die 2003 per Referendum angenommen wurde, durchgeführt, damit der Beitritt über eine parlamentarische Entscheidung zustande kommen konnte. Lediglich in Bulgarien wurden weder eine EU-Beitritts- noch eine Verfassungsänderungsabstimmung durchgeführt.

Diese Befunde passen zu den zuvor dargelegten Ausführungen über die Sinnhaftigkeit des Einsatzes direktdemokratischer Volksabstimmungen vor dem Hintergrund des Interdependenzkosten-Ansatzes (Buchanan/Tullock 1962): Entscheidungen über die Grundlagen eines politischen Systems – die klassische legitimatorische Frage – sowie über die Kerninstitution des politischen Systems, also die Verfassung, sollten demnach durch direktdemokrati-

sche Abstimmungen legitimiert werden; weniger wichtige Volksabstimmungen, etwa über *Policy*-Inhalte oder politische Symbole, weisen auch niedrigere Beteiligungsquoten auf.

## 5 Erklärungen für die Verbreitung direktdemokratischer Elemente

Wie kommt es zur unterschiedlichen Verbreitung direktdemokratischer Instrumente in MOE? Zur Beantwortung dieser Frage sollen fünf Hypothesen einer empirischen Überprüfung bzw. einem „Glaubwürdigkeitstest“ unterzogen werden:

(1) Die Einführung direktdemokratischer Instrumente könnte auf historische Erfahrungen zurückgeführt werden. Dieses „Pfadabhängigkeitsargument“ geht davon aus, dass Länder, die vor 1989 schon mehrmals Erfahrungen mit direktdemokratischen Entscheidungen gemacht haben, eher dazu neigen, diese wieder in ihr Institutionenset aufzunehmen.

(2) Direktdemokratie könnte überdies als Vetopunkt bzw. Vetospieler interpretiert werden (Hug/Tsebelis 2002). Demnach tendieren vor allem bürgerliche Parteien dazu, Verfassungen mit „Schutzvorrichtungen“ zu versehen, weshalb zum Zeitpunkt der Verfassungsgebung die Stärke bürgerlicher Parteien bzw. die Existenz einer bürgerlichen Regierung ein möglicher Prädiktor für die Einführung direktdemokratischer Instrumente sein könnte. Demgegenüber gelten Linksparteien als Befürworter direktdemokratischer Elemente aus Gründen der Partizipation. Insofern kann man einen Parteieneffekt vermuten, die Richtung des Kausaleinflusses ist jedoch unklar.

(3) Länder lernen voneinander, und insbesondere osteuropäische Verfassungen hatten gewisse Vorbilder in westlichen Verfassungen (Adamovich 2004). Elemente aus westlichen Verfassungen könnten ein Beleg für einen solchen Lerneffekt durch internationale Einflüsse sein.

(4) Zersplitterte Gesellschaften, die einen hohen Fragmentierungsgrad etwa im Parteiensystem aufweisen, neigen eher zu konsensdemokratischen Arrangements (Lijphart 1999). Es steht dabei zu erwarten, dass solche Länder eher direktdemokratische Verfahren implementieren. Ähnlich könnte ein schwaches Parteiensystem die Einführung direktdemokratischer Verfahren begünstigen.

(5) Schließlich werden immer wieder im Prozess der Verfassungsgebung bestimmte Akteure als relevant für die spezifische Ausgestaltung der Verfassung erachtet (Bos 2004). Dieses Argument hat auch in Deutschland empirisches Gewicht. So sind die vergleichsweise starken Instrumente in der Bayerischen Verfassung auf deren Hauptautor, Wilhelm Hoegner, zurückzuführen. Hoegner verbrachte die nationalsozialistische Herrschaft in der Schweizer Emigration, wo er bereits einen Verfassungsentwurf ausarbeitete, der sich an der Direktdemokratie orientierte.

Im Hinblick auf die *Pfadabhängigkeitsthese* lassen sich historische Wurzeln der Direktdemokratie in einigen osteuropäischen Ländern identifizieren. So fanden vor 1989 in Polen sechs Volksabstimmungen statt, davon immerhin fünf im Zeitraum von 1945 bis 1989 (Nohlen/Stöver 2010). Auch Rumänien (sechs Volksabstimmungen) sowie Estland (fünf) und Lettland (vier Volksabstimmungen) sind mit einem gewissen direktdemokratischen Erfahrungsschatz ausgestattet. Bemerkenswert ist, dass Länder, die unter sozialistischer Herrschaft sowie in der Zwischenkriegszeit Volksabstimmungen durchgeführt haben, nämlich die Tschechoslowakei und Bulgarien, heute zu den Staaten gehören, die wenig bzw. keine Volksabstimmungen durchgeführt haben. Insgesamt können vor 1989 27 Volks-

abstimmungen in sechs osteuropäischen Ländern nachgewiesen werden. Die Korrelation sowohl mit dem heutigen Verbreitungsgrad (IRI-Index) als auch der Häufigkeit direktdemokratischer Abstimmungen nach 1990 ist sehr gering bzw. liegt nahe Null. Für die Daten von 20 MOE-Ländern beträgt der Pearson-Korrelationskoeffizient  $-0,17$  und für den IRI-Index (für die elf verfügbaren Datenpunkte) liegt der Rangkorrelationskoeffizient bei  $0,25$ , was aufgrund der Kodierung dieses Indikators ebenfalls eine inverse Beziehung bedeutet. Insofern kann die Pfadabhängigkeitsthese verworfen werden. Eine gewisse Relevanz des historischen Erbes erkennen jedoch Lukšič und Kurnik (2001: 192), die für die Staaten Ex-Jugoslawiens auf die Traditionen der Arbeiterselbstorganisation und der „Rätedemokratie“ hinweisen. Kaufmann und Waters (2004: 54) sehen ebenso vor allem für Estland eine solche „Wurzel“ als relevant an.

Wertet man den CPDS-Datensatz (Armingeon u.a. 2008) im Hinblick auf die *parteiopolitische Zusammensetzung der Regierung* aus, so zeigt sich bei Betrachtung der zeitlichen Einführung eine starke Korrelation mit der Regierungsbeteiligung von Linksparteien: Linke Regierungen haben zeitlich später als bürgerliche Regierungen direktdemokratische Instrumente eingeführt. Allerdings zeigt sich auch für die elf Länder, für die Daten vorliegen, eine Sequenzialität der Einführung nach der Parteifärbung der Regierung. Nach der Auflösung des Ostblocks haben tendenziell eher bürgerliche Parteien regiert und dabei auch in einigen Ländern direktdemokratische Instrumente zügig eingeführt (Estland, Tschechien, Ungarn, Slowakei, Lettland), während Linksparteien diese später einführten. Insofern scheint es keine große parteipolitische Differenz gegeben zu haben, da in den zehn neuen EU-Staaten die Verteilung nach Parteienfamilien keinen bemerkenswerten Unterschied anzeigt, sondern diese erst und vor allem über die zeitliche Variation sichtbar wird.

Auch die dritte These vom *internationalen Einfluss* bestimmter Verfassungsvorbilder ist im Hinblick auf die Einführung direktdemokratischer Elemente nur bedingt ergiebig. So zeigt Adamovich (2004: 146) auf Basis einer intensiven Literatúrauswertung, dass insbesondere die Verfassungen Frankreichs und Deutschlands Vorbilder für die osteuropäischen Länder waren. In beiden Ländern spielten die direktdemokratischen Instrumente nur eine sehr untergeordnete Rolle. In keinem Untersuchungsland war die Schweiz ein „Stilgeber“. Allerdings gibt es für das in den meisten osteuropäischen Ländern bestehende Plebiszit (zumeist ausgestaltet als Präsidialplebiszit) in der Verfassung der V. Republik eine deutliche Parallelität, so dass zumindest dieses eher kritisch zu beurteilende Instrument in die französische Tradition passt.

Die *gesellschaftliche und politische Zersplitterung* kann über den Fragmentierungsindex nach Douglas Rae (1968) operationalisiert werden (Daten bei Armingeon u.a. 2008). Der Rangkorrelationskoeffizient nach Spearman weist allerdings nur auf eine schwache bis mittelstarke Korrelation mit der Häufigkeit der Abstimmungen nach 1989 ( $r_s = 0,37$ ,  $n = 17$ ) und dem IRI-Index ( $-0,41$ ,  $n = 11$ ) hin. Das Vorzeichen entspricht dabei dem vermuteten Zusammenhang, d.h. die gesellschaftliche Fragmentierung ist gering mit dem Vorkommen direktdemokratischer Elemente assoziiert.

Die Hypothese der *besonderen Akteursrelevanz* kann nur auf Basis von Fallstudien beantwortet werden. Die Beiträge im Sammelband von Auer und Bützer (2001) liefern hier nur partielle Evidenz. Dies schließt allerdings nicht aus, dass sich einige Staatspräsidenten besonders gern des Plebiszits bedienten, um ihre politischen Ziele durchzusetzen (siehe unten).

## 6 Die Wirkungen der direkten Demokratie in den MOE-Staaten

In diesem Abschnitt sollen abschließend die Wirkungen direktdemokratischer Entscheide in den osteuropäischen Ländern untersucht werden. Drei ausgewählte Fragestellungen stehen dabei im Zentrum:

- (1) Wirken sich, wie Befürworter direktdemokratischer Entscheidungen immer wieder betonen, die Qualität und Häufigkeit direktdemokratischer Entscheidungen auf die Qualität der Demokratie aus?
- (2) Welche Effekte haben Volksabstimmungen mit europarelevantem Inhalt?
- (3) Können spezifische Auswirkungen direktdemokratischer Instrumente im politischen Prozess beobachtet werden, wie etwa ein strategischer Einsatz des Präsidentialplebiszits?

### 6.1 Direkte Demokratie und Demokratiequalität

Die Frage, ob die Qualität der Demokratie mit der Häufigkeit direktdemokratischer Entscheidungen sowie der Ausgestaltung des direktdemokratischen Instrumentariums zusammenhängt, soll anhand einer Korrelationsanalyse untersucht werden. Diese Befunde können nur tentativ sein, da eine ausführliche Drittvariablenkontrolle und ein systematisches Testen der einzelnen Einflussfaktoren den vorgegebenen Rahmen des Beitrags überschreiten würden.

Für die Messung der Qualität der Demokratie werden zwei führende Demokratieindizes herangezogen (Berg-Schlosser 2004). Erstens wird der Freedom-House-Index (FHI) verwendet, der sich additiv aus zwei Teilindikatoren für das Ausmaß an bürgerlichen sowie politischen Freiheitsrechten zusammensetzt (Tabelle A1 im Materialanhang). Beide Teilindikatoren werden auf einer Skala von 1 bis 7 gemessen. Damit ergibt sich eine Bandbreite des Indikators von den Werten 2 bis 14, wobei hohe Werte ein geringes Demokratieniveau anzeigen. Der zweite Indikator zur Messung der Qualität der Demokratie ist der Bertelsmann-Transformations-Index (BTI) bzw. dessen Teilindex „Status der Demokratie“ (Bertelsmann Stiftung 2010; Tabelle A2 im Materialanhang). Die Kodierung des BTI reicht von 1 bis 10, wobei hohe Werte einen hohen Stand der Demokratie anzeigen. Für den FHI wurden die Werte für die Jahre 2006, 2007 und 2008 herangezogen. Für den BTI, der nur rund alle zwei Jahre erhoben wird, wurden die Werte von 2003, 2006 und 2008 verwendet.

Zur Operationalisierung der Reichweite direktdemokratischer Entscheidungsverfahren wurde der im dritten Abschnitt diskutierte IRI-Index verwendet. Darüber hinaus wurde ein Index genutzt, der den IRI-Index durch eigene Einstufungen auf Basis der Codierungsgrundlage von Groß und Kaufmann (2002) ergänzt. Die kleinste Fallzahl in der Auswertung beträgt elf Länder, die größte Fallzahl liegt bei 21 (hier wurden die fehlenden Länder nachkodiert).

Die Befunde in *Tabelle 4* zeigen für den IRI-Index eine starke bis mittelstarke Korrelation mit dem Freedom-House-Index an, wobei sich die Stärke im Zeitablauf verringert. Die Befunde entsprechen dem vermuteten Kausalzusammenhang, wonach schwache direktdemokratische Instrumente mit einem niedrigen Niveau der Demokratie zusammenfallen. Die Werte des BTI-Index im Jahr 2003 korrelieren mittelstark mit dem IRI-Index, für die darauffolgenden Jahre nehmen die Korrelationen jedoch etwas ab. Deutlich schwächer fallen

die Zusammenhangsmaße hingegen aus, wenn der ergänzte IRI-Index verwendet wird, der die Fallzahlen nahezu verdoppelt. Die Korrelationen sind im Regelfall nur noch schwach, jedoch mit den erwarteten Vorzeichen. Dies liegt vor allem an den positiven Einstufungen von Ländern wie Weißrussland und Kosovo, die nach ihrer Verfassung ein vergleichsweise breites direktdemokratisches Instrumentarium anbieten, jedoch von ihrem demokratischen Niveau her tief liegen.

Der Rückgang der Stärke der Korrelationen hat im Übrigen mit der gelungenen Transformation der MOE-Ländergruppe zu tun. Die Varianz der Demokratiequalität nimmt deutlich ab, die Ländergruppe erzielt zudem von allen Transformationsregionen weltweit die höchsten Demokratiewerte (Bertelsmann Stiftung 2010).

Als weitere Indikatoren werden in *Tabelle 4* die oben diskutierten Indizes für die Beteiligungsmöglichkeiten (*rules in form*) sowie die Abstimmungshäufigkeiten (*rules in use*) verwendet. Auch hier zeigen sich kaum existente bzw. nur schwache Korrelationen mit den Demokratieindizes. Zwar stimmen die Vorzeichen mit den theoretischen Erwartungen überein. Insgesamt kann aber die These, dass eine höhere Zahl an direktdemokratischen Abstimmungen mit einer höheren Qualität der Demokratie einhergeht, nicht bestätigt werden.

*Tabelle 4:* Direktdemokratische Entscheidungen und Demokratiequalität in MOE

	IRI-Index (hohe Werte = schwach ausgebaute Direkte Demokratie)	Ergänzter IRI-Index (hohe Werte = schwach ausgebaute Direkte Demokratie)	Häufigkeit direkt- demokratischer Entscheide (1989-2008) („rules in use“)	Direktdemokratisches Partizipations- angebot („rules in form“) <sup>a</sup>
Rules in Use	-0,920 11	-0,444 21	1,000 21	0,419 21
Rules in Form <sup>a</sup>	0,648 11	0,670 21	0,419 21	1,000 21
FHI (2006)	0,667 11	0,194 21	-0,187 21	-0,047 21
FHI (2007)	0,524 11	0,170 21	-0,193 21	-0,036 21
FHI (2008)	0,563 11	0,185 21	-0,210 21	-0,058 21
BTI (2003)	-0,564 11	-0,250 18	0,195 18	0,319 18
BTI (2006)	-0,489 11	-0,172 18	0,047 18	0,136 18
BTI (2008)	-0,472 11	-0,165 20	0,108 20	0,113 20

Quelle: eigene Berechnungen.

Anmerkungen: Dargestellt ist der Spearman-Rangkorrelationskoeffizient; <sup>a</sup> Summe der direktdemokratischen Partizipationsmöglichkeiten. Die Zahl der gültigen Fälle ist unterhalb des Korrelationskoeffizienten angegeben. Für den IRI-Index (Gross/Kaufmann 2002) liegen die Daten nur für elf Fälle vor. Zusätzlich zu diesen Fällen werden noch für zehn weitere Länder auf Basis der Konstruktionslogik des IRI-Index die fehlenden Werte nachträglich geschätzt (vgl. Text).

Abkürzungen: BTI = Bertelsmann Transformationsindex; FHI = Freedom-House-Index.

## 6.2 Direkte Demokratie und europäische Integration

Deutliche Wirkungen haben direktdemokratische Entscheidungen auf die europäische Integration entfaltet (Tilman 2004; Tverdova/Anderson 2004; Hug 2005; Hobolt 2009). Das Nein zum Europäischen Verfassungsvertrag in der französischen und der niederländischen Volksabstimmung 2005 sowie das Scheitern des Vertrags von Lissabon in der irischen Volksabstimmung von 2008 verdeutlichen das Vetopotenzial direktdemokratischer Abstimmungen im Rahmen des europäischen Integrationsprozesses (Wagschal 2007). Bei den nationalstaatlichen Volksabstimmungen in den EU-Staaten (27 Länder) sowie der *European Free Trade Association* (EFTA; vier Länder) gab es in drei Ländern nur ablehnende Entscheide, und zwar in Norwegen (1972 und 1994), den Niederlanden (2005) und Zypern (2004). Mit Schweden, Irland, Dänemark, Frankreich und der Schweiz finden sich sodann fünf Länder, die sowohl ablehnende als auch zustimmende Volksentscheide aufweisen. Nur in einer Minderheit von sechs EU- bzw. EFTA-Ländern hat es bislang keinerlei Europaabstimmungen gegeben (Belgien, Bulgarien, Deutschland, Griechenland, Island und Portugal). Und schließlich haben 17 Länder ausschließlich zustimmende Volksentscheide zu verzeichnen. Bemerkenswert für die Gruppe der MOE-Länder ist die Tatsache, dass in keinem einzigen Land eine europabezogene Volksabstimmung abgelehnt wurde (*Abbildung 4*). Der durchschnittliche Ja-Stimmenanteil beträgt dabei für die MOE-Staaten 80,9%, während er für die alten EU-Mitgliedsländer bei 57,5% liegt.

*Abbildung 4:* Volksentscheide mit Europa-Bezug (1972-2009)



Quelle: eigene Darstellung.

Die Auswertung der Volksabstimmungen über alle europäischen Nationalstaaten hinweg zeigt, dass sich der Anteil der Ja-Stimmen durch vier Faktoren auf der aggregierten Makro-Ebene besonders gut erklären lässt (Wagschal 2007).<sup>2</sup>

Von erheblicher Bedeutung ist zunächst die jeweilige Befürwortung des Integrationsprozesses: Je größer die gemessene Zustimmung zu Europa ausfällt, umso größer ist auch der Anteil der Ja-Stimmen. Dies bestätigt die Annahmen der sog. Identitätsthese (allerdings ist dieser Faktor in Gleichung 1 insignifikant, während er in anderen Spezifikationen aufgrund geringerer Multikollinearität signifikant ist).

*Tabelle 5:* Bestimmungsfaktoren des Erfolgs von Volksabstimmungen mit Europabezug (1972-2008) (Abhängige Variable: Prozentanteil der Ja-Stimmen)

	(1)	(2)	(3)
Konstante	75,37 (7,10)***	73,88 (12,70)***	74,13 (4,86)***
BIP-Differenz zum EU-Durchschnitt zum Abstimmungszeitpunkt	-0,001 (-4,51)***	-0,001 (-4,12)***	-0,001 (-4,04)***
Luxemburg-Dummy	27,67 (1,91)*	27,43 (2,32)**	27,42 (2,28)**
Zustimmung zu Europa zum Abstimmungszeitpunkt (aus EB)	0,144 (1,08)		
Konflikthaftigkeit des innenpolitischen Diskurses	-10,21 (-3,47)***	-8,51 (-3,79)***	-8,51 (-3,74)***
Misery-Index zum Abstimmungszeitpunkt		0,618 (2,19)**	0,618 (2,16)**
Fragmentierung des Parteiensystems			-0,319 (-0,02)
Adj. R <sup>2</sup>	0,574	0,679	0,670
N	39	42	42

Quelle: eigene Berechnungen.

Anmerkungen: Die Werte sind die unstandardisierten Regressionskoeffizienten; t-Statistik in Klammern: \* = signifikant auf 10%-Niveau, \*\* = signifikant auf 5%-Niveau, \*\*\* = signifikant auf 1 %-Niveau (zweiseitige Fragestellung beim Hypothesentest). EB = Eurobarometer (verschiedene Erhebungen); Misery-Index = Addition aus Arbeitslosenquote und Inflationsrate. In keiner Gleichung liegt Multikollinearität vor (VIF-Wert ist stets kleiner als 2,0).

Ein weiterer Erklärungsfaktor ist die Stärke innenpolitischer Konflikte: Je stärker die Konflikthaftigkeit des innenpolitischen Diskurses über die Europa-Abstimmung, desto geringer ist die Zustimmung in den Volksabstimmungen. Zudem ist der relative Wohlstandsabstand zum OECD-Durchschnitt ein Schlüsselfaktor für den Anteil der Ja-Stimmen: Reiche Länder erwarten Wohlstandsverluste, während sich arme Länder Wohlstandsgewinne erhoffen. Schließlich ist der wirtschaftliche Problemdruck – operationalisiert durch den Misery-Index

<sup>2</sup> Hobolt (2009) analysiert die Ergebnisse der europäischen Volksabstimmungen mit Hilfe von Mikrodaten, insbesondere der Eurobarometer-Umfragen. Bemerkenswerterweise identifiziert sie ebenfalls die Kampagnenintensität, die Zustimmung für Europa sowie die Zustimmung zur Regierung als relevante Faktoren. Daneben waren allerdings noch verschiedene sozioökonomische Faktoren relevant.

– eine wichtige Erklärungsgröße. Insgesamt werden durch diese vier Faktoren zwischen 57 und 68 Prozent der Varianz der Ja-Stimmenanteile erklärt, je nachdem welche Kontrollvariablen man einbezieht (*Tabelle 5*).

Im Folgenden werden die Mechanismen dieser vier Erklärungsfaktoren näher beleuchtet: Betrachtet man den ersten Faktor genauer, so wird die Identitätsthese anhand der Zustimmung zur Mitgliedschaft in der Europäischen Gemeinschaft (bzw. Union) überprüft. Die Europäische Kommission erhebt halbjährlich in Umfragen in allen Mitgliedstaaten sowie teilweise auch in den Beitrittsländern der EU die sogenannten Eurobarometerdaten. Seit 1974 wurden bis Ende 2008 insgesamt 70 solcher Befragungen durchgeführt. Enthalten sind dabei u. a. die Antworten auf die standardisierte Frage: „Ist die Mitgliedschaft (ihres Landes) in der Europäischen Union Ihrer Meinung nach (a) eine gute Sache? (b) eine schlechte Sache? (c) weder gut noch schlecht?“. Für die Auswertung in diesem Beitrag wurde jeweils die Umfrage verwendet, die am nächsten zum Abstimmungstermin lag. Es zeigt sich, dass die durchschnittliche Zustimmung zur EU in den MOE-Staaten zum Zeitpunkt der Abstimmung mit 57,3% (n = 9) sogar etwas tiefer ausfällt als in den anderen EU-Staaten mit 59,2% (n = 25). Eine besondere „Europafreundlichkeit“ kann daher nicht die Erklärung unterschiedlicher Zustimmungsraten sein. In Gleichung 1 hat dieser Faktor auch nur eine geringe Erklärungskraft.

Entscheidend für die Erklärung sind vielmehr die drei weiteren Faktoren Konflikthaf-tigkeit, Wohlstandsdifferenz und makroökonomischer Problemdruck. Die Konflikthaf-tigkeit des Abstimmungsdiskurses wurde durch die inhaltsanalytische Auswertung von öffentlich zugänglichen Quellen bestimmt. Drei Kategorien geben das Ausmaß der Auseinandersetzung an: 3 = hoch bzw. umstritten, 2 = mittel bzw. unauffällig sowie 1 = niedrig bzw. Einigkeit. Zur feineren Messung wurden zudem Abstufungen (die Werte 1,5 und 2,5) zugelassen. Die Auswertung ergibt für die MOE-Staaten einen Durchschnittswert von 1,6, für die restlichen EU-Staaten einen Wert von 2,3. Das Konfliktniveau ist in den MOE-Staaten demnach geringer als in den übrigen Mitgliedsländern der EU. Auf Basis der Regressionsanalysen in *Tabelle 5* würde dies eine zwischen knapp sechs und sieben Prozentpunkte höhere Zustimmung in den MOE-Staaten bedeuten.

Ausgehend vom mikroökonomischen Konzept des *homo oeconomicus* kann man ein an entsprechenden Nutzenkalkülen orientiertes Abstimmungsverhalten unterstellen. Auf der Aggregatenebene bedeutet dies für Länder, die relativ hohe Wohlstandsverluste zu erwarten haben, eine größere Wahrscheinlichkeit der Ablehnung bei Europaabstimmungen. Diese Hypothese, die auch als *Rent-seeking*-These bezeichnet wird, lässt sich exemplarisch an Volksabstimmungen in Irland, Norwegen<sup>3</sup> und der Schweiz festmachen. So lehnte Irland im Jahr 2001 den Beitritt der zehn neuen Mitgliedsländer ab, wobei im innenpolitischen Diskurs die erwarteten Wohlstandsverluste eine wichtige Rolle bei der Erklärung dieses Ergebnisses spielten. Ähnlich verhielt sich die Situation bei der zentralen europapolitischen Abstimmung in der Schweiz – der EWR-Abstimmung vom 6. Dezember 1992. Neben dem Argument, sich nicht „europäischen“ Richtern unterwerfen zu wollen, bildeten vor allem ökonomische Argumente, wie die Zahlung von Beiträgen etwa zum Kohäsions- und Struktur-fonds, eine wichtige Argumentationshilfe für die Verfechter der Nein-Parole (Wagschal/Ganser/Rentsch 2002). Umgekehrt dürfte damit der Anteil der Ja-Stimmen bei den Ländern

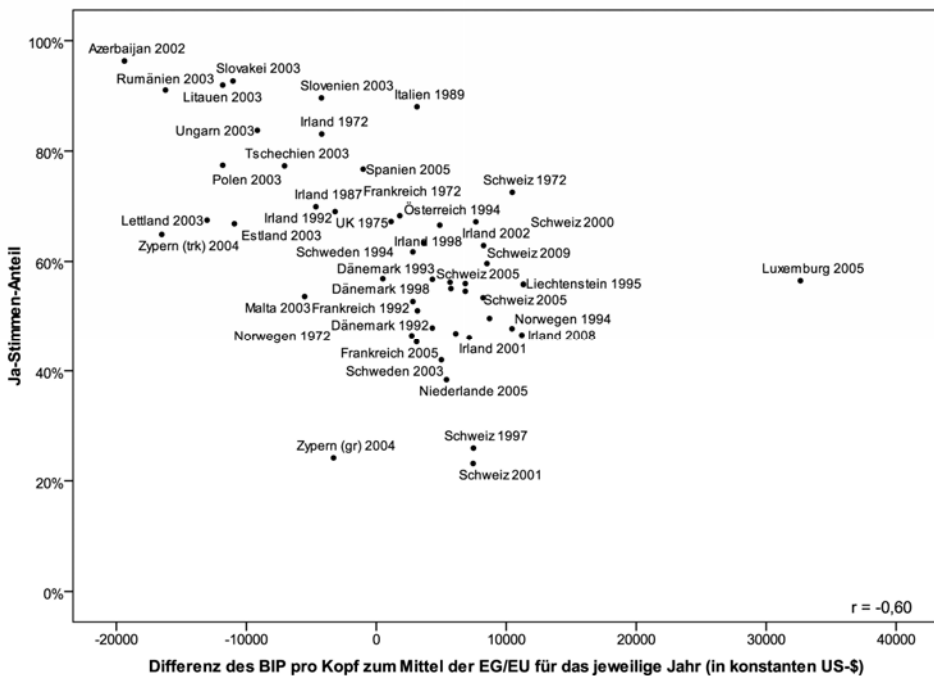
<sup>3</sup> Anne Enger Lahnstein (der Kopf der EG-Gegner 1994 in Norwegen) begründete ihr Nein auch folgendermaßen: „Außerdem könne sich das Land wegen seines Ölreichtums leisten, außerhalb der EU zu bleiben, um so sein Wohlfahrtssystem zu sichern“ (Archiv der Gegenwart: 39519).



höher liegen, die besonders arm sind und sich ökonomisch viel von einem Beitritt versprechen.

Diese Argumentation wird durch den in *Abbildung 5* dargestellten bivariaten Zusammenhang eindeutig gestützt ( $r = -0,6$ ). Als erklärende Variable wird der Wohlstandsabstand zum EU-Durchschnitt verwendet, dieser bildet ein Maß für den relativen Wohlstand eines Landes. Auf Grundlage der linearen Regressionsanalysen kommt man – über Einsetzen in die Steigungsparameter – zu dem Ergebnis, dass der Ja-Stimmenanteil in den MOE-Staaten unter sonst gleichen Bedingungen um rund zehn Prozentpunkte höher liegt, wenn das tiefere Wohlstandsniveau zugrunde liegt (Wagschal 2007: 59).

*Abbildung 5:* Die Zustimmung in Volksabstimmungen mit Europa-Bezug und das Wohlstandsniveau (1972-2008)



Quelle: eigene Datenerhebung. Aus Darstellungsgründen sind nicht alle Fälle beschriftet;  $n = 49$ .

Schließlich führt auch der dritte erklärungskräftige Faktor, der ökonomische Problemdruck, zu höheren Zustimmungsqoten für „Europa“. In den MOE-Staaten liegt der Wert für den Misery-Index im Durchschnitt bei 13,1, während er in den westeuropäischen Ländern bei 9,8 liegt. Multipliziert mit den Regressionskoeffizienten aus Gleichung 2 und 3 aus *Tabelle 5*, bedeutet dies eine rund 2 Prozentpunkte höhere Zustimmung in den MOE-Ländern.

Für die Zukunft ergeben sich daraus verschiedene Implikationen. Wenn die MOE-Staaten in ihrer wirtschaftlichen Entwicklung aufholen, die Arbeitslosigkeit sinkt und auch der Wohlstand steigt, wird es tendenziell öfter auch zu EU-bezogenen Volksabstimmungen mit negativem Ausgang kommen. Zudem war der Elitenkonsens beim Beitritt zur Europäi-

schen Union eine Schlüsselvariable. Da dieses Ziel erreicht wurde, fehlt künftig der Zwang zu Konsensbildung und geringer Konflikthaftigkeit in der politischen Auseinandersetzung. Die jüngeren Konflikte um den Lissabon-Vertrag in Polen und in Tschechien sind Vorboten dieser Entwicklung.

### 6.3 *Direktdemokratisches Instrumentarium und politischer Prozess*

Der Einsatz direktdemokratischer Instrumente unterliegt auch stets strategischen und politisch-taktischen Überlegungen. Besonders evident ist dies beim Plebiszit, das in den MOE-Staaten als häufigstes Instrument verwendet wird, jedoch in den Nicht-EU-Mitgliedstaaten deutlich häufiger als in den neuen EU-Staaten. Letztere zeichnen sich im Durchschnitt – bei Messung über den FHI sowie den BTI – durch eine deutlich höhere Demokratiequalität aus, nicht zuletzt auch ein Effekt der Kopenhagener Kriterien (Schimmelfennig/Schweltnus in diesem Band).

Erhebliche Unterschiede zeigen sich dementsprechend bei der Annahmehäufigkeit zwischen den einzelnen Instrumenten (*Tabelle 6*). *Top-down*-Instrumente wie das obligatorische Referendum und das Plebiszit (in den beiden Varianten Präsidial- und Parlamentsplebiszit) haben deutlich höhere Annahmequoten als *Bottom-up*-Instrumente wie Initiativen (in den Varianten Verfassungs- und Gesetzesinitiative) und fakultative Referenden. Wertet man die Plebiszite in Russland und Weißrussland noch nach einem inhaltlichen Kriterium aus, das die unterschiedlichen Präferenzen des Präsidenten gegenüber dem Parlamentsplebiszit berücksichtigt, so wird der *Top-down*-Trend weiter verstärkt (vgl. letzte Zeile in *Tabelle 6*). Besonders sichtbar wird der Populismus durch den strategischen Einsatz des Präsidialplebiszits in Weißrussland zu Beginn der Amtszeit von Präsident Lukaschenka. So initiierte er 1995 im Zuge seiner „Russifizierungspolitik“ ein Plebiszit, in dem Russisch derselbe Status wie Weißrussisch zugebilligt wurde (86,8% Zustimmung). Ebenso wurde die Abstimmung zur Abschaffung der Todesstrafe in Weißrussland politisch instrumentalisiert. Diese wurde 1996 immerhin von 81,8% der Abstimmenden in einem Präsidialplebiszit verworfen – bei einer Stimmbeteiligung von über 84 Prozent. Auch in Polen wurde im Transitionsprozess versucht, mit Hilfe eines Plebiszits die Position des Staatspräsidenten zu festigen. So wurde im Februar 1996 über das „Privatisierungsprogramm“ von Präsident Wałęsa abgestimmt, der allerdings zu diesem Zeitpunkt schon nicht mehr im Amt war. Eigentlicher Kern war weniger der Liberalisierungsentscheid, sondern ein bewusstes Plebiszit gegen den „Kommunismus“. Die Zustimmung lag bei außergewöhnlichen 96,1%. Letztlich scheiterte die Vorlage doch, weil mit einer Stimmbeteiligung von etwas mehr als 32 Prozent die erforderliche Mindestbeteiligung von 50 Prozent verfehlt wurde. Insgesamt sind bei fast allen Plebisziten in MOE populistische und strategische Interessen feststellbar.

Tabelle 6: Erfolg und Misserfolg nach direktdemokratischem Instrument in 21 MOE-Ländern (1989-2008)

Typ		21 MOE-Länder		
		Abgelehnt	Angenommen	Summe
Obligatorische Referenden	Anzahl	10	13	23
	Zeilenprozente	43,5%	56,5%	100,0%
Fakultative Referenden	Anzahl	7	6	13
	Zeilenprozente	53,8%	46,2%	100,0%
Initiativen	Anzahl	21	10	31
	Zeilenprozente	67,7%	32,3%	100,0%
Plebiszite	Anzahl	20	36	56
	Zeilenprozente	35,7%	64,3%	100,0%
Gesamt	Anzahl	58	65	123
	Zeilenprozente	47,2%	52,8%	100,0%
Plebiszite nach inhaltlicher Intention des Staatspräsidenten				
Plebiszite (rekodiert) <sup>a</sup>	Anzahl	13	43	56
	Zeilenprozente	23,2%	76,8%	100,0%

Quelle: eigene Darstellung.

Anmerkungen: n = 123; in der Slowakei wurden 1997 vier Volksabstimmungen (eine Verfassungsinitiative, drei Parlamentsplebiszite) vom Verfassungsgericht für ungültig erklärt und fehlen daher in der Auswertung (Tabelle A31 im Materialanhang). <sup>a</sup> Abweichungen bei den Plebisziten zu Tabelle 6 wegen der inhaltlichen Kodierung einiger Abstimmungen in Weißrussland und Russland, wo der Präsident sich explizit gegen das Parlamentsplebiszit positionierte und die Abstimmung instrumentalisierte. Zu beachten ist auch, dass einige Abstimmungen am Beteiligungsquorum gescheitert sind, trotz einer mehrheitlichen Zustimmung.

Noch deutlicher wird die Differenz zwischen dem Einsatz der verschiedenen Abstimmungstypen, wenn man die MOE-Staaten nach der EU-Mitgliedschaft unterteilt. Hier zeigen sich die relevanten Differenzen bei den Nicht-EU-Staaten, die durchgängig als defekte Demokratien bzw. im Fall Weißrusslands sogar als autoritärer Staat zu bezeichnen sind (McManus-Czubinska u.a. 2004; Wheatley 2008). In dieser Ländergruppe machen die Plebiszite über 68 Prozent der Abstimmungen aus. Schließt man die „Staatsgründungsabstimmungen“ und sonstigen obligatorische Referenden aus, dann steigt der Anteilswert sogar auf über 83 Prozent. Plebiszite sind mithin der Standardfall in dieser Gruppe. Sie dienen dort eher dazu, autoritäre und semi-demokratische Strukturen zu verfestigen als wirklich demokratische Mitsprache des Volkes zu ermöglichen. Dagegen finden sich die *Bottom-up*-Instrumente deutlich häufiger in den neuen EU-Staaten. Von den insgesamt 44 Abstimmungen sind immerhin 37 Initiativen und fakultative Referenden, also rund 84 Prozent, in dieser Ländergruppe zu verorten. Mithin lässt sich in der Detailansicht also die erste Eingangshypothese etwas modifizieren: Je demokratischer ein Land, desto häufiger werden *Bottom-up*-Instrumente der Direktdemokratie verwendet.

**Tabelle 7:** Erfolg und Misserfolg nach direktdemokratischem Instrument differenziert nach EU-Mitgliedschaft (1989-2008)

Typ		Neue EU-Länder			Sonstige MOE-Länder (kein EU-Mitglied)		
		Abgelehnt	Ange- nommen	Summe	Abgelehnt	Ange- nommen	Summe
Obligatorische Referenden	Anzahl	6	8	14	4	5	9
	Zeilenprozente	42,9%	57,1%	100,0%	44,4%	55,6%	100,0%
Fakultative Referenden	Anzahl	7	5	12	0	1	1
	Zeilenprozente	58,3%	41,7%	100,0%	,0%	100,0%	100,0%
Initiativen	Anzahl	19	6	25	2	4	6
	Zeilenprozente	76,0%	24,0%	100,0%	33,3%	66,7%	100,0%
Plebiszite <sup>a</sup>	Anzahl	9	12	21	4	31	35
	Zeilenprozente	42,9%	57,1%	100,0%	11,4%	88,6%	100,0%
Gesamt	Anzahl	41	31	72	10	41	51
	Zeilenprozente	56,9%	43,1%	100,0%	19,6%	80,4%	100,0%

Quelle: eigene Darstellung.

Anmerkungen: <sup>a</sup> Abweichungen bei den Plebisziten zu Tabelle 6 (Zeile 4) wegen der inhaltlichen Kodierung einiger Abstimmungen in Weißrussland und Russland, wo der Präsident sich explizit gegen das Parlamentsplebiszit positionierte und die Abstimmung instrumentalisierte. Zu beachten ist auch, dass einige Abstimmungen am Beteiligungsquorum gescheitert sind, trotz einer mehrheitlichen Zustimmung.

## 7 Zusammenfassung

Der vorliegende Beitrag hat aus einer deskriptiven Perspektive gezeigt, dass es eine beträchtliche Variation von direktdemokratischen Entscheidungen in den MOE-Staaten gibt. Die „Spitzenreiter“ – Litauen, Lettland, die Slowakei und Slowenien – wenden auch im Vergleich zu westeuropäischen Demokratien überdurchschnittlich oft direktdemokratische Instrumente an. Gleichzeitig lassen sich ebenso Länder beobachten, die der Anwendung direktdemokratischer Verfahren vergleichsweise resistent gegenüberstehen, wie Bulgarien.

Die am häufigsten vorkommenden direktdemokratischen Instrumente (*rules in form*) sind sowohl für die EU-MOE-Länder als auch die Gesamtheit aller post-sozialistischen Länder: (1) das Plebiszit, (2) das fakultative Referendum, (3) die Volksinitiative sowie (4) das obligatorische Referendum. In der Anwendungshäufigkeit (*rules in use*) gibt es jedoch deutliche Unterschiede zwischen der Gruppe der EU-Mitglieder und der Nichtmitglieder. In letzterer dominiert das Plebiszit, während die Volksinitiative am häufigsten bei den EU-MOE-Ländern vorkommt.

Pfadabhängigkeiten als Ursache für die Einführung direktdemokratischer Instrumente können nur bedingt nachgewiesen werden. Dies trifft am ehesten noch für Lettland und Estland zu, während andere Länder wie Litauen, die heute besonders herausragen, keine solche Tradition aufweisen. Die Orientierung am semipräsidentiellen System Frankreichs ist zumindest eine Wurzel für die weite Verbreitung des Plebiszits im post-sozialistischen Raum.

Im Hinblick auf die Auswirkungen direktdemokratischer Elemente konnte ein gewisser Einfluss der *rules in form* auf die Qualität der Demokratie beobachtet werden. Allerdings gibt es keinen Zusammenhang zwischen der Häufigkeit direktdemokratischer Abstimmungen und der Demokratiequalität.

Überdies wurde insbesondere bei den Volksabstimmungen mit europarelevantem Inhalt deutlich, dass die Wählerschaft in MOE ihrem Abstimmungsverhalten sehr bewusst ökonomische Überlegungen zugrunde legt: Der *homo oeconomicus* war ein starker Motor für die positiven Integrationsentscheidungen. Beachtlich ist auch die Bedeutung des innenpolitischen Diskurses als Einflussfaktor für die Erfolgswahrscheinlichkeiten von Volksabstimmungen: Je konfliktiver die politische Auseinandersetzung, desto geringer ist die Erfolgswahrscheinlichkeit für die Annahme.

Schließlich besteht eine bemerkenswerte Variation zwischen den EU-Staaten und den Nicht-EU-Staaten unter den MOE-Ländern. Erstere Gruppe, die im Vergleich zur zweiten Gruppe deutlich demokratischer ist, wendet deutlich häufiger *Bottom-up*-Instrumente an, während in der zweiten Gruppe das populistische Instrument des Plebiszits dominiert.

## Literatur

- Adamovich, Ivan 2004: Entstehung von Verfassungen. Ökonomische Theorie und Anwendung auf Mittel- und Osteuropa nach 1989. Tübingen: Mohr.
- Armingeon, Klaus u.a. 2008: Comparative Political Data Set II (28 Post Communist Countries). Universität Bern: Institut für Politikwissenschaft.
- Auer, Andreas/Bützer, Michael (Hrsg.) 2001: Direct Democracy: The Eastern and Central European Experience. Aldershot/Burlington: Ashgate.
- Barber, Benjamin 1994: Starke Demokratie – Über die Teilhabe am Politischen. Berlin: Rotbuch (engl. Original 1984: Strong Democracy. Participatory Politics for A New Age. Berkeley: University of California Press).
- Batt, Helge 2006: Direktdemokratie im internationalen Vergleich, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B10, 10-17.
- Berg-Schlosser, Dirk 2004: The Quality of Democracies in Europe as Measured by Current Indicators of Democratization and Good Governance, in: Journal of Communist Studies and Transition Politics 20/1, 28-55.
- Bernholz, Peter/Breyer, Friedrich 1984: Grundlagen der Politischen Ökonomie. Band 2: Ökonomische Theorie der Politik. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) 2010: Transformation Index. Politische Gestaltung im internationalen Vergleich. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.
- Buchanan, James/Tullock, Gordon 1962: The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy. Ann Arbor: Michigan University Press.
- Butler, David/Ranney, Austin (Hrsg.) 1994: Referendums around the World. The Growing Use of Direct Democracy. Basingstoke/London: Macmillan.
- Christmann, Anna 2009: In welche politische Richtung wirkt die direkte Demokratie? Rechte Ängste und linke Hoffnungen in Deutschland im Vergleich zur direktdemokratischen Praxis in der Schweiz. Baden-Baden: Nomos.
- Eichenberger, Reiner/Schelker, Mark 2007: Independent and Competing Agencies: An Effective Way to Control Government, in: Public Choice 130/1, 79-98.
- Freitag, Markus/Wagschal, Uwe (Hrsg.) 2007: Direkte Demokratie. Bestandsaufnahmen und Wirkungen im internationalen Vergleich. Berlin: LIT.

- Gallagher, Michael/Uleri, Pier V. (Hrsg.) 1996: *The Referendum Experience in Europe*. New York: Saint Martin's Press.
- Gross, Andreas/Kaufmann, Bruno 2002: IRI Europe Länderindex zur Volksgesetzgebung 2002. Ein Design- und Ratingbericht zu den direktdemokratischen Verfahren und Praktiken in 32 europäischen Staaten. [http://www.omnibus.org/fileadmin/omnibus.org/PDF/Volksabstimmung/Europa\\_Laenderindex\\_2002.pdf](http://www.omnibus.org/fileadmin/omnibus.org/PDF/Volksabstimmung/Europa_Laenderindex_2002.pdf) (29.06.2009).
- Hobolt, Sara Binzer 2009: *Europe in Question. Referendums on European Integration*. Oxford: Oxford University Press.
- Hug, Simon/Tsebelis, George 2002: Veto Players and Referendums around the World, in: *Journal of Theoretical Politics* 14/4, 465-515.
- Hug, Simon 2005: The Political Effects of Referendums: An Analysis of Institutional Innovations in Eastern and Central Europe, in: *Communist and Post-Communist Studies* 38/4, 475-499.
- Kaufmann, Bruno/Waters, M. Dane (Hrsg.) 2004: *Direct Democracy in Europe. A Comprehensive Reference Guide to the Initiative and Referendum Process in Europe*. Durham: Carolina Academic Press.
- Kaufmann, Bruno/Büchli, Rolf/Brauneisen, Nadja 2007: *Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and Beyond*. Bern: Initiative and Referendum Institute Europe.
- Kirchgässner, Gebhart/Feld, Lars P./Savioz, Marcel R. 1999: *Die direkte Demokratie. Modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig*. München: Franz Vahlen Verlag.
- LeDuc, Lawrence 2002: Opinion Change and Voting Behaviour in Referendums, in: *European Journal of Political Research* 41/6, 711-732.
- Linder, Wolf 1999: *Schweizerische Demokratie. Institutionen – Prozesse – Perspektiven*. Bern/Stuttgart/Wien: Haupt-Verlag.
- Lijphart, Arend 1999: *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Lukšič, Igor/Kurnik, Andrej 2001: Slovenia, in: Auer, Andreas/Bützer, Michael (Hrsg.): *Direct Democracy: The Eastern and Central European Experience*. Aldershot/Burlington: Ashgate, 192-206.
- Luthardt, Wolfgang 1994: *Direkte Demokratie. Ein Vergleich in Westeuropa*. Baden-Baden: Nomos.
- McManus-Czubinska, Clare/Miller, William L./Markowski, Radoslaw/Wasilewski, Jacek 2004: The Misuse of Referendums in Post-Communist Europe, in: *Journal of Communist Studies and Transition Politics* 20/1, 56-80.
- Matsusaka, John G. 2004: *For the Many or the Few. The Initiative, Public Policy, and American Democracy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Möckli, Silvano 1994: *Direkte Demokratie. Ein internationaler Vergleich der Einrichtungen und Verfahren in der Schweiz und Kalifornien, unter Berücksichtigung von Frankreich, Italien, Dänemark, Irland, Österreich, Liechtenstein und Australien*. Bern: Haupt.
- Neidhart, Leonhard 1970: *Plebiszit und pluralitäre Demokratie. Eine Analyse der Funktionen des schweizerischen Gesetzesreferendums*. Bern: Francke.
- Nohlen, Dieter/Stöver, Philip (Hrsg.) 2010: *Elections in Europe. A Data Handbook*. Baden-Baden: Nomos.
- Pállinger, Zoltán Tibor/Kaufmann, Bruno/Marxer, Wilfried/Schiller, Theo (Hrsg.) 2007: *Direct Democracy in Europe: Developments and Prospects*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Roggemann, Herwig 1999: *Die Verfassungen Mittel- und Osteuropas. Einführung und Verfassungstexte mit Übersichten und Schaubildern*. Berlin: Berlin-Verlag.
- Rae, Douglas 1968: A Note on the Fractionalization of Some European Party Systems, in: *Comparative Political Studies* 1/3, 413-418.
- Rüther, Günther (Hrsg.) 1996: *Repräsentative oder plebiszitäre Demokratie – eine Alternative?* Baden-Baden: Nomos.
- Schiller, Theo 2007: *Volksinitiativrechte in Europa – ein vergleichender Überblick*, in: Gornig, Gilbert H. (Hrsg.): *Staat – Wirtschaft – Gemeinde*. Berlin: Duncker & Humblot, 300-316.

- Schiller, Theo/Mittendorf, Volker (Hrsg.) 2002: Direkte Demokratie. Forschung und Perspektiven. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Tilman, Erik R. 2004: The European Union at the Ballot Box? European Integration and Voting Behavior in the New Member States, in: *Comparative Political Studies* 37/5, 590-610.
- Tsebelis, George 2002: Veto Players. How Political Institutions Work. New York: Sage.
- Tverdova, Yulia/Anderson, Christopher 2004: Choosing the West? Referendum Choices on EU Membership in East-Central Europe, in: *Electoral Studies* 23/2, 185-208.
- Vatter, Adrian 2007: Direkte Demokratie in der Schweiz, in: Freitag, Markus/Wagschal, Uwe (Hrsg.): Direkte Demokratie. Bestandsaufnahmen und Wirkungen im internationalen Vergleich. Berlin: LIT, 71-113.
- Wagschal, Uwe 2007: Direktdemokratie und Europäische Integration, in: Freitag, Markus/Wagschal, Uwe (Hrsg.): Direkte Demokratie. Bestandsaufnahmen und Wirkungen im internationalen Vergleich. Berlin: LIT, 41-70.
- Wagschal, Uwe/Ganser, Daniele/Rentsch, Hans 2002: Der Alleingang. Die Schweiz 10 Jahre nach dem EWR-Nein. Zürich: Orell Füssli.
- Wagschal, Uwe/Obinger, Herbert 2000: Zwischen Reform und Blockade: Plebiszit und der Steuer- und Wohlfahrtsstaat, in: Schmidt, Manfred G. (Hrsg.): Wohlfahrtsstaatliche Politik. Institutionen – Prozesse – Leistungsprofil, Opladen: Leske + Budrich, 92-125.
- Walter-Rogg, Melanie 2008: Direkte Demokratie, in: Gabriel, Oskar W./Kropp, Sabine (Hrsg.): Die EU-Staaten im Vergleich. Strukturen, Prozesse, Politikinhalt. 3. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag, 236-267.
- Wheatley, Jonathan 2008: Direct Democracy in the Commonwealth of Independent States: The State of the Art. Genf: C2D Working Paper Series Nr. 28.

# Verfassungsgerichte: neutrale Verfassungshüter oder Vetospieler?

*Christoph Hönnige*

## 1 Einleitung

Waren Verfassungsgerichte vor dem Zweiten Weltkrieg eine institutionelle Besonderheit der politischen Systeme Österreichs und der Vereinigten Staaten, so haben sie nach 1945 einen beispiellosen Siegeszug quer durch Europa angetreten. Verfassungsgerichte wurden seitdem in Deutschland (1951), Österreich (1953), Italien (1956), Frankreich (1958), Spanien (1977), Portugal (1982), Belgien (1984) sowie in allen demokratischen Staaten Mittel- und Osteuropas (MOE; 1986-1996) eingerichtet.

Traditionell wurden Verfassungsgerichte eher als politisch neutrale Institutionen gesehen, die die Rolle eines „Hüters der Verfassung“ übernehmen und bei politischen Fragen Zurückhaltung üben sollten (Kelsen 1931). Ihre Urteile wurden im Wesentlichen von Juristen für Juristen erläutert und nicht in politischen Kategorien diskutiert. Heute jedoch legen in vielen Demokratien Verfassungsgerichte – und nicht mehr Parlamente – den konstitutionellen Ordnungsrahmen verbindlich aus. Dieses Phänomen – die „Justizialisierung der Politik“ – hat auch die Vergleichende Politikwissenschaft zunehmend erkannt: In der komparatistischen Literatur werden Verfassungsgerichte häufig mit Metaphern wie „Nebenregierung“ (Schmidt 1996: 74), „Dritte Parlamentskammer“ (Stone 1992a) oder „Vetospieler“ bzw. „Vetopunkte“ (Ganghof 2005; Kaiser 1998; Stüwe 2001; Wagschal 2006, 2009) belegt.

Dem wachsenden politischen Einfluss von Verfassungsgerichten sowie den illustrativen Metaphern diametral entgegengesetzt steht jedoch das äußerst begrenzte theoretische und empirische Wissen über ihre Funktionsweise und ihre Wechselbeziehungen zu anderen Institutionen. Mit Ausnahme der USA ist bislang kaum untersucht, wie die Richter ihre Entscheidungen treffen, ob und wie diese Entscheidungen umgesetzt werden und wie die öffentliche Meinung das Verhalten der obersten Richter beeinflusst. Zudem hat sich die Forschung weniger mit der internen Entscheidungsfindung der Gerichte<sup>1</sup> oder den Ursachen für oppositionelles Klageverhalten<sup>2</sup> beschäftigt, sondern vielmehr mit der Wirkung der Verfassungsgerichte auf den Handlungsspielraum der Regierung (Landfried 1984, 1988; Prochazka 2002; Rothmayr 2001; Stone 1992b; Stone Sweet 2002). Auch wurde nur selten in Erwägung gezogen, dass Verfassungsgerichte selbst von der Öffentlichkeit (Kneip 2006; Schaal 2000; Vorländer/Brodocz 2006) oder von Regierung und Parlament (Sieberer 2006; Vanberg 2001, 2005a, 2005b) abhängig sein könnten.<sup>3</sup> Nicht zuletzt ist die vergleichende

---

<sup>1</sup> Vgl. dazu Hönnige (2009) und Magalhães (2003).

<sup>2</sup> Ausnahmen bilden Hönnige (2007), Magalhães (2003), Stüwe (1997, 2001) und Vanberg (1998).

<sup>3</sup> Für eine Diskussion der Literatur zum US-System siehe Maveety (2003), zu europäischen Verfassungsgerichten Hönnige (2010) sowie zum Bundesverfassungsgericht Hönnige/Gschwend (2010).



Analyseperspektive unterentwickelt: Nur wenige Beiträge haben versucht, die unterschiedliche Aktivität von Verfassungsgerichten systematisch zu identifizieren und zu erklären (Alvizatos 1995; Cooter/Ginsburg 1996; Lijphart 1999; Smithey/Ishiyama 2000). Die Verfassungsgerichte der MOE-Staaten wurden dabei so gut wie gar nicht berücksichtigt.

Der vorliegende Beitrag untersucht die Frage, ob die Verfassungsgerichte in den neuen EU-Staaten als „neutrale Verfassungshüter“ oder eher als „Vetospieler“ (Tsebelis 2002) im Gesetzgebungsprozess anzusehen sind. Zunächst gibt Abschnitt 2 einen historischen Überblick über die Verfassungsgerichte in MOE. In Abschnitt 3 wird dann das „Vetopotenzial“ dieser Gerichte anhand ihrer Zusammensetzung, der Klagemöglichkeiten und ihrer institutionellen Unabhängigkeit untersucht. Abschnitt 4 diskutiert die gängigen vergleichenden Skalen zur Aktivität von Verfassungsgerichten und ihre Tragfähigkeit für MOE. Abschnitt 5 zieht ein kurzes Fazit.

## 2 Verfassungsgerichte in Mittel- und Osteuropa

Nach dem Fall des Eisernen Vorhangs wurden in allen MOE-Ländern bis Mitte der 1990er Jahre Verfassungsgerichte eingesetzt (Tabelle A32 im Materialanhang). Diese orientieren sich institutionell in Bezug auf Zusammensetzung, Verfahrensarten und Entscheidungsregeln weitgehend an westlichen Vorbildern. Richterzahl und Wahlverfahren stammen vor allem aus den USA und Frankreich, die Kompetenzausstattung hauptsächlich aus Deutschland. Die post-sozialistischen Verfassungsgerichte sind insgesamt großzügig mit unterschiedlichen Verfahrensarten ausgestattet, meist unikameral organisiert, und ihre Richter werden nicht im parteienübergreifenden Konsens, sondern von der jeweiligen politischen Mehrheit (majoritär) bestimmt.

Verfassungsgerichte waren interessanterweise auch während der Zeit des Kommunismus nicht völlig unbekannt. So setzte der Bundesstaat Jugoslawien bereits 1963 ein Verfassungsgericht ein, das hauptsächlich föderale Konflikte regeln sollte (Höcker-Weyand 1978). In Polen wurde im Jahr 1982 ebenfalls ein Verfassungsgericht institutionalisiert, das seine Arbeit 1985 aufnahm (Garlicki 1996). Dieses hatte jedoch nur beschränkte Handlungsfreiheit: Normbeanstandungen seitens des Gerichts konnten mit 2/3-Mehrheit des Parlaments (Sejm) überstimmt werden, was in einem sozialistischen Einparteiensystem keine wesentliche Hürde darstellte. Die Institutionalisierung der anderen Verfassungsgerichte nach dem Ende des Kommunismus ist eher dadurch zu erklären, dass die alten Eliten die Höchstgerichte als „Versicherung“ gegen zu weitreichende politische Veränderungen durch die neuen Eliten ansahen und deshalb ihre Einrichtung befürworteten (Ginsburg 2003).

Im internationalen Vergleich lassen sich zwei Typen von Verfassungsgerichtsbarkeit unterscheiden: ein deutsch-österreichisches Modell, auch zentralisiertes System genannt, und ein US-amerikanisches Modell, auch dezentralisiertes System genannt. Das zentralisierte, von Hans Kelsen 1920 entworfene Modell unterscheidet sich erheblich von der Struktur der Verfassungsgerichtsbarkeit in den *Common-Law*-Ländern, die dem US-amerikanischen Typ folgen (Cappelletti/Ritterspach 1971: 81ff.; Epstein 2001a, 2001b; Shapiro/Stone 1994: 400; Stone Sweet 2002: 79-80; Vanberg 2005a: 31). Mit Ausnahme Estlands sind alle Verfassungsgerichte in den MOE-Staaten dem deutsch-österreichischen Typ zuzuordnen. In diesem Modell ist die Normenkontrolle zentralisiert, d.h. nur das Verfassungsgericht hat die Möglichkeit, Normen aufzuheben. Dies kann als abstrakte und als

konkrete Normenkontrolle durchgeführt werden. Ersteres Verfahren erlaubt es dem Gericht, auch ohne einen konkreten Streitfall über die Konformität eines Gesetzes mit der Verfassung zu urteilen, während im zweiten Verfahren das Gesetz entscheidungsrelevanter Gegenstand innerhalb eines laufenden Gerichtsverfahrens sein muss. Antragsteller sind bei der abstrakten Normenkontrolle zumeist staatliche Organe oder deren Teile, beispielsweise eine Gruppe von Abgeordneten oder der Parlamentspräsident, während bei der konkreten Normenkontrolle ein nachgeordnetes Gericht beim Verfassungsgericht um Klärung ersucht.

Die während der Etablierung der post-sozialistischen Verfassungsgerichte festgelegten institutionellen Regelungen sind überwiegend bis heute gültig. Nur in wenigen Ländern gab es nennenswerte Veränderungen. So wurden in Polen (1999) und Rumänien (2001) die Überstimmungsmöglichkeiten des Verfassungsgerichtes durch das Parlament wieder abgeschafft; gleichzeitig wurden in Rumänien die Zugangsmöglichkeiten zum Gericht neu geregelt (vgl. unten).

### 3 Verfassungsgerichte als Vetospieler

#### 3.1 *Verfassungsgerichte in der Vetospielertheorie*

Vetospieleransätze finden sich in der Literatur zur Vergleichenden Politikwissenschaft seit den frühen 1990er Jahren in verschiedenen Varianten. Der gebräuchlichste Ansatz stammt von Tsebelis (1995, 2002). Die entscheidende Differenz zwischen seinem Vetospieleransatz und den alternativen Vetopunkte-Ansätzen (Immergut 1992a, 1992b; Kaiser 1998) ist seine starke Fokussierung auf akteurbezogenes, präferenzgetriebenes Handeln und weniger auf präferenzfreie Institutionen.

Tsebelis definiert einen Vetospieler als Akteur, der eine Veränderung des Status quo unterbinden kann. Er klassifiziert Vetospieler danach, ob sie individuell (z.B. US-Präsident) oder kollektiv (z.B. Referendum) agieren und ob sie parteipolitisch (z.B. Regierungsparteien in parlamentarischen Systemen) oder institutionell (z.B. Zweite Kammern) hervortreten. Tsebelis versucht die Reformfähigkeit von politischen Systemen – und langfristig auch deren Stabilität und Überlebensfähigkeit – über drei wesentliche Variablen zu erklären: die Anzahl der Vetospieler, ihre ideologischen Distanzen sowie ihre interne Homogenität (bei kollektiven Akteuren). Grundsätzlich gilt: Je größer die Anzahl der Vetospieler, je größer die ideologischen Distanzen zwischen den Vetospielern und je größer ihre interne Homogenität, desto schwieriger ist es, den Status quo zu ändern, weil das *winset* – Lösungen, die alle Vetospieler dem Status quo vorziehen – schrumpft und der *core* – der Bereich, in dem keine Veränderung möglich ist – größer wird.<sup>4</sup>

Zur Beantwortung der Frage, inwiefern Verfassungsgerichte Vetospieler sind, muss also festgestellt werden, ob sie in der Lage sind, eine Veränderung des Status quo zu verhindern und ob sie – wenn sie dies können – auf Grund ihrer Präferenzen einen Anreiz haben, dies auch zu tun.

Verfassungsgerichte verfügen mit der Normenkontrolle über ein Instrument, vom Parlament beschlossene Gesetze für partiell oder ganz verfassungswidrig zu erklären. Damit sind sie in der Lage, eine Änderung des Status quo zu verhindern und erfüllen so das zen-

<sup>4</sup> Kritisch gesehen wird an dieser Stelle vor allem, dass Tsebelis die Interaktionsorientierung der Vetospieler ausblendet (Bräuninger/Ganghof 2005; Wagschal 2009).

trale Kriterium für einen Vetospieler (Tsebelis 2002). Inwiefern Verfassungsgerichte aber auch tatsächlich als Vetospieler agieren, ist in der Literatur umstritten. Während die meisten einschlägigen Untersuchungen Verfassungsgerichte als Vetospieler bzw. Vetopunkte konzipieren (Alivizatos 1995; Ganghof 2005; Volcansek 2001; Wagschal 2006, 2009), argumentiert Tsebelis (2002), dass sie als Vetospieler häufig „absorbiert“ werden, weil die Richterposten zumeist von anderen Vetospielern mit qualifizierten Mehrheiten besetzt werden und deshalb oftmals ideologisch in der Mitte zwischen diesen anderen Vetospielern liegen würden. Wenn dem so ist, liegen sie also im *core* der anderen Vetospieler und haben deshalb keinen Einfluss auf die Größe des *winset*. Allerdings weist er auch darauf hin, dass die Besetzungsregeln von Verfassungsgerichten und ihre Effekte noch nicht hinreichend untersucht sind.

Damit geht Tsebelis implizit von der Annahme aus, dass das tatsächliche Handeln von Verfassungsrichtern vor allem durch politische Präferenzen und nicht von prozeduralen oder rechtlichen Erwägungen bestimmt wird. In der Tat deutet die Forschung zum US Supreme Court darauf hin, dass politische Präferenzen eine zentrale Rolle für die Erklärung richterlichen Verhaltens spielen (Epstein/Knight 2003; Segal/Spaeth 2002), und auch neuere Analysen zu westeuropäischen Gerichten kommen zu demselben Schluss (Hönnige 2009; Magalhães 2003).

Für Verfassungsgerichte in den MOE-Staaten liegen noch keine Untersuchungen über das individuelle Entscheidungsverhalten der Richter vor. Es ist aber plausibel anzunehmen, dass sich die dortigen Richter nicht grundsätzlich anders verhalten als ihre US-amerikanischen oder westeuropäischen Kollegen. Möglicherweise lässt sich durch politische Präferenzen das höchstrichterliche Verhalten nicht vollständig erklären, aber immerhin so gut, dass sie in ein räumliches Modell integriert werden können, das auf politischem Wettbewerb beruht. Mit diesem kann dann ihre Interaktion mit anderen Akteuren im politischen System erklärt werden.

Die pauschale Annahme einer „Absorption“ der Verfassungsgerichte in MOE scheint bereits beim ersten Blick auf die Besetzungsregeln wenig plausibel. Wie im Folgenden gezeigt wird, werden Verfassungsrichter oftmals von Institutionen gewählt, die im Gesetzgebungsprozess keine Vetospieler sind. Zudem weichen die Amtszeiten von Regierungen und Gerichten voneinander ab, weshalb nicht zwangsläufig davon auszugehen ist, dass Gerichte auch nach einem Regierungswechsel absorbiert werden.

### 3.2 Aktivierung: Zugangswege zu Verfassungsgerichten

Eine formale Beteiligung am Gesetzgebungsprozess und die Möglichkeit, ein Gesetz oder zumindest seine Anwendung zu unterbinden, ist ein zentrales Merkmal eines Vetospielers (Tsebelis 2002). Verfassungsgerichte weichen davon in zweierlei Hinsicht ab. Erstens ist ein Verfassungsgericht nicht in jedem Fall am Gesetzgebungsprozess beteiligt, sondern nur dann, wenn es angerufen wird. Zweitens kann ein Verfassungsgericht auch Jahre nach der Verabschiedung, dem In-Kraft-Treten und der Anwendung eines Gesetzes dieses für nichtig erklären und unter Umständen sogar seine Folgen für den gesamten Anwendungszeitraum rückgängig machen. Somit stellt sich also die Frage, wann und unter welchen Bedingungen ein Verfassungsgericht überhaupt formell ein Vetospieler ist. Sie lässt sich sowohl institutionentheoretisch anhand der formalen Zugangswege zum Verfassungsgericht als auch empirisch

risch über die Anzahl der vor Gericht angestregten Verfahren (abstrakte und konkrete Normenkontrollen, Verfassungsbeschwerden und Kompetenzkonflikte) beantworten (Müller-Rommel/Harfst/Schultze 2008).

Aus institutionentheoretischer Sicht bestimmen die Anzahl der Zugangswege und die Höhe der Klagequoten wesentlich darüber, ob Gesetze vor dem Verfassungsgericht verhandelt werden und das Gericht damit zum Vetospieler wird. Denn selbst wenn ein Gericht im ersten Schritt nicht am Gesetzgebungsprozess beteiligt ist, dürfte seine Meinung doch vom Gesetzgeber antizipiert werden, wenn nur die Wahrscheinlichkeit besteht, dass ein Gesetz einer Normenkontrolle unterzogen wird – dies ist die indirekte Selbstbeschränkung des Gesetzgebers (Autolimitationseffekt), die in der Literatur zur „Justizialisierung der Politik“ immer wieder betont wird. Im Folgenden werden deshalb die verschiedenen Zugangswege zu Verfassungsgerichten in MOE-Staaten kurz vorgestellt und hinsichtlich ihrer Autolimitationswirkung bewertet (vgl. zum Folgenden Tabelle A33 im Materialanhang).

(1) *Abstrakte Normenkontrolle.* Bei einer Normenkontrolle wird die Vereinbarkeit eines Gesetzes oder einer Verordnung mit der Verfassung überprüft. Normenkontrollen stellen somit den Kernbestand verfassungsgerichtlicher Kompetenzen dar. Bei der abstrakten Normenkontrolle werden Rechtsakte losgelöst vom Einzelfall betrachtet und somit einer objektiven Verfassungskontrolle unterzogen, egal ob es sich um die Verfassung des Zentralstaates oder die eines Gliedstaates handelt. Nicht geprüft wird jedoch der Schutz konkreter Individualrechte (Garlicki 1996: 289). Das Verfahren kann entweder vor der Verkündung eines Gesetzes (präventive abstrakte Normenkontrolle) oder danach (repressive Kontrolle) stattfinden (Weber/Starck 1986: 68).

Die Möglichkeit der präventiven abstrakten Normenkontrolle findet sich in einigen MOE-Ländern mit Blick auf völkerrechtliche Verträge und verfassungsergänzende Gesetze, kommt aber für einfache Gesetze äußerst selten bzw. nur in eingeschränkter Form vor. Das Verfahren der repressiven abstrakten Normenkontrolle ist ungleich weiter verbreitet und neben der konkreten Normenkontrolle die häufigste Verfahrensart in MOE. Lediglich das institutionell an Frankreich angelehnte rumänische Gericht kennt dieses Verfahren überhaupt nicht (Garlicki 1996: 294). Die Antragsbefugnis für abstrakte Normenkontrollen für einfachgesetzliche Regelungen ist sehr heterogen geregelt. Zu den potentiellen Antragstellern gehören Mitglieder der Exekutive, insbesondere der Staatspräsident, das Kabinett oder der Regierungschef, die Erste Parlamentskammer, die Zweite Parlamentskammer (sofern vorhanden), Regionalregierungen, Regionalparlamente und eine ganze Reihe weiterer Institutionen (Tabelle A34 im Materialanhang).

(2) *Konkrete Normenkontrolle.* Bei einer konkreten Normenkontrolle wird eine Norm anlässlich eines bestimmten Falles, d.h. ihrer Anwendung bei einem Rechtsstreit, auf Verfassungskonformität überprüft (Weber/Starck 1986: 74). Bedeutsame Unterschiede bestehen hinsichtlich der Frage, ob die regulären Gerichte eine Vorlagepflicht oder ein Vorlagerecht haben und ob alle Gerichte im Instanzenzug einen Fall dem Verfassungsgericht übermitteln dürfen. Alle MOE-Länder kennen die konkrete Normenkontrolle. Vorlagepflicht herrscht in jenen Ländern, die dem zentralisierten Modell der Verfassungsgerichtsbarkeit folgen (also nur nicht in Estland).

(3) *Horizontale und vertikale Kompetenzstreitigkeiten.* In diese Gruppe von Verfahrensarten fallen föderale und quasi-föderale Streitigkeiten von Zentralstaat, Gliedstaaten

und autonomen Gemeinschaften bzw. Regionen<sup>5</sup> (vertikale Konflikte) sowie Streitigkeiten zwischen Staatsorganen auf nationaler Ebene (horizontale Kompetenzstreite). Erstere sind jedoch notorisch schwierig von abstrakten Normenkontrollen abzugrenzen, bei denen Gliedstaaten oder Regionen Antragsrechte besitzen (Weber/Starck 1986: 74). Vertikale Kompetenzstreitigkeiten finden sich in den MOE-Staaten nicht, da keines der Länder föderal organisiert ist (Brusis in diesem Band). Verfahrensarten zu allseitigen oder partiellen horizontalen Kompetenzkonflikten, bei denen die Rechte und Pflichten oberster Staatsorgane in einem schiedsrichterlichen Verfahren geregelt werden, gibt es in Bulgarien, Lettland, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechien und Ungarn.

(4) *Verfassungsbeschwerde*. Verfassungsbeschwerden dienen dazu, die Grundrechte des Einzelnen gegen Akte der Exekutive, Legislative und/oder Judikative zu schützen. Die Klage kann sich dabei entweder gegen den Akt selbst (echte Verfassungsbeschwerde) oder gegen die dahinter stehende Norm (unechte Beschwerde) richten (Brunner/Garlicki 1999: 49). Charakteristisches Merkmal dieses Verfahrenstyps ist, dass der Kläger – um es mit der Prüfungsformel des Bundesverfassungsgerichts zu sagen – „selbst, gegenwärtig und unmittelbar“ in solchen Rechten verletzt sein muss (Schlaich/Korioth 2001: 149).<sup>6</sup> Das Verfahren findet sich in verschiedenen Ausprägungen in Lettland, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechien und Ungarn.

### 3.3 *Absorption: Zusammensetzung der Gerichte*

Aus Sicht der Vetospielertheorie ist die Zusammensetzung der Verfassungsgerichte von besonderer Bedeutung, weil sie Informationen über die politischen Präferenzen der Richter enthält. Exekutive und Legislative übertragen den Gerichten in Verfassung und Verfassungsgerichtsgesetz die Kompetenz Recht zu sprechen, behalten sich aber die Auswahl der Richter vor. Dabei wird davon ausgegangen, dass Verfassungsrichter sich wie Agenten verhalten und durch andere politische Akteure, die als Prinzipale handeln, ausgewählt werden. Allerdings gibt es wegen der weitgehenden Unabhängigkeit von Verfassungsrichtern nach ihrer Wahl keine *Ex-post*-, sondern lediglich *Ex-ante*-Kontrollen durch die Richterwahl (Stone Sweet 2000). Deshalb kommt diesem Thema besondere Aufmerksamkeit zu.

In den MOE-Staaten variieren die Besetzungsverfahren der Richterpositionen erheblich (vgl. Tabelle A32 im Materialanhang). Um theoretische Vorhersagen über die ideologische Position der Richter machen zu können, ist es erforderlich, die Verfahren anhand folgender Fragen zu klassifizieren: (1) Welche Institutionen sind am Auswahlprozess beteiligt? (2) Läuft der Auswahlprozess zwischen den Institutionen in einer vorgegebenen Reihenfolge ab (sequenziell) oder kann jede Institution unabhängig von den anderen einen Teil der Verfassungsrichter bestimmen? (3) Werden die Verfassungsrichter innerhalb der Institutionen gewählt oder einfach ernannt? (4) Wenn Verfassungsrichter gewählt werden, genügt dazu eine einfache bzw. absolute Mehrheit oder ist dazu eine Supermajorität erforderlich?

(1) *Beteiligte Institutionen*. Die Anzahl der am Auswahlprozess beteiligten Institutionen entscheidet in erheblichem Maße über die Einflussmöglichkeiten der Regierung. Je

<sup>5</sup> Streitigkeiten der Gliedstaaten bzw. Regionen untereinander werden hier nicht behandelt. Streitigkeiten zwischen Zentralstaat und Kommunen können hier ebenfalls nicht erörtert werden.

<sup>6</sup> Eine Sonderform der Verfassungsbeschwerde ist die sog. Popularklage, die von jemandem erhoben wird, der nicht unmittelbar von der entsprechenden Rechtsnorm betroffen ist.

mehr Institutionen am Entscheidungsprozess beteiligt sind, desto weniger wird sie auch in der Lage sein, alle Verfassungsrichter nach ihrem Wunsch zu bestimmen.

Die Anzahl und die Art der beteiligten Institutionen variieren im Ländervergleich erheblich (Tabelle A32). In allen zehn neuen EU-Staaten ist die Legislative bei der Auswahl beteiligt. Mit Ausnahme Bulgariens wählt sie entweder den größten Teil der Richter oder sogar das gesamte Gericht. Handelt es sich um ein Zweikammersystem, ist auch die Zweite Kammer am Entscheidungsprozess beteiligt (Ausnahme: Polen). Die interne Kandidatensfindung ist ebenfalls unterschiedlich ausgestaltet. Sie kann entweder durch eine Gruppe von Abgeordneten erfolgen (Polen) oder durch einen paritätisch besetzten Richterwahlausschuss (z.B. Ungarn). In Polen kann zusätzlich das Parlamentspräsidium Vorschläge machen, während in Litauen dieses Recht dem Parlamentspräsidenten zusteht (Brunner/Garlicki 1999: 25; Garlicki 1996: 287; Spuller 1998: 235).

Auch die Exekutive ist zumeist am Auswahlprozess beteiligt. Lediglich in Polen und Ungarn hat die Regierung kein direktes Mitspracherecht. Welcher Teil der Exekutive involviert ist, variiert. In Lettland und Litauen ist dies das Kabinett, ansonsten immer der Staatspräsident. Dieser kann entweder eine bestimmte Anzahl an Richtern selbst bestimmen (Bulgarien, Rumänien), dem Parlament zur Bestätigung vorschlagen (Estland, Slowakei, Tschechien) oder bekommt eine Liste, aus denen ein Kandidat ausgewählt werden muss (Slowakei).

Die Judikative wird in vier Ländern am Wahlprozess beteiligt. In Bulgarien wählen die Obersten Gerichte selbst einen Teil der Verfassungsrichter, in den Baltischen Staaten besitzt das Gericht oder der Gerichtspräsident ein partielles Vorschlagsrecht. Die Kandidaten müssen jedoch vom Parlament bestätigt werden.

(2) *Sequenz oder Proporz*. Ginsburg (2003: 43f.) unterscheidet grundsätzlich folgende Auswahlmechanismen: *professional*, *representative* und *cooperative appointment*. Bei den *professional appointments* handelt es sich um ein Auswahlverfahren, das alleine durch die Justiz kontrolliert wird. In Reinform findet sich dieses Verfahren in MOE nicht, obwohl in einigen Ländern ein Teil der Richter entweder in einem Kooptationsverfahren durch die Verfassungsrichter selbst oder durch andere Gerichte ausgewählt werden. Bei den *cooperative appointments* sind unterschiedliche Institutionen in einer bestimmten Sequenz an der Auswahl beteiligt. Dieses Verfahren existiert beispielsweise in den USA, wo der Präsident das Vorschlagsrecht besitzt, aber der Senat mit Mehrheit zustimmen muss (Segal/Spaeth 2002: 179). *Representative appointments* weisen eine bestimmte Anzahl von Richtern in einem proportionalen Schlüssel verschiedenen Institutionen zu, beispielsweise der Regierung, der Ersten und der Zweiten Kammer, die dann alle ihre Richterstellen autonom besetzen können.

Im gesamteuropäischen Vergleich zeigt sich, dass das proportionale Verfahren am weitesten verbreitet ist. In MOE dagegen benutzt die Mehrheit der Länder das sequenzielle Verfahren (Estland, Lettland, Litauen, Slowakei und Tschechien). Die drei Baltischen Staaten verteilen allerdings das Vorschlagsrecht auf die drei Gewalten (Schmidt 2001: 474), während die Slowakei und Tschechien dieses Privileg allein dem Staatspräsidenten zugestehen (Garlicki 1996: 286) und es sich somit um eine Kopie des amerikanischen Systems handelt. In den proportionalen Systemen werden die einzelnen Richterposten jeweils der Exekutive, Legislative und Judikative zugewiesen. Polen und Ungarn stellen dabei das Ende des Spektrums dar, wobei nur eine Parlamentskammer über alle Richter entscheidet

(Brunner/Garlicki 1999: 25; Brunner/Sólyom 1995: 20), während in anderen Ländern das Auswahlrecht auf Regierung und Parlament aufgeteilt ist.

Ginsburg (2003: 45) argumentiert, dass sequenzielle Verfahren zu eher moderaten Kandidaten führen, wohingegen es bei institutionellem Proporz zu einer stärkeren Politisierung des Gerichtes kommt, da es den einzelnen Institutionen freisteht, ihre jeweiligen Agenten zu nominieren. Diese These ist allerdings etwas simplifizierend, geht sie doch von der Annahme eines *divided government* aus. Wenn Präsident und Senat der gleichen Partei angehören, kann auch dieses System parteipolitisch extrem positionierte Gerichte hervorbringen. Viel entscheidender für den Einfluss der Opposition und die Fähigkeit einer Institution, parteipolitisch „extreme“ Kandidaten vorzuschlagen, ist die Mehrheitsregel, wie im nächsten Abschnitt deutlich wird.

(3) *Auswahlverfahren und Mehrheitsquorum.* Für die Bestimmung der politischen Position von Verfassungsrichtern ist es von besonderem Interesse, nach welchem Verfahren sie ausgesucht werden. Ist einer der Akteure berechtigt, einen Richter zu ernennen, ohne dafür einer Konsultations- oder Rechenschaftspflicht gegenüber einem anderen Akteur zu unterliegen? Oder werden die Verfassungsrichter gewählt und, wenn ja, handelt es sich um eine einfache oder eine qualifizierte Mehrheit?

Sowohl die Venice Commission (1997: 6ff.) als auch Stone Sweet (2000: 46) unterscheiden zwischen Systemen, die eine Ernennung durch einen oder mehrere autonome Akteure erlauben, Systemen, in denen eine Wahl stattfindet, und hybriden Systemen, in denen beide Verfahren zum Einsatz kommen. In der ersten Gruppe befindet sich keines der MOE-Länder. Hybride Systeme finden sich in Bulgarien und Rumänien, alle anderen Länder benutzen das Wahlverfahren. Entgegen der Praxis in Westeuropa wird die Richterwahl in den MOE-Staaten überwiegend mit einfacher oder absoluter Mehrheit durchgeführt; nur in Ungarn wird mit einer 2/3-Supermajorität gewählt.

(4) *Absorption und erwartete Präferenzabweichung von der Regierung.* Wie oben ausgeführt, ist aus Sicht der Vetospielertheorie vor allem die Wahrscheinlichkeit von Interesse, dass die Präferenzen des Gerichtes im *core* der anderen Vetospieler liegen und es zur Absorption kommt. Aufgrund der starken Varianz der Richterwahlverfahren in MOE lässt sich dies nur bedingt für alle Situationen erfassen. Grundsätzlich gilt jedoch, dass die Auswahlverfahren dazu führen sollten, dass das Gericht nicht absorbiert wird, weil oftmals Akteure am Auswahlprozess beteiligt sind, die keine Vetospieler sind.

Als Faustregel gilt, dass sich mit steigender Anzahl der am Auswahlprozess beteiligten Institutionen und steigendem Mehrheitsquorum die Wahrscheinlichkeit erhöht, dass nicht alleine die Präferenzen der Regierungsparteien (und damit der parteipolitischen Vetospieler) abgebildet werden. Ob es aber tatsächlich zu einer Absorption kommt, hängt auch davon ab, welche anderen Vetospieler es im politischen System gibt. Je weniger Vetospieler vorzufinden sind, desto geringer ist die Wahrscheinlichkeit, dass das Gericht in deren *core* liegt und damit absorbiert wird.

In den neuen EU-Staaten finden sich typischerweise nur wenige institutionelle Vetospieler. So verfügen nur Polen, Rumänien, Slowenien und Tschechien über Zweite Kammern. Davon ist lediglich die rumänische symmetrisch, also im Gesetzgebungsprozess gleichberechtigt und damit ein Vetospieler, die anderen sind asymmetrisch strukturiert und stellen damit keine Vetospieler dar (Müller-Rommel/Harfst/Schultze 2008). In fast allen MOE-Ländern können jedoch die Staatspräsidenten aufgrund ihrer Einspruchsrechte im Gesetzgebungsprozess die Rolle von Vetospielern einnehmen (Ausnahme: Slowenien).

Allerdings ist nur in Polen eine 3/5-Supermajorität zur Überstimmung eines präsidentiellen Vetos notwendig, ansonsten genügt die einfache bzw. absolute Mehrheit, was den Staatspräsidenten als Vetospieler entwertet, jedenfalls solange es sich nicht um eine Minderheitsregierung handelt (Tsebelis/Rizova 2007). Auch Referenden können als weitere Vetospieler eine Rolle spielen (Hug/Tsebelis 2002). Insbesondere Slowenien und Ungarn kennen hier starke Verfahren (Müller-Rommel/Harfst/Schultze 2008), mit denen die Bevölkerung auf die anderen Vetospieler Einfluss nehmen kann. Trotz der relativ häufigen Anwendung direktdemokratischer Verfahren in MOE (Wagschal in diesem Band) ist jedoch ihr Einfluss auf den allgemeinen Gesetzgebungsprozess eher begrenzt.

Um zu verstehen, ob und wann es zur „Absorption“ von Verfassungsgerichten kommt, lohnt es sich, ein Gedankenexperiment zu machen. Dabei soll die Wahrscheinlichkeit abgeschätzt werden, dass die Präferenzen des Gerichtes von denen der Regierungsfractionen abweichen, da diese – wie eben diskutiert – in den MOE-Staaten die wesentlichen Vetospieler darstellen. Dazu muss der Einfluss der Regierung bei der Wahl der Verfassungsrichter betrachtet werden.

Doch wie stark ist nun der Regierungseinfluss bei der Richterwahl im Ländervergleich? Dies ist insofern schwer zu beurteilen, als eine Wahl mit 2/3-Mehrheit sowohl der Regierung als auch der Opposition eine paritätische Teilhabe garantiert – unabhängig davon, ob eine oder zwei Kammern an der Wahl beteiligt sind. Bei einem Verfahren wie in Rumänien hingegen kann der Regierungseinfluss stark variieren: Im Falle einer „Kohabitation“ bzw. Kontrolle der Zweiten Kammer durch die Opposition kann die Regierung nur ein Drittel der Richter bestimmen, während sie alle Richter ernennen kann, wenn der Staatspräsident sowie die Abgeordnetenmehrheit in beiden Parlamentskammern den Regierungsparteien angehören. Die Variation wird natürlich auch dadurch verzerrt, dass die Verfassungsrichter meist nicht alle zum gleichen Zeitpunkt bestimmt werden. Es lässt sich also nicht *a priori* sagen, welches Verfahren das „günstigste“ für die Regierung ist und deshalb zur Absorption führt. Dieses Dilemma lässt sich mittels zweier Indizes lösen, die die Wahrscheinlichkeit abschätzen, dass das Verfassungsgericht von den Präferenzen der Regierung abweicht und es dadurch nicht zur Absorption kommt.

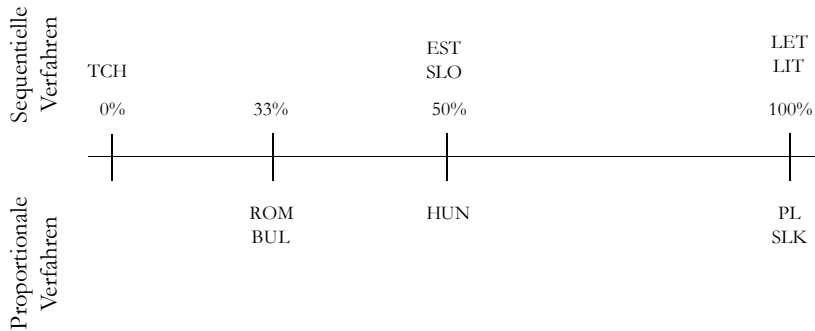
Der erste Index  $R_{\min}$  soll den minimal garantierten Einfluss der Regierung abbilden: Wie viele Richter kann die Regierung *mindestens* bestimmen, wenn zu einem hypothetischen Zeitpunkt  $t$  alle Richter auf einmal gewählt werden würden? Die Regierung und ihre Mehrheitsfraktion im Parlament kontrollieren dann nur die Auswahl jener Richter vollständig, die sie entweder ernennen oder mit einfacher Mehrheit wählen kann, und nicht jene, die von anderen Akteuren (mit)gewählt werden. Der zweite Index  $R_{\max}$  bildet genau die umgekehrte Situation ab und betrachtet den maximalen Einfluss der Regierung: Wie viele Richter sind der Regierung bei einem Wahlverfahren zum Zeitpunkt  $t$  *höchstens* garantiert, wenn alle Richter gewählt werden und die wählenden Institutionen von der Regierung mit einfacher bzw. absoluter Mehrheit kontrolliert werden. Dies betrifft je nach Wahlverfahren die Mehrheiten in der Ersten (bzw. soweit vorhanden der Zweiten) Parlamentskammer sowie den Staatspräsidenten.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Noch ungünstiger ist die Situation für die Opposition, wenn die Regierung im Parlament über qualifizierte Mehrheiten verfügt. Dann kann die Opposition in keinem System Richter benennen. Am schwierigsten einzuordnen sind jene Systeme, die eine Teilauswahl durch oberste Gerichte oder die Verfassungsrichter selbst kennen. Die durch die Judikative ausgewählten oder nominierten Richter werden hier nicht gesondert berücksichtigt.



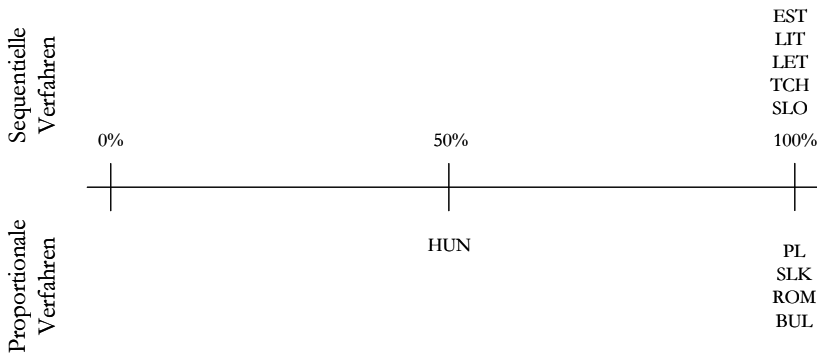
Betrachten wir  $R_{\min}$  zunächst für die Fälle mit proportionalem Verfahren (*Abbildung 1*). Entsprechend der Klassifikation lassen sich drei Ländergruppen identifizieren. Bei den Ländern, die mit einfacher Mehrheit in nur einer Institution entscheiden lassen (Polen, Slowakei), bedeutet dies den völligen Ausschluss anderer Akteure vom Auswahlverfahren. Findet die Auswahl mittels Supermajorität statt (Ungarn), zwingt die Entscheidungsregel zu informellen Übereinkommen zwischen Regierungs- und Oppositionsparteien. Von besonderem Interesse sind schließlich jene Länder, die mit einfacher Mehrheit in verschiedenen Institutionen entscheiden. In Rumänien und Bulgarien können nicht der Regierung angehörende Akteure in bestimmten Situationen 66 Prozent der Richter benennen, die Regierung aber nur 33 Prozent.

*Abbildung 1:* Minimal garantierter Regierungseinfluss bei der Richterwahl ( $R_{\min}$ )



Quelle: eigene Darstellung.

Bei den Ländern mit sequenziellen Verfahren lassen sich empirisch ebenfalls drei Gruppen finden, da in keinem MOE-Land eine Supermajorität erforderlich ist. In Lettland und Litauen kann die Regierung alle Richter bestimmen, da das Gericht und/oder die Regierung die Richter nominieren und das Parlament sie mit regulärer Mehrheit bestätigt. In Estland und Slowenien muss sie vorgeschlagene Richter bestätigen, was bedeutet, dass sie Kompromisskandidaten erzwingen kann, die ideologisch ungefähr in der Mitte zwischen ihr und dem nominierenden Akteur liegen (Cameron 1990; Moraski/Shipan 1999). In Tschechien wiederum hat sie keinen garantierten Einfluss, da der Staatspräsident die Richter nominiert und der Senat sie bestätigt.

Abbildung 2: Maximal erreichbarer Regierungseinfluss bei der Richterwahl ( $R_{\max}$ )

Quelle: eigene Darstellung.

Wie ist nun der umgekehrte Fall, wenn man den Index  $R_{\max}$  mit größtmöglichem Regierungseinfluss betrachtet (Abbildung 2)? Andere Akteure, insbesondere die Opposition, sind in solchen Fällen völlig von der Mitwirkung ausgeschlossen, wenn es sich um Ernennungsverfahren oder Wahl mit einfacher bzw. absoluter Mehrheit handelt (Bulgarien, Polen, Rumänien, Slowakei). Lediglich wenn eine der Institutionen mit übergroßer Mehrheit wählt, besitzen sie einen garantierten Mindesteinfluss. In Ungarn kann die Regierung auch im Maximalfall nur 50 Prozent der Richter auswählen. Bei den sequenziellen Verfahren ist das Ergebnis relativ einfach: Die Regierung kann alle Richter auswählen, da sie sowohl den Nominierungs- als auch den Bestätigungsprozess bestimmt.

Insgesamt besteht also für die meisten MOE-Staaten eine hohe Wahrscheinlichkeit, dass die Präferenzen des Verfassungsgerichtes von denen der Regierung abweichen. Bei Supermajoritäten wird die Beteiligung anderer Akteure durchgehend garantiert, wie das Beispiel Ungarn zeigt. Ähnliches gilt bei den sequenziellen Systemen, wenn die Regierung nicht alle Akteure kontrolliert, die für die Auswahl zuständig sind. Ist die Regierung in der Lage, die Verfassungsrichter frei bzw. mit einfacher Mehrheit auszuwählen, kann es zwar zur Absorption kommen, bei einem Regierungswechsel ändert sich aber diese Situation völlig und es kann dazu kommen, dass sich Regierung und Verfassungsgericht ideologisch diametral gegenüberstehen.

### 3.4 Institutionelle Unabhängigkeit der Gerichte

Grundsätzliche Bedingung dafür, dass Verfassungsgerichte als Vetospieler handeln können, ist ihre institutionelle Autonomie (Tsebelis 2002). Die Autonomie muss durch eine Reihe formaler Regeln garantiert werden: Sie betrifft zum einen die individuelle Unabhängigkeit der Verfassungsrichter und zum anderen die Ausschaltung jedweder Karriere- und Wiederwahl-Anreize der Richter, wie auch die Sicherstellung der Umsetzung der *Policy*-Entscheidungen der Gerichte.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Vgl. zu einer Übersicht über die Handlungsmotive von Verfassungsrichtern Baum (1997) und Posner (1993).

Die angelsächsisch dominierte *Rational-Choice*-Literatur geht in der Regel davon aus, dass US-amerikanische Verfassungsrichter keinerlei Interesse an einer politischen Karriere haben und deshalb ihre Entscheidungen nicht von entsprechenden Erwägungen beeinflussen lassen, da sie auf Lebenszeit gewählt worden sind und *de facto* keinem Amtsenthebungsverfahren (*Impeachment*) unterworfen werden können (Baum 1997; Macey 1994: 631; Posner 1993: 1; Spaeth 1979: 113ff.). Allerdings weichen die Regelungen in europäischen Verfassungsgerichten davon ab und erfordern deshalb eine genauere Betrachtung. In den MOE-Staaten werden Verfassungsrichter durchgängig nicht auf Lebenszeit, sondern – ebenso wie in Westeuropa – für eine beschränkte Amtszeit von fünf (Estland) bis zwölf Jahren (Slowakei) gewählt. Im Gegensatz zum US Supreme Court hat das Amt des Verfassungsrichters in Europa hohe inhaltliche Qualifikationsvoraussetzungen: Verfassungsrichter sind in aller Regel Universitätsprofessoren oder Richter an anderen obersten Gerichten. Es wird zumeist eine juristische Berufserfahrung zwischen zehn und 20 Jahren sowie ein Mindestwahlalter von 40 Jahren vorausgesetzt (Epstein 2001a: 11). Dies führt dazu, dass die Kandidaten mit der Wahl zum Verfassungsrichter in der Regel den Zenit ihrer Karriere erreicht haben und für andere Ämter nach Ablauf der Amtszeit zu alt sind.

Allerdings lassen sich trotz dieser Beobachtung drei Möglichkeiten ausmachen, wie auf das Karriere- bzw. Wahlmotiv der Richter politischer Druck ausgeübt werden kann. Erstens kann – sofern die Möglichkeit dazu besteht – die Wiederwahl unterbunden werden. Eine Wiederwahl wird gemeinhin als eine der größten Bedrohungen für die Unabhängigkeit von Verfassungsrichtern angesehen. So gut wie alle Verfassungen und Verfassungsgerichtsgesetze untersagen deshalb eine Wiederwahl von Verfassungsrichtern, eben aus dem Grund, dass Verfassungsrichtern von Vorneherein jeder Anreiz genommen wird, einer regierenden Mehrheit möglicherweise entgegenzukommen. Eine Wiederwahl ist heute nur noch in Ungarn und Slowenien zulässig. Angesichts der konsensualen Richterwahl in Ungarn haben hier sowohl Regierung als auch Opposition eine Sperrminorität und können eine zweite Amtszeit von Richtern verhindern.

Zweitens kann eine Regierung versuchen, gegen Richter ein *Impeachment*-Verfahren einzuleiten. In den meisten Ländern ist dies nur schwer möglich, da sowohl der Antrag als auch die Abstimmung darüber nur innerhalb des Verfassungsgerichtes selbst vollzogen werden können und als Antragsgrund eine Verurteilung wegen einer Straftat vorliegen muss. Es verhält sich allerdings anders, sobald ein von der Regierung oder der Opposition kontrollierter Akteur einen Entlassungsantrag stellen kann, über die Entlassung abstimmt und/oder andere Antragsgründe als eine vorherige Verurteilung wegen eines Verbrechens zulässig sind. Dies ist in Estland, Litauen, Polen, Slowenien und der Slowakei der Fall (Venice-Commission 1997: 26f.). Bisher kam es aber noch in keinem der genannten Staaten zu einem erfolgreichen *Impeachment*-Verfahren. Die Hürden sind trotz alledem sehr hoch, weshalb der Einfluss auf den Handlungsfreiraum der Richter als eher gering einzustufen ist.

Die dritte und radikalste Methode ist der Versuch, die Arbeitsfähigkeit des gesamten Gerichtes zu unterbinden. Diesbezüglich schienen der Phantasie der Politiker in den MOE-Staaten zu Beginn der Transformationsphase keine Grenzen gesetzt. So versuchten die bulgarischen Sozialisten nach ihrer Wahl 1994, die Gehälter der Richter zu kürzen, ihnen die Pension zu streichen, das Verfassungsgericht aus seinem Gebäude zu verbannen – ja sie drehten sogar dem Fahrstuhl im Gerichtsgebäude den Strom ab mit der Begründung, man müsse sparen (Schwartz 1999: 207f.). Allerdings hielt dies das Verfassungsgericht nicht

davon ab, sich zur Wehr zu setzen, und die Regierung stellte schließlich 1996 ihre Versuche ein, das Gericht auf diese Weise unter Druck zu setzen (Ganev 2002: 252).

Auch politische Kontrollmöglichkeiten von Verfassungsgerichtsentscheidungen lassen sich in MOE finden. So konnten die Urteile der Verfassungsgerichte in Polen (bis 1999) und Rumänien (bis 2001) vom Parlament überstimmt werden. Theoretisch gesehen erfüllt damit ein Verfassungsgericht nicht mehr die Funktion eines Vetospielers (Tsebelis 2002: 19), da ein Politikwechsel der Regierung durch eine Klage vor dem Verfassungsgericht nicht endgültig blockiert werden kann.

In Polen konnte der Sejm mit einer 2/3-Mehrheit der anwesenden Mitglieder den Verfassungsgerichtshof überstimmen (Garlicki 2002: 279). Dieses Verfahren ging auf das kommunistische Regime und den von ihm praktizierten sozialistischen Konstitutionalismus zurück: Mitte der 1980er Jahre wollte das Regime einerseits der Gewerkschaft *Solidarność* entgegenkommen und dem Protest im Land den Wind aus den Segeln nehmen, andererseits aber auch einen „Sicherheitsregler“ für den Fall einbauen, dass der Verfassungsgerichtshof seine Selbständigkeit bei der Verfassungsauslegung übertreiben würde (Garlicki 2001: 357). In Rumänien war eine Überstimmung mit einer 2/3-Mehrheit in beiden Kammern möglich. Dort regelte Artikel 145 der Verfassung, dass nach der Annullierung eines Gesetzes durch das Verfassungsgericht dieses zur erneuten Beratung ins Parlament zurückgehen sollte. Stimmte das Parlament erneut für das Gesetz, galt es als endgültig verabschiedet. Auch der Staatspräsident – obwohl prinzipiell in der Lage, jedes Gesetz mit einem Veto zu verhindern – hatte dann keine Eingriffsmöglichkeit mehr (Weber 2002: 220).

In Polen machte der Sejm von seinem Recht, den Verfassungsgerichtshof zu überstimmen, im Zeitraum von 1986 bis 1999 insgesamt elf Mal Gebrauch (Garlicki 2002: 279), interessanterweise in keinem Fall vor 1989, was aber auch daran lag, dass in dieser Periode nur zwei Gesetze für nicht verfassungskonform erklärt wurden. Damit wies er ca. zehn Prozent aller Normannullierungen des Verfassungsgerichtshofs zurück (Garlicki 2001: 359, 2002: 279). Während der ersten nachkommunistischen Wahlperiode von 1989 bis 1993 gelang es dem Sejm jedoch nur einmal, die notwendige Mehrheit zu einer vollständigen Zurückweisung zu erlangen und zwei Mal für eine partielle Zurückweisung. Aufgrund klarer Mehrheitsverhältnisse war dies dann in den späteren Legislaturperioden einfacher möglich, weshalb auch die Quote anstieg. Gleichwohl schwächte der Verfassungsgerichtshof 1993 in Eigeninitiative durch eine Neuinterpretation des Verfassungsgerichtsgesetzes die Möglichkeit des Sejms ab, Urteile zu überstimmen: Nur noch innerhalb einer sechsmonatigen Frist hatte dieser die Möglichkeit dazu. Die 1997 verabschiedete neue Verfassung entzog dem Sejm dann das Überstimmungsrecht nach einer Übergangsphase bis Oktober 1999. Bis dahin galten weitere Einschränkungen: So wurde die konkrete Normenkontrolle von der Zurückweisung ausgeschlossen (Garlicki 2001: 359-367).

In Rumänien dagegen kam es zu keiner einzigen Überstimmung. Zudem hat das dortige Verfassungsgericht von seiner Gründung bis zum Jahr 2000 weniger als 30 Gesetze annulliert. Häufiger kam es jedoch zu einer verfassungskonformen Interpretation: Das entsprechende Gesetz blieb in Kraft, das Gericht machte aber Auslegungsvorschriften. Politische Kommentatoren erkannten darin ein Nachgeben des Gerichts gegenüber politischem Druck; dies ging teilweise so weit, dass die Urteile als in sich widersprüchlich betrachtet wurden (Weber 2001: 291f.).

## 4 Die Aktivität von Verfassungsgerichten in den MOE-Staaten

Bisher wurden nur wenige Versuche unternommen, die Aktivität von Verfassungsgerichten systematisch vergleichend zu messen. Eine der vorliegenden Skalen stammt von Nicos Alivizatos (1995) und nennt sich „*judicial politicization*“. Alivizatos unterteilt seine Fälle nach Ländern mit und ohne zentralisiertes Verfassungsgericht und differenziert beide Gruppen nochmals nach Ländern, bei denen die Gerichte entweder eher zurückhaltend (*judicial restraint*) oder eher aktiv (*judicial activism*) sind. Somit entsteht eine vierstufige Skala höchstrichterlicher Aktivität (Alivizatos 1995). Daneben wurden in der Literatur noch zwei weitere komparative Klassifikationsverfahren der Aktivität von Verfassungsgerichten diskutiert (Tsebelis 2002). Zum einen ist dies die Einteilung von Arend Lijphart (1999), der 36 Demokratien nach Staaten mit und ohne richterliches Überprüfungsrecht unterscheidet und dann die Länder mit richterlichem Überprüfungsrecht nochmals in drei Aktivitätsstufen unterteilt. Allerdings ist die Klassifikation nicht aus den Ausführungen Lijpharts reproduzierbar, da keine detaillierten Anmerkungen zur Unterteilung in einzelne Aktivitätsstufen gegeben werden. Lijphart beruft sich dabei vielmehr auf verschiedene qualitative Untersuchungen, die mit unterschiedlichem und nur schwer vergleichbarem Zahlenmaterial arbeiten. Zum anderen haben Cooter und Ginsburg (1996) eine Klassifikation von Verfassungsgerichten vorgelegt, die auf einer nicht reproduzierbaren Expertenbefragung basiert und sich ebenfalls nur bedingt auf andere Länder außerhalb ihres Samples anwenden lässt.

Tsebelis (2002: 232) hat eine Korrelationsmatrix der drei Skalen erarbeitet und dabei festgestellt, dass die Skalen von Alivizatos und Lijphart gut miteinander korrelieren ( $r=0,835$ ), während die beiden Skalen mit den beiden Maßen von Cooter und Ginsburg etwas schwächer zusammenhängen ( $r=0,529$  bis  $r=0,76$ ). Damit bilden die drei Skalen den Einfluss von Verfassungsgerichtsbarkeit ähnlich ab. Allerdings weisen sie jeweils deutliche Schwächen bei der Konzeptionalisierung und Operationalisierung auf. So erfolgt bei Cooter und Ginsburg die Einordnung auf Basis eines vergleichbaren Gesetzgebungsbereichs, bei Lijphart und Alivizatos im Wesentlichen auf Basis eines Vergleichs der qualitativen Literatur. Zudem sind die benannten Skalen implizit darauf ausgelegt, zentrale Verfassungsgerichtsbarkeit von dezentralisierten Gerichten abzugrenzen. Letzterer Typ kommt jedoch in MOE nicht vor. Daher würde eine Übertragung dieser Indizes auf die neuen EU-Staaten dazu führen, dass praktisch alle dortigen Gerichte in der obersten oder zweitobersten Kategorie verortet werden.

Für mittel- und osteuropäische Verfassungsgerichte existiert noch eine eigene Skala von Smithey Ishiyama und Ishiyama (2000), die deren institutionelle Stärke misst. Die Einteilung wird additiv aus sechs institutionellen Eigenschaften der Gerichte gebildet: Überstimmbarkeit von Entscheidungen, Existenz von abstrakter Normenkontrolle, Amtszeit der Richter, Zahl der Akteure bei der Richterwahl, Entscheidung über die Geschäftsordnung des Gerichtes sowie Amtsenthebung. Damit bietet die Skala eine Kombination unterschiedlicher institutioneller Faktoren, gibt aber keine Auskunft über deren Zusammenhang mit richterlicher Aktivität. Dagegen bilden Müller-Rommel, Harfst und Schultze (2008) einen additiven Index, der im Wesentlichen auf den Zugangswegen zum Verfassungsgericht beruht und somit auf eine Variable fokussiert.

Systematisch-vergleichende Daten zu Verfahrenszahlen, Klage- oder gar Erfolgsquoten existieren bisher weder für West- noch für Osteuropa. Dabei kann nur die tatsächliche Aktivität einen genauen Anhaltspunkt über die Stärke des Vetospielers Verfassungsgericht

geben. Und auch dies gilt nur mit der Einschränkung, dass das faktische Ausmaß an verfassungsgerichtlicher Aktivität das strategische Verhalten der beteiligten Akteure – insbesondere die „vorausschauende“ Selbstbeschränkung von Gericht und Regierung – nicht erfasst. Ein solches Autolimitationsverhalten findet jedoch regelmäßig statt, wie Untersuchungen zu westlichen Verfassungsgerichten gezeigt haben (Stone 1992b; Vanberg 2001).

## 5 Fazit

Verfassungsgerichte spielen in der Vergleichenden Regierungslehre eine wichtige Rolle als konsensdemokratische Elemente (Lijphart 1999), Vetopunkte (Ganghof 2005; Kaiser 1998) oder Vetospieler (Tsebelis 2002). Ungeklärt sind aber oftmals die Mechanismen, die die Intensität dieses Einflusses steuern. Dazu zählen insbesondere die politische Besetzung des Gerichtes durch parlamentarische Vetospieler und andere Akteure, die Unabhängigkeit der Verfassungsgerichte von diesen Akteuren sowie die Zugangswege zu den Verfassungsgerichten. Die Zusammensetzung des Verfassungsgerichts ist zentral für das Vetospielerkonzept, weil sie zunächst eine Aussage über die Verortung des Gerichtes im politischen Raum erlaubt sowie darüber, ob es ein effektiver Vetospieler ist oder absorbiert wird. Die Unabhängigkeit ist insofern wichtig, als nur durch sie garantiert wird, dass Verfassungsgerichte frei agieren können und ihr Veto bzw. ihre Vetodrohung auch relevant ist. Die Zugangswege sind von Bedeutung, weil sie darüber entscheiden, wie viele Gesetze vor dem Verfassungsgericht verhandelt werden können und damit auch, an wie vielen Stellen ein Gericht potenziell in die Sphäre des parlamentarischen Gesetzgebers eingreifen kann. Diese Aussagen gelten umso mehr für die Verfassungsgerichte in MOE, als hier eine essenzielle Forschungslücke zu verzeichnen ist.

Der obigen Ausführungen sollten dazu beitragen, dieses Forschungsdesiderat zu beheben. Dabei wurde erstens festgestellt, dass die mittel- und osteuropäischen Verfassungsgerichte nicht exklusiv durch andere Vetospieler zusammengesetzt werden und daher die Präferenzen der Verfassungsrichter durchaus von denen anderer Vetospieler abweichen können. Entgegen der Annahme von Tsebelis werden sie damit als Vetospieler nicht vollständig „absorbiert“. Unterstützt wird dies zusätzlich durch die Literatur, die zumindest für Westeuropa empirisch nachweist, dass Verfassungsgerichte effektive Vetospieler sind (Volcansek 2000; Wagschal 2009). Zweitens bietet die Verfassungsgerichtsbarkeit in MOE zahlreiche Klagemöglichkeiten. Diese unterschiedlichen Zugangswege führen zu Verfahrenszahlen, die ähnlich hoch sind wie bei ihren westeuropäischen Pendanten (Hirschl 2004; Stone Sweet 2000). Damit haben die Verfassungsgerichte in den neuen EU-Staaten insgesamt das Potenzial, erheblichen politischen Einfluss zu nehmen, weil viele Gesetze früher oder später auf Konformität mit der Verfassung überprüft werden. Drittens hat sich gezeigt, dass die Gerichte nur bedingt von politischem Druck abgeschirmt sind. Das stärkste Einfallstor waren hier sicherlich die zwischenzeitlich wieder abgeschafften Überstimmungsregeln in Polen und Rumänien.

Gleichwohl verbleibt eine ganze Reihe von offenen Fragen. So müsste erstens die Aktivität der Verfassungsgerichte in MOE im Vergleich zu den westeuropäischen Gerichten systematisch erfasst werden. Zweitens ist es notwendig, die unterschiedliche Aktivität der Gerichte sowie ihre tatsächliche „Absorption“ zu erklären, wozu systematisch Daten über ihre Zusammensetzung zu erheben wären. Erst dann kann verlässlich beurteilt werden, ob

und unter welchen Bedingungen die Verfassungsgerichte in den MOE-Staaten als Vetospieler auf die Entscheidungen von Exekutive und Legislative einwirken – oder ob sie eher neutrale „Hüter der Verfassung“ sind.

## Literatur

- Alivizatos, Nicos 1995: Judges as Veto Players, in: Döring, Herbert (Hrsg.): *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Frankfurt/Main: Campus, 566-591.
- Baum, Lawrence 1997: *The Puzzle of Judicial Behavior*. Ann Arbor: Michigan UP.
- Bräuninger, Thomas/Ganghof, Steffen 2005: Parteienwettbewerb im Zweikammersystem, in: Ganghof, Steffen/Manow, Philip (Hrsg.): *Mechanismen der Politik: Strategische Interaktionen im deutschen Regierungssystem*. Frankfurt/Main: Campus, 152-165.
- Brunner, Georg/Garlicki, Leszek Lech 1999: *Verfassungsgerichtsbarkeit in Polen. Analysen und Entscheidungssammlung 1986-1997*. Baden-Baden: Nomos.
- Brunner, Georg/Sólyom, László 1995: *Verfassungsgerichtsbarkeit in Ungarn. Analysen und Entscheidungssammlung 1990-1993*. Baden-Baden: Nomos.
- Cameron, Charles M./Cover, Albert D./Segal, Jeffrey A. 1990: Senate Voting on Supreme-Court Nominees – A Neoinstitutional Model, in: *American Political Science Review* 84/2, 525-534.
- Cappelletti, Mauro/Ritterspach, Theo 1971: Die gerichtliche Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit der Gesetze in rechtsvergleichender Betrachtung, in: *Jahrbuch des öffentlichen Rechts* 20, 65-86.
- Cooter, Robert D./Ginsburg, Tom 1996: Comparative Judicial Discretion: An Empirical Test of Economic Models, in: *International Review of Law and Economics* 16/3, 295-313.
- Epstein, Lee/Knight, Jack 2003: Walter F. Murphy: The Interactive Nature of Judicial Decision Making, in: Maveety, Nancy (Hrsg.): *The Pioneers of Judicial Behavior*. Michigan: Michigan UP, 197-227.
- Epstein, Lee/Knight, Jack/Shvetsova, Olga 2001a: Comparing Judicial Selection Systems, in: *William and Mary Bill of Rights Journal* 10/1, 7-36.
- Epstein, Lee/Knight, Jack/Shvetsova, Olga 2001b: The Role of Constitutional Courts in the Establishment and Maintenance of Democratic Systems of Government, in: *Law & Society Review* 35/1, 117-163.
- Ganev, Venelin I. 2002: The Rise of Constitutional Adjudication in Bulgaria, in: Sadurski, Wojciech (Hrsg.): *Constitutional Justice, East and West. Democratic Legitimacy and Constitutional Courts in Post-Communist Europe in a Comparative Perspective*. The Hague: Kluwer Law International, 247-264.
- Ganghof, Steffen 2005: Normative Modelle, institutionelle Typen und beobachtbare Verhaltensmuster. Ein Vorschlag zum Vergleich parlamentarischer Demokratien, in: *Politische Vierteljahresschrift* 46/3, 406-431.
- Garlicki, Leszek Lech 1996: Das Verfassungsgericht im politischen Prozeß, in: Luchterhandt, Otto (Hrsg.): *Neue Regierungssysteme in Osteuropa und der GUS. Probleme der Ausbildung stabiler Machtinstitutionen*. Berlin: Berlin Verlag, 275-310.
- Garlicki, Leszek Lech 2001: Das Verfassungsgericht und das Parlament. Die Zurückweisung von Entscheidungen des polnischen Verfassungsgerichtshofs durch den Sejm, in: Hofmann, Mahulena/Küpper, Herbert (Hrsg.): *Kontinuität und Neubeginn. Staat und Recht in Europa zu Beginn des 21. Jahrhunderts*. Baden-Baden: Nomos, 357-367.
- Garlicki, Leszek Lech 2002: The Experience of the Polish Constitutional Court, in: Sadurski, Wojciech (Hrsg.): *Constitutional Justice, East and West. Democratic Legitimacy and Constitutional Courts in Post-Communist Europe in a Comparative Perspective*. The Hague: Kluwer Law International, 265-282.
- Ginsburg, Tom 2003: *Judicial Review in New Democracies. Constitutional Courts in Asian Cases*. Cambridge: Cambridge UP.

- Hirschl, Ran 2004: *Towards Juristocracy. The Origins and Consequences of the New Constitutionalism*. Cambridge: Harvard UP.
- Höcker-Weyand, Christine 1978: *Verfassungsgerichtsbarkeit in Jugoslawien*. Köln: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien.
- Hönnige, Christoph 2007: *Verfassungsgericht, Regierung und Opposition. Die vergleichende Analyse eines Spannungsdreiecks*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Hönnige, Christoph 2009: The Electoral Connection: How the Pivotal Judge Affects Oppositional Success at European Constitutional Courts, in: *West European Politics* 35/2, 963-984.
- Hönnige, Christoph 2010: Beyond the Judicialization Hypothesis: Why We Need More Comparative Research about Constitutional Courts, in: *European Political Science* (im Erscheinen).
- Hönnige, Christoph/Gschwend, Thomas 2010: Das Bundesverfassungsgericht im politischen System der BRD – ein unbekanntes Wesen?, in: *Politische Vierteljahresschrift* 51/3, 507-530.
- Hug, Simon/Tsebelis, George 2002: Veto Players and Referendums around the World, in: *Journal of Theoretical Politics* 14/4, 465-515.
- Immergut, Ellen M. 1992a: *Health Politics. Interests and institutions in Western Europe*. Cambridge: Cambridge UP.
- Immergut, Ellen M. 1992b: The Rules of the Game: The Logic of Health Policy-Making in France, Switzerland, and Sweden, in: Steinmo, Sven/Thelen, Kathleen Ann/Longstreth, Frank (Hrsg.): *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge: Cambridge UP, 57-89.
- Kaiser, André 1998: Vetopunkte der Demokratie. Eine Kritik neuerer Ansätze der Demokratietypologie und ein Alternativvorschlag, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 29/3, 525-541.
- Kelsen, Hans 1931: *Wer soll der Hüter der Verfassung sein?* Berlin: Rothschild.
- Kneip, Sascha 2006: Demokratieimmanente Grenzen der Verfassungsgerichtsbarkeit, in: Becker, Michael/Zimmerling, Ruth (Hrsg.): *Politik und Recht. PVS-Sonderheft*. Wiesbaden: VS Verlag, 259-281.
- Landfried, Christine 1984: *Bundesverfassungsgericht und Gesetzgeber. Wirkungen der Verfassungsrechtsprechung auf parlamentarische Willensbildung und soziale Realität*. Baden-Baden: Nomos.
- Landfried, Christine 1988: *Constitutional Review and Legislation. An International Comparison*. Baden-Baden: Nomos.
- Lijphart, Arend 1999: *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale UP.
- Macey, Jonathan R. 1994: Judicial Preferences, Public Choice, and the Rules of Procedure, in: *Journal of Legal Studies* 23/1, 627-646.
- Magalhães, Pedro C. 2003: *The Limits to Judicialization: Legislative Politics and Constitutional Review in the Iberian Democracies*. Ohio: Ohio State University (Phil. diss.).
- Maveety, Nancy 2003: *The Pioneers of Judicial Behavior*. Ann Arbor: Michigan UP.
- Moraski, Bryon J./Shipan, Charles R. 1999: The Politics of Supreme Court Nominations: A Theory of Institutional Constraints and Choices, in: *American Journal of Political Science* 43/4, 1069-1095.
- Müller-Rommel, Ferdinand/Harfst, Philipp/Schultze, Henrike, 2008: Von der typologischen zur dimensional Analyse parlamentarischer Demokratien: konzeptionelle Überlegungen am Beispiel Mittelosteuropas, in: *Politische Vierteljahresschrift* 49/4, 669-694.
- Posner, Richard A. 1993: What Do Judges and Justice Maximize? (The Same Thing Everybody Else Does), in: *Supreme Court Economic Review* 3/1, 1-41.
- Prochazka, Radoslav 2002: *Mission Accomplished. On Founding Constitutional Adjudication in Central Europe*. Budapest: Central European University Press.
- Rothmayr, Christine 2001: Towards the Judicialisation of Swiss Politics?, in: *West European Politics* 24/2, 77-94.



- Schaal, Gary S. 2000: Vertrauen in das Bundesverfassungsgericht und die Akzeptanz seiner Entscheidungen als Indikatoren der Geltung und Akzeptanz konstitutioneller Ordnungsvorstellungen, in: *Zeitschrift für Rechtssoziologie* 21/2, 419-446.
- Schlaich, Klaus/Korioth, Stefan 2001: *Das Bundesverfassungsgericht. Stellung, Verfahren, Entscheidungen*. München: Beck.
- Schmidt, Carmen 2001: Verfassungskontrolle in Estland, in: Hofmann, Mahulena/Küpper, Herbert (Hrsg.): *Kontinuität und Neubeginn. Staat und Recht in Europa zu Beginn des 21. Jahrhunderts*. Baden-Baden: Nomos, 471-483.
- Schmidt, Manfred G. 1996: The Grand Coalition State, in: Colomer, Joseph Maria (Hrsg.): *Political Institutions in Europe*. London: Routledge, 62-98.
- Schwartz, Herman 1999: Surprising Success: The New Eastern European Constitutional Courts, in: Schedler, Andreas/Diamond, Larry Jay/Plattner, Marc F. (Hrsg.): *The Self-Restraining State. Power and Accountability in New Democracies*. Boulder: Lynne Rienner, 195-214.
- Segal, Jeffrey A./Spaeth, Harold J. 2002: *The Supreme Court and the Attitudinal Model Revisited*. Cambridge: Cambridge UP.
- Shapiro, Martin M./Stone, Alec 1994: The New Constitutional Politics of Europe, in: *Comparative Political Studies* 26/4, 397-420.
- Sieberer, Ulrich 2006: Strategische Zurückhaltung von Verfassungsgerichten. Gewaltenteilungsvorstellungen und die Grenzen der Justizialisierung, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 16/4, 1299-1323.
- Smithy Ishiyama, Shannon/Ishiyama, John 2000: Judicious Choices: Designing Courts in Postcommunist Politics, in: *Communist and Post-Communist Studies* 33/1, 163-182.
- Spaeth, Harold J. 1979: *Supreme Court Policy Making. Explanation and Prediction*. San Francisco: Freeman.
- Spuller, Gabor 1998: *Das Verfassungsgericht der Republik Ungarn. Zuständigkeiten, Organisation, Verfahren, Stellung*. Frankfurt/Main: Lang.
- Stone, Alec 1992a: The Birth of Judicial Politics in France. The Constitutional Council in Comparative Perspective. New York: Oxford UP.
- Stone, Alec, 1992b: Where Judicial Politics are Legislative Politics: the French Constitutional Council, in: *West European Politics* 15/1, 29-49.
- Stone Sweet, Alec 2000: *Governing with Judges. Constitutional Politics in Europe*. Oxford: Oxford UP.
- Stone Sweet, Alec 2002: Constitutional Courts and Parliamentary Democracy, in: *West European Politics* 25/1, 77-100.
- Stüwe, Klaus 1997: Die Opposition im Bundestag und das Bundesverfassungsgericht. Das verfassungsgerichtliche Verfahren als Kontrollinstrument der parlamentarischen Minderheit. Baden-Baden: Nomos.
- Stüwe, Klaus 2001: Der Veto-Spieler in Karlsruhe. Der Erfolg oppositioneller Klagen vor dem Bundesverfassungsgericht 1951-2000, in: Oberreuter, Heinrich/Kranenpohl, Uwe/Sebaldt, Martin (Hrsg.): *Der Deutsche Bundestag im Wandel. Ergebnisse neuerer Parlamentarismusforschung*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 145-154.
- Tsebelis, George 1995: Veto Players and Law Production in Parliamentary Democracies, in: Döring, Herbert (Hrsg.): *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Frankfurt/Main: Campus, 83-109.
- Tsebelis, George 2002: *Veto Players. How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton UP.
- Tsebelis, George/Rizova, Tatiana 2007: Presidential Conditional Agenda Setting in the Former Communist Countries, in: *Comparative Political Studies* 40/10, 1155-1182.
- Vanberg, Georg 1998: Abstract Judicial Review, Legislative Bargaining, and Policy Compromise, in: *Journal of Theoretical Politics* 10/3, 299-326.
- Vanberg, Georg 2001: Legislative-Judicial Relations: A Game-Theoretic Approach to Constitutional Review, in: *American Journal of Political Science* 45/2, 346-361.

- Vanberg, Georg 2005a: *The Politics of Constitutional Review in Germany*. Cambridge: Cambridge UP.
- Vanberg, Georg 2005b: Verfassungsgerichtsbarkeit und Gesetzgebung. Zum politischen Spielraum des Bundesverfassungsgerichts, in: Ganghof, Steffen/Manow, Philip (Hrsg.): *Mechanismen der Politik: Strategische Interaktion im deutschen Regierungssystem*. Frankfurt/M.: Campus, 183-214.
- Venice Commission 1997: *Revised Report on the Composition of Constitutional Courts*. Strassbourg: Venice Commission.
- Volcansek, Mary L. 2000: *Constitutional Politics in Italy. The Constitutional Court*. Houndmills: Macmillan.
- Volcansek, Mary L. 2001: Constitutional Courts as Veto Players: Divorce and Decrees in Italy, in: *European Journal of Political Research* 39/3, 347-372.
- Vorländer, Hans/Brodocz, André 2006: Das Vertrauen in das Bundesverfassungsgericht. Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage, in: Vorländer, Hans (Hrsg.): *Die Deutungsmacht der Verfassungsgerichtsbarkeit*. Wiesbaden: VS Verlag, 259-295.
- Wagschal, Uwe 2006: Verfassungsgerichte als Vetospieler in der Steuerpolitik, in: Becker, Michael/Zimmerling, Ruth (Hrsg.), *Politik und Recht. PVS-Sonderheft*. Wiesbaden: VS Verlag, 559-582.
- Wagschal, Uwe 2009: Kompetitive und Konsensuale Vetospieler in der Steuerpolitik, in: Ganghof, Steffen/Hönnige, Christoph/Stecker, Christian (Hrsg.): *Parlamente, Agendasetzung und Vetospieler*. Wiesbaden: VS Verlag, 117-135.
- Weber, Albrecht/Starck, Christian 1986: Generalbericht: Verfassungsgerichtsbarkeit in Westeuropa, in: Starck, Christian/Weber, Albrecht (Hrsg.): *Verfassungsgerichtsbarkeit in Westeuropa*. Baden-Baden: Nomos, 41-120.
- Weber, Helmut 2001: Wer hütet die Verfassung?, in: Glaeßner, Gert-Joachim/Reutter, Werner/Jeffrey, Charlie (Hrsg.): *Verfassungspolitik und Verfassungswandel. Deutschland und Großbritannien im Vergleich*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 89-97.
- Weber, Renate, 2002: The Romanian Constitutional Court: In Search of Its Own Identity, in: Sadowski, Wojciech (Hrsg.): *Constitutional Justice, East and West. Democratic Legitimacy and Constitutional Courts in Post-Communist Europe in a Comparative Perspective*. The Hague: Kluwer Law International, 283-308.

# Die supranationale Ebene: innenpolitische Konsequenzen des EU-Beitritts

*Frank Schimmelfennig/Guido Schweltnus*

## 1 Einleitung

Die Integration in die Europäische Union (EU) ist ein zentraler Bestandteil der demokratischen Transformation der ehemals kommunistischen Staaten Mittel- und Osteuropas (MOE). Überall in der Region verbanden die Protagonisten des Systemwechsels den Ruf nach Demokratisierung mit der „Rückkehr nach Europa“. Zusammen mit der Errichtung demokratischer Institutionen nahmen sie vertragliche Beziehungen mit der damaligen Europäischen Gemeinschaft auf – mit dem klaren Ziel, in Zukunft zu deren Mitgliedern zu gehören. Der EU-Beitritt von zehn MOE-Staaten in den Jahren 2004 und 2007 markierte dann nach weit verbreiteter Auffassung den erfolgreichen Abschluss ihres Transformationsprozesses. Die EU-Integration dieser Staaten war aber nicht nur Begleiterscheinung und symbolischer Endpunkt, sondern beeinflusste auch Richtung und Inhalt der Transformation. Durch die Beitrittskonditionalität, die die EU-Mitgliedschaft an politische und wirtschaftliche Bedingungen knüpft, und durch das Erfordernis, sämtliche Regeln und *policies* der EU (den *acquis communautaire*) zu übernehmen, kam es zu einer weitreichenden „Europäisierung“ (eigentlich: „EU-isierung“) der MOE-Staaten. Diese Europäisierung ist der Gegenstand des vorliegenden Beitrags. Dabei konzentrieren wir uns auf die Frage, welchen Einfluss die EU auf die Entwicklung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Minderheitenschutz genommen hat.

Im ersten Teil des Beitrags geht es darum, in welcher Weise die EU im Zuge des Beitrittsprozesses Einfluss auf die Entwicklung der MOE-Staaten ausgeübt hat. Hier stehen Prozesse und Bedingungen der Beitrittskonditionalität im Mittelpunkt. Im zweiten Teil wird untersucht, welchen konkreten Beitrag die EU zur demokratischen Entwicklung der MOE-Staaten geleistet hat. Dabei gehen wir auch der Frage nach, ob dieser Beitrag ausschließlich positiv war und wie nachhaltig er über den Zeitpunkt des Beitritts hinaus gewirkt hat.

## 2 Beitrittskonditionalität und Europäisierung in den mittel- und osteuropäischen Staaten

### 2.1 Europäisierung

„Europäisierung“ ist in jüngerer Zeit zu einem zentralen Begriff und Gegenstand der Europaforschung geworden (Featherstone/Radaelli 2003; Börzel/Risse 2007; Graziano/Vink 2007). Die Forschung über Europäisierung geht davon aus, dass sich die europäische Inte-

gration nicht nur darin zeigt, dass supranationale Institutionen geschaffen und nationale Kompetenzen bzw. Politikprozesse auf die europäische Ebene verlagert werden, sondern dass sie auch erhebliche Rückwirkungen auf die Mitgliedstaaten hat. Am offensichtlichsten gilt das für die Politikbereiche, in denen die Europäische Union nennenswerte oder gar ausschließliche Zuständigkeiten besitzt und in denen europäisches Recht von den Mitgliedstaaten eine Anpassung ihrer Regeln, Verfahren und Organisationen verlangt. Vor allem zur Durchsetzung des europäischen Binnenmarkts musste seit Ende der 1980er und bis weit in die 1990er Jahre hinein nationales Recht in großem Umfang mit europäischen Regeln harmonisiert werden. Neueren Schätzungen zufolge liegt in diesen Politikbereichen der Anteil der von der EU veranlassten nationalen Gesetzgebung in Deutschland bei etwa 40 (z.B. Wirtschafts-, Transport- und Justizpolitik) bis 80 Prozent (Agrar- und Umweltpolitik; vgl. Töller 2008). Aber nicht allein in der *Policy*-Dimension, sondern auch in den *Politics*- und *Polity*-Dimensionen wird Europäisierung untersucht und festgestellt. Europäische Integration verändert z.B. Organisation und Verhalten von nationalen Interessengruppen, Parlamenten, Verwaltungen und Gerichten. Darüber hinaus werden strukturelle Veränderungsprozesse wie die „Aushöhlung der nationalen Demokratie“ oder die Zunahme regionaler Autonomiebestrebungen auf die europäische Integration zurückgeführt. Solche Veränderungen stehen im Mittelpunkt dieses Kapitels.

Im Zuge des Beitrittsprozesses wurde das Konzept der „Europäisierung“ auch für die Analyse der Beziehungen zwischen der EU und den MOE-Staaten verwendet (Grabbe 2006; Schimmelfennig/Sedelmeier 2005; Sedelmeier 2009). Das ist insofern folgerichtig, als die EU nicht nur die Inhalte, Prozesse und Institutionen der Politik ihrer Mitgliedstaaten beeinflusst, sondern auch in Drittstaaten hineinwirkt – besonders, wenn diese vertiefte Beziehungen und schließlich die Mitgliedschaft in der EU anstreben. Allerdings weist die Europäisierung von Beitrittskandidaten eine Reihe von Besonderheiten gegenüber der Europäisierung der Mitgliedstaaten auf (Héritier 2005; Sedelmeier 2009). Zum einen wirken die Beitrittskandidaten nicht an der Formulierung der europäischen Regeln und Politiken mit, die sie mit dem Beitritt vollständig übernehmen und anwenden müssen. Zum anderen kann die EU die Übernahme und Anwendung dieser Regeln und Politiken nicht mit ihren rechtlichen Mitteln (vor allem den Vertragsverletzungsverfahren) überwachen und durchsetzen, sondern muss auf politische Verfahren und Verhandlungen setzen. Dabei spielt die Beitrittskonditionalität die zentrale Rolle.

Unter den in der Literatur diskutierten Europäisierungsmechanismen gehört die Beitrittskonditionalität eindeutig zu den „rationalistischen“ (Börzel/Risse 2007) oder „*compliance*“-Mechanismen (Knill/Lenschow 2003). Diese führen die Europäisierung nationaler Politik darauf zurück, dass die EU durch verbindliche Regelsetzung und hierarchische Regeldurchsetzung die relativen Kosten nicht-EU-konformen Verhaltens erhöht, innenpolitische Vetospieler entmachtet und EU-konforme gesellschaftliche und politische Akteure stärkt. Sie unterscheidet sich damit von anderen Wegen der Europäisierung, die in markt-förmigen Anpassungsprozessen oder in Sozialisations- und Überzeugungsprozessen begründet sind.

## 2.2 Die politischen Beitrittskriterien der EU

Bereits unmittelbar nach Einsetzen des Systemwechsels begann die damalige Europäische Gemeinschaft (EG), ihre Beziehungen zu den Ländern des östlichen Europa auszubauen und Unterstützung für die Transformation von Politik und Wirtschaft zu leisten. Schon 1988 nahm sie diplomatische Beziehungen mit dem damals noch bestehenden Rat für Gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW) auf und schloss ein erstes Handels- und Kooperationsabkommen mit Ungarn ab. Ähnliche Abkommen folgten mit den anderen MOE-Staaten. 1989 begann die Europäische Kommission mit der Koordination der Wirtschaftshilfe der in der G24-Gruppe vereinten westlichen Staaten und legte das ökonomisch-technische Unterstützungsprogramm PHARE auf, das zunächst für Polen und Ungarn galt, bald aber auf weitere MOE-Staaten ausgedehnt wurde.

In diesen frühen Verhandlungen, Verträgen und Unterstützungsprogrammen wurde bereits ein zentrales Prinzip des gesamten Erweiterungs- und Beitrittsprozesses verankert: die politische Konditionalität. Schon im Januar 1989 verlangte das Europäische Parlament, dass alle Handels- und Kooperationsabkommen der EG mit den MOE-Staaten „einen Bezug zu den Menschenrechten“ enthalten sollten (Agence Europe vom 20.01.1989), und im November legte der Europäische Rat in Paris fest, dass „alle an die Länder Osteuropas als Ganzes gerichteten Initiativen nur für jene gelten, die Freiheit und Demokratie wiederherstellen“ (Agence Europe vom 22.11.1989). Im Mai 1992 beschloss der Rat eine generelle „Menschenrechtsklausel“ für alle Abkommen der Gemeinschaft mit Drittstaaten. Diese gab der EG das Recht zur Suspendierung der Abkommen, falls die Vertragspartner die politischen Bedingungen verletzen. Darunter fielen auch die Assoziations- oder „Europa“-Abkommen, die die EG ab 1991 mit den MOE-Staaten abschloss. Im November 1992 wurde die politische Konditionalität zudem für das PHARE-Programm ausdrücklich festgelegt.

Auf der Sitzung des Europäischen Rats in Kopenhagen im Juni 1993 eröffnete die EG den MOE-Staaten erstmals offiziell die Perspektive einer Vollmitgliedschaft. Wiederum wurden Bedingungen festgelegt, die seitdem als „Kopenhagener Kriterien“ bekannt sind. Die *politischen Kriterien* verlangen eine demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, die Wahrung der Menschenrechte und den Schutz von Minderheiten, die *wirtschaftlichen Kriterien* eine funktionsfähige Marktwirtschaft und die Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck im europäischen Binnenmarkt standzuhalten, und die *Acquis-Kriterien* die Übernahme des gesamten EU-Rechts (*acquis communautaire*) und der politischen Ziele der Union. Die politischen Kriterien waren dabei von zentraler Bedeutung. Das hängt mit dem Vertrag über die Europäische Union (EUV) zusammen. Hier werden in Art. 6 Abs. 1 Freiheit, Demokratie, Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie die Rechtsstaatlichkeit als Grundsätze der Union festgelegt; der Erweiterungsartikel verlangt, dass Beitrittskandidaten diese Grundsätze achten (Art. 49 EUV). Entsprechend behandelte die Europäische Kommission in ihren Stellungnahmen zur Beitrittsfähigkeit der Kandidaten die politischen Kriterien als unverzichtbare Bedingungen für die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen, während sie die Wettbewerbsfähigkeit anhand mittelfristiger Erwartungen bewertete und eine unzureichende Übernahme des *acquis* nicht als Hinderungsgrund für die Eröffnung von Verhandlungen (wohl aber für deren Abschluss) betrachtete. Allerdings sind nicht alle politischen Kriterien vertraglich begründet: Im Falle des Minderheitenschutzes etwa bestehen abgesehen vom Diskriminierungsschutz keinerlei Regelungen im Gemeinschaftsrecht. Minderheitenrechte im engeren Sinne, d.h. gruppenspezifische Rechte, die über ein Verbot

der Rassendiskriminierung hinausgehen, stellen demnach rein politische Kriterien dar, die keine rechtliche Grundlage auf EU-Ebene besitzen.

### 2.3 Die Beitrittskonditionalität der EU

Die Beitrittskonditionalität der EU beruht überwiegend auf einer Belohnungsstrategie (Schimmelfennig/Engert/Knobel 2006: 31ff.). Dabei setzt die EU eine Belohnung für konformes Verhalten aus: die Entscheidung zur Aufnahme von Beitrittsverhandlungen oder den Beitritt selbst. Falls der Beitrittskandidat die Bedingungen nicht erfüllt, wird die Belohnung einfach zurückgestellt. Die Europäische Kommission prüft in jährlichen „Fortschrittsberichten“ über die Beitrittskandidaten, ob und inwieweit sie die Bedingungen erfüllen, stellt Forderungen an die Kandidaten und richtet Empfehlungen an den Rat (das Organ der Mitgliedsregierungen) – z.B. ob er Beitrittsverhandlungen aufnehmen oder abschließen soll.

Die EU zwingt Drittstaaten nicht zur Erfüllung ihrer Bedingungen (Bestrafungsstrategie), stellt aber auch nur in begrenztem Maße Mittel bereit, um den Regierungen die Erfüllung der Bedingungen zu erleichtern (Unterstützungsstrategie). Nur in ganz seltenen Fällen (z.B. gegenüber Rumänien 1989 oder Jugoslawien 1991) kündigte die Gemeinschaft bestehende Abkommen auf; die „Menschenrechtsklausel“ von 1992 wurde in MOE nie angewandt. An Zwangsmaßnahmen bei massiven Menschenrechtsverletzungen wie in Bosnien-Herzegowina und im Kosovo waren zwar viele EU-Staaten beteiligt, die EU als Organisation aber nur am Rande. Auch direkte Demokratieförderung spielte in der EU-Politik gegenüber den MOE-Staaten nur eine geringe Rolle. Zwar sahen PHARE und spätere Hilfsprogramme immer auch Mittel zur Demokratieförderung vor, doch machten sie nur einen verschwindend geringen Teil der konditionalen Hilfsleistungen für die Region aus (ca. 1,0%; vgl. Smith 2001: 4).

Die Wirksamkeit der politischen Konditionalität hängt im Kern von einer Kosten-Nutzen-Kalkulation der Regierungen der Drittstaaten ab, mit denen die EU verhandelt. Demnach erfüllen sie die politischen Kriterien der EU, wenn der Nutzen aus den in Aussicht gestellten Belohnungen der EU die politischen Kosten der EU-Bedingungen übersteigt. Ob diese Kosten-Nutzen-Kalkulation mit einer positiven Bilanz endet, wird von mehreren Faktoren beeinflusst: der Stärke und Klarheit der Bedingungen, der Höhe und Glaubwürdigkeit der externen Anreize sowie der Stärke der innenpolitischen Widerstände bzw. der machtpolitischen Kosten für die Regierung.

Eine offensichtliche Voraussetzung für die Wirksamkeit politischer Konditionalität ist zunächst, dass die EU ihre Belohnungen (von finanziellen Hilfen bis zum Beitritt) überhaupt unmissverständlich und konsistent an die Erfüllung politischer Kriterien knüpft. Darüber hinaus spielt die *Stärke und Klarheit der Bedingungen* eine Rolle (Dimitrova 2002; Grabbe 2001: 1025; Jacoby/Cernoch 2002: 320; Schimmelfennig/Sedelmeier 2005: 12f.; Schweltnus 2005: 52ff.). Werden einzelne Bedingungen immer wieder an prominenter Stelle genannt und für die Beurteilung der Beitrittswürdigkeit vorrangig herangezogen (*starke Bedingungen*), so signalisiert dies den Bewerberländern, dass die EU auf die Erfüllung dieser Bedingungen besonderen Wert legt. Dies schafft einen Anreiz, sich auf diese Bedingungen zu konzentrieren, sie vorrangig und besonders sorgfältig zu erfüllen. Bei prinzipiell vorhandenen Bedingungen, die die EU nur allgemein und ohne Nachdruck nennt, selten thematisiert und oberflächlich evaluiert (*schwache Bedingungen*), werden die

Bewerber hingegen versucht sein, kostspielige Anpassungsprozesse zu umgehen oder zu verschleppen und jedenfalls nur das Allernötigste zu tun – in der Erwartung, dass die Erfüllung dieser Bedingungen für die Erweiterungsentscheidungen der EU eine untergeordnete Rolle spielen wird. Zudem hängt die Wirkung der Konditionalität von der Klarheit der Bedingungen selbst ab (Franck 1990: 52ff.; Legro 1997: 34). Klarheit entsteht dadurch, dass eine Bedingung eindeutig ist, so dass die Kandidaten genau wissen, wie sie sich verhalten müssen, um die Bedingung zu erfüllen. Eine klare Bedingung gibt ihnen auch größere Sicherheit, dass die EU die Auslegung der Bedingungen nicht in ihrem Sinne manipulieren und die Auszahlung der Belohnung verzögern kann. Klarheit in diesem Sinne ist in erster Linie von rechtsförmigen Bedingungen zu erwarten, die auf formellen, verbindlichen Regeln beruhen.

Damit politische Konditionalität wirkt, müssen die *externen Anreize* entsprechend *hoch* sein. Mit der Übernahme liberaldemokratischer Normen sind für die Regierungen in der Regel Autonomie- und Machtverluste verbunden. Sie müssen unter anderem missliebige Wahlergebnisse, Gerichtsurteile, Parlamentsbeschlüsse, Oppositionsrechte, Minderheitenrechte und die Meinungsfreiheit respektieren. Diese Verluste müssen nach der Konditionalitätslogik durch entsprechende Gewinne ausgeglichen werden. Im Fall des EU-Beitritts bestehen sie vor allem darin, dass die neuen Mitgliedsländer freien Zugang zum europäischen Binnenmarkt bekommen, Leistungen aus den Struktur-, Regional- und Agrarfonds der Gemeinschaft erhalten, ausländischen Investoren größere Sicherheit bieten und in der EU mitentscheiden können. Für Staaten, die wirtschaftlich und politisch ohnehin mit der EU verflochten und von ihren Entscheidungen betroffen sind, ist das ein Autonomiegewinn.

Die *Glaubwürdigkeit der Beitrittskonditionalität* verlangt erstens ein glaubwürdiges Beitrittsversprechen, d.h. die Kandidaten müssen sich sicher sein, bei Erfüllung der Bedingungen tatsächlich aufgenommen zu werden. Zweitens bedarf es einer glaubwürdigen Ausschlussdrohung, d.h. die Kandidaten dürfen nicht darauf hoffen können, auch bei Nichterfüllung der Bedingungen Mitglieder zu werden. Diese Ausschlussdrohung war im Fall der Beziehungen zwischen der EU und den MOE-Staaten unproblematisch, weil die EU nicht auf die Osterweiterung angewiesen war und weniger davon profitierte als die Beitrittsländer. Sie konnte daher glaubwürdig androhen, den Beitrittsprozess bei Nichterfüllung ihrer Bedingungen abubrechen. Allerdings nimmt die Glaubwürdigkeit dieser Drohung mit dem Fortschritt der Beitrittsverhandlungen ab – vor allem dann, wenn die EU bereits ein Datum für den Beitritt festgesetzt hat (Dimitrova/Steunenberg 2007).

Gerade wegen der befürchteten Kosten der Osterweiterung und der Uneinigkeit ihrer Mitgliedstaaten war die Glaubwürdigkeit des Beitrittsversprechens der EU zunächst problematischer als die der Ausschlussdrohung. Die EU zögerte lange, bis sie sich überhaupt zu einer Beitrittsperspektive für die MOE-Staaten durchrang, und sie ließ sich anschließend mit der konkreten Vorbereitung des Beitritts viel Zeit. In dieser Frage machte die EU erst mit dem Startsignal für die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen 1997 deutliche Fortschritte. Erstens stieg mit der Bekanntgabe eines konkreten Datums für den Verhandlungsbeginn die Glaubwürdigkeit des Beitrittsversprechens; die Aufnahme von Verhandlungen galt als starkes Zeichen einer tatsächlichen Erweiterungsbereitschaft der EU. Zweitens erhielten die Kandidaten in den Stellungnahmen und Empfehlungen der Kommission eine erste konkrete Bewertung ihrer Beitrittsfähigkeit und der noch vorhandenen Defizite. Außerdem signalisierte der vorläufige Ausschluss der Hälfte der Bewerberländer von den Verhandlungen noch einmal die Ernsthaftigkeit der Ausschlussdrohung gegenüber jenen

MOE-Staaten (vor allem Slowakei, aber auch Lettland, Bulgarien und Rumänien), die die politischen Bedingungen nicht erfüllten.

Allerdings hat auch eine glaubwürdige Beitrittsperspektive keine Wirkung, wenn die *machtpolitischen Kosten* der Anpassung an die EU-Bedingungen für die Regierungen der Kandidatenländer hoch sind oder mächtige innenpolitische Akteure (*Vetospieler*) negativ betroffen sind und die Anpassung blockieren. Wenn wir annehmen, dass Regierungen als oberstes Ziel den Machterhalt verfolgen, dann ist zu erwarten, dass sie EU-Forderungen zurückweisen, die dieses Ziel gefährden. Vor allem autokratische Regime, deren politische Macht auf der systematischen Verletzung der politischen Kriterien der EU beruht, sprechen auf die Belohnungsstrategie der EU-Konditionalität nicht an. Aber auch demokratische Regierungen wehren sich gegen EU-Forderungen, wenn deren Erfüllung zu Zerreißproben der Regierungsparteien oder -koalitionen werden und massive gesellschaftliche Proteste hervorrufen.

Wir können also erwarten, dass die politische Konditionalität einen wirksamen Einfluss auf die demokratische Entwicklung ausübt, wenn die EU eine glaubwürdige Beitrittsperspektive mit klaren und starken Bedingungen verknüpft, deren Erfüllung in den Kandidatenstaaten allenfalls moderate machtpolitische Kosten für die Regierungen erzeugt.

### **3 Der Einfluss des EU-Beitritts auf die demokratische Entwicklung in den MOE-Staaten**

Nun kommen wir zu der Frage, welche Konsequenzen die politische Beitrittskonditionalität tatsächlich hatte. Zunächst zeigen wir, dass die EU sich in ihren Erweiterungsentscheidungen in der Tat weitgehend konsistent an den politischen Kriterien orientiert hat. Dann unterscheiden wir mehrere Typen von Kandidatenstaaten, in denen sich die politische Konditionalität in unterschiedlicher Weise auf die Entwicklung der Demokratie und des Minderheitenschutzes ausgewirkt hat.

#### *3.1 Politische Konditionalität und Auswahl der Beitrittskandidaten*

Im Wesentlichen hat die EU ihre Assoziations- und Erweiterungsentscheidungen in Übereinstimmung mit ihrer politischen Konditionalität getroffen. *Tabelle 1* bietet eine Aufstellung der MOE-Staaten nach ihrem Status („Mitglied“, „Beitrittsverhandlungen“, „Assoziation“, „keine Assoziation“) in den Jahren 1997 (Entscheidung zur Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit der ersten Gruppe von MOE-Staaten), 1999 (Beitrittsverhandlungen mit der zweiten Gruppe), 2004 (Entscheidung zur Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit Kroatien) und 2008 zusammen mit der Bewertung ihrer demokratischen Qualität zum jeweiligen Zeitpunkt durch den Index von *Freedom House* (Tabelle A1 im Materialanhang). Die neuen Mitgliedstaaten der EU befinden sich in der oberen Tabellenhälfte.



Tabelle 1: EU-Erweiterung und Demokratie im post-sozialistischen Europa

Status	Staat	1997	1999	2004	2008
Mitglied	Estland	F (1,2)	F	F	F
	Polen	F (1,2)	F	F	F
	Slowenien	F (1,2)	F	F	F
	Tschechien	F (1,2)	F	F	F
	Ungarn	F (1,2)	F	F	F
	Lettland	F (2,2)	F	F	F
	Litauen	F (1,2)	F	F	F
	Slowakei	TF (2,4)	F	F	F
	Bulgarien	F (2,3)	F	F	F
	Rumänien	F (2,3)	F	F	F
Beitritts- verhandlungen	Kroatien	TF	TF	F	F
Assoziation	Mazedonien	TF	TF	TF (3,3)	TF (3,3)
	Albanien	TF	TF	TF (3,3)	TF (3,3)
	Bosnien-Herzegowina	TF	TF	TF (4,3)	TF (4,3)
	Serbien	U	U	F (3,2)	F (3,2)
	Montenegro	/	/	/	TF (3,3)
Keine Assoziation	Belarus	U	U	U	U
	Moldawien	TF	TF	TF (3,4)	TF (4,4)
	Ukraine	TF	TF	TF (4,3)	F (3,2)

Quelle: eigene Darstellung nach Freedom House, Washington, D.C., [www.freedomhouse.org](http://www.freedomhouse.org). Stand: 31.12.2008.

Abkürzungen: F = „frei“; TF = „teilweise frei“; U = „unfrei“.

Anmerkungen: Zahlen in Klammern sind Werte für (politische Rechte, bürgerliche Freiheiten). Die Werte reichen von 1 (Bestnote) bis 7.

Tabelle 1 zeigt, dass die EU Beitrittsverhandlungen nur mit „freien“, demokratisch weitgehend konsolidierten Staaten aufgenommen hat. Demokratische Konsolidierung ist also eine notwendige Bedingung für die Mitgliedschaft in der EU. Unter den demokratischen Transformationsländern wählte die EU außerdem 1997 die am weitesten fortgeschrittenen MOE-Staaten für Beitrittsverhandlungen aus, während die übrigen noch zwei Jahre warten mussten. Kroatien, die am weitesten konsolidierte Demokratie des westlichen Balkans, verhandelt seit 2005 über den Beitritt.

Abgesehen von der Slowakei, die bei Unterzeichnung des Assoziationsvertrages ebenfalls in die Kategorie „frei“ fiel, waren 1997 und 1999 ausschließlich „freie“ Länder mit der EU assoziiert. Hier hat die EU im westlichen Balkan weniger strenge Maßstäbe angelegt: Inzwischen haben alle Länder dieser Region – abgesehen vom Kosovo – Assoziationsverträge mit der EU unterzeichnet, obwohl nur Serbien von *Freedom House* als „frei“ eingestuft wird. Allerdings handelt es sich um Grenzfälle, die mit Ausnahme von Bosnien-Herzegowina in die beste Kategorie der „teilweise freien“ Staaten fallen. Für die westlichen Republiken der ehemaligen Sowjetunion sieht die EU hingegen keine Assoziation oder gar Mitgliedschaft vor. Obwohl die Ukraine sich im Gefolge der „oranzen Revolution“ 2004 demokratisiert hat, hat die EU sich bisher nicht auf eine Beitrittsperspektive für dieses Land einigen können.

### 3.2 Politische Konditionalität und demokratische Konsolidierung

Die politische Konditionalität wirkte also insofern, als die EU ihre eigenen Erweiterungsentscheidungen (und *grosso modo* auch ihre Assoziationsverträge) von Fortschritten bei der demokratischen Konsolidierung abhängig gemacht hat. Heißt das auch, dass die EU durch ihre Beitrittskonditionalität einen belegbaren Einfluss auf die demokratische Entwicklung in den MOE-Staaten hatte? Der zentrale Befund lautet hier: Ein signifikanter Beitrag der EU zur demokratischen, marktwirtschaftlichen und rechtsstaatlichen Konsolidierung der MOE-Staaten war insbesondere in einer speziellen Gruppe von Transformationsstaaten zu beobachten – den instabilen, noch nicht konsolidierten Demokratien –, nicht jedoch bei den Vorreitern der Demokratisierung oder den autokratischen Ländern der Region (Schimmelfennig/Engert/Knobel 2003, 2006; Schimmelfennig 2005, 2007).

In den Vorreiterstaaten der Demokratisierung war die politische Konditionalität der EU weitgehend redundant. Polen, die Tschechische Republik, Slowenien und Ungarn waren bereits auf dem besten Wege zur demokratischen Konsolidierung, als die EU in der Mitte der 1990er Jahre eine glaubwürdige Beitrittskonditionalität zu entwickeln begann. Die inneren Kräfte der Demokratisierung waren in diesen Ländern so stark und stabil, dass diese Staaten den Pfad der demokratischen Konsolidierung auch ohne den Anreiz der EU-Mitgliedschaft aller Voraussicht nach nicht verlassen hätten. Alle größeren Parteien und politischen Lager, die in der Lage waren, Regierungskoalitionen zu bilden, waren in diesen Ländern der liberalen Demokratie verpflichtet, so dass Regierungswechsel keine fundamentalen Auswirkungen auf den Demokratisierungskurs hatten.

In den autokratischen Staaten (wie Belarus, Russland und über lange Zeit die Ukraine und Jugoslawien) war die EU-Konditionalität hingegen nicht stark genug, um eine Veränderung zu bewirken. Für die Herrschaftseliten dieser Länder wäre eine Anpassung an die politischen Kriterien der EU mit einem Verzicht auf zentrale Praktiken des Machterhalts (wie z.B. die Kontrolle der Medien, die Manipulation von Wahlen oder die Konzentration von politischen Kompetenzen bei der Exekutive) und einem beträchtlichen Risiko des Machtverlustes verbunden gewesen. In diesen Staaten überwog das Interesse der Regierenden an der Sicherung der eigenen Macht alle Anreize einer vertieften europäischen Integration. Hier zeigen sich also die Grenzen einer reinen Belohnungsstrategie der externen Demokratieförderung. Erst nach einer erneuten revolutionären Umwälzung wurden die Herrschaftsstrukturen aufgebrochen und kamen demokratische Kräfte an die Macht, so 2000 in Serbien und 2004 in der Ukraine.

Demgegenüber hatte die EU beträchtlichen Einfluss in jenen Ländern, die zwischen diesen beiden Polen lagen. Wo die innenpolitischen Anpassungskosten für die Regierungen moderat waren, stellte die Aussicht auf die EU-Mitgliedschaft einen wirksamen Reformanreiz dar. Dies traf auf solche Länder zu, in denen eine stabile Demokratie mit einzelnen illiberalen Politiken verbunden war. Ein Beispiel dafür war die Behandlung der großen russischsprachigen Minderheiten in Estland und Lettland. Hier sorgte die Beitrittskonditionalität dafür, dass gemäßigte Kräfte in den Regierungskoalitionen gegenüber nationalistischen gestärkt wurden und genügend Druck aufgebaut wurde, um die Parlamente zur Verabschiedung ungeliebter Minderheitenschutzbestimmungen zu bewegen.

Eine andere Gruppe von Staaten, in denen die politische Konditionalität der EU sich als wirksam erwies, waren die „hybriden Regime“ der Region (Bendel/Croissant/Rüb 2002). Hier bestanden zwar formale Institutionen der Demokratie und Gewaltenteilung und

fanden regelmäßig demokratische Wahlen statt, doch wurden Demokratie und Rechtsstaat durch eine autoritäre Herrschaftspraxis unterminiert. Für die Regierungen dieser Staaten – in erster Linie Rumänien während der ersten Präsidentschaft Ion Iliescus (1989-1996), die Slowakei während der Regierung Mečiar (1994-98) und Kroatien unter General Tuđman (1990-1999) – waren die innenpolitischen Anpassungskosten an die EU-Bedingungen zwar zu hoch, als dass die EU-Konditionalität direkt gewirkt hätte. Auch konnte die EU keinen entscheidenden Einfluss auf die Wähler ausüben (Krause 2003): Die Niederlagen der reformskeptischen, autoritären Regierungen in der Slowakei, Rumänien, Bulgarien, Kroatien und Serbien zwischen 1996 und 2000 waren zwar innenpolitischen Faktoren geschuldet. Die Aussicht auf einen Beitritt zur EU trug aber immerhin dazu bei, dass die anfangs zersplitterten demokratischen und EU-orientierten Parteien ihre Kräfte im Wahlkampf bündelten und später, nach ihrem Wahlerfolg, hohe Koalitionsdisziplin übten, um das Beitrittsziel zu erreichen. Am eindrucksvollsten gelang dies in der Slowakei: Die 1998 gebildete, extrem heterogene Mehrparteienkoalition unter Premierminister Dzurinda bestand bis 2003, nachdem das Referendum über den Beitrittsvertrag erfolgreich verlaufen war.

In Rumänien und Kroatien überdauerten die reform- und EU-orientierten Mehrparteienkoalitionen, die die autoritären Regierungen abgelöst hatten, die folgenden Wahlen jedoch nicht. Vielmehr kamen die früheren Präsidenten (Ion Iliescu in Rumänien) bzw. Regierungsparteien (die HDZ in Kroatien) in den Jahren 2000 und 2003 wieder an die Macht. Nun zeigte sich jedoch eine weitere förderliche Wirkung der EU-Konditionalität. In den Regierungsjahren der reformorientierten Koalitionen hatten sowohl die Demokratisierung dieser Staaten als auch ihre EU-Integration große Fortschritte gemacht. Rumänien wurde zu Beitrittsverhandlungen eingeladen; Kroatien hatte ein Stabilisierungs- und Assoziationsabkommen mit der EU geschlossen und einen Beitrittsantrag gestellt. Die Vertreter der ehemals autoritär regierenden Parteien konnten es sich nicht leisten, diese in der Bevölkerung populären Integrationsschritte zurückzunehmen, ohne ihre Wahlchancen zu gefährden. Sie passten sich daher in Programmatik und Regierungspraxis den Erfordernissen der demokratischen Konsolidierung und EU-Integration an. Die konditionale EU-Beitrittsperspektive sorgte somit für eine „Pfadabhängigkeit“ in den instabilen Demokratien, die den Weg der demokratischen Konsolidierung stabilisierte und einen Rückfall in autoritäre Regierungspraktiken verhinderte.

### *3.3 Politische Konditionalität und Minderheitenschutz*

Ein konkretes Beispiel für die Beitrittskonditionalität der EU im Bereich der Menschenrechte ist der Minderheitenschutz. Minderheitenrechte werden als integraler Bestandteil der Menschenrechte angesehen, die EU legte sogar besonderes Augenmerk auf ihre Erfüllung. Außerdem stellt Minderheitenschutz unter den Menschenrechtskriterien einen besonders schwierigen „Test“ für die Effektivität von Konditionalität dar, weil die Legitimität der Forderung nicht unumstritten war und ihr seitens der Beitrittskandidaten – und hier besonders von nationalistischen Parteien – erheblicher Widerstand entgegengesetzt wurde.

Internationale Minderheitenschutzregeln wurden nach dem Ende des Kalten Krieges insbesondere in Reaktion auf den gewaltsamen Ausbruch ethnischer Konflikte beim Zerfall Jugoslawiens zu Beginn der 1990er Jahre entwickelt und gelten deshalb als besonders relevant für die Sicherheit und demokratische Stabilität der MOE-Staaten. Aus diesem Grund

wurde der „Respekt und Schutz von Minderheitenrechten“ 1993 auch als explizite Bedingung in die Kopenhagener Kriterien aufgenommen, obwohl Minderheitenschutz – wie bereits erwähnt – keinerlei Verankerung im Gemeinschaftsrecht hat (De Witte 2000). Auch gibt es keinen allgemein akzeptierten und von allen Mitgliedstaaten angewandten Standard, da sich einige alte EU-Staaten – insbesondere Frankreich – der Umsetzung von Minderheitenschutz im Rahmen der EU vehement widersetzen.

In Ermangelung eigener Standards griff die EU in der Folge auf Normen und Empfehlungen anderer internationaler Institutionen zurück, die in der ersten Hälfte der 1990er Jahre Minderheitenschutznormen entwickelt hatten. Zu nennen sind hier insbesondere der Europarat und die von ihm verabschiedete Rahmenkonvention zum Schutz Nationaler Minderheiten, die das einzige rechtlich bindende internationale Minderheitenschutzdokument darstellt, sowie die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), die politisch bindende Dokumente zur Verfügung stellt und mit dem Hochkommissar für Nationale Minderheiten eine Institution geschaffen hat, die durch Schlichtung bei ethnischen Spannungen zur Konfliktprävention beitragen soll. Die EU forderte die Ratifikation der Rahmenkonvention als zentrales Element zur Erfüllung des Minderheitenkriteriums und folgte in konkreten Fällen häufig den Empfehlungen des Hochkommissars.

Trotz dieser internationalen Kodifikation, die noch deutlich hinter der allgemeiner Menschenrechte zurückbleibt, ist Minderheitenschutz eine umstrittene Norm. Dadurch, dass sie nicht im Gemeinschaftsrecht verankert ist und nicht von allen Mitgliedern befolgt wird, setzt sich die EU zudem dem Vorwurf „doppelter Standards“ aus. Aus diesem Grund ist Minderheitenschutz einerseits ein kritischer „Test“ für die Wirksamkeit der Beitrittskonditionalität, während die Voraussetzungen für alternative Mechanismen, die auf der Wirkungsmacht legitimer Normen oder Überzeugung basieren (Checkel 2001; Franck 1990), weitgehend nicht gegeben sind (Checkel 2005). Es stellt sich also die Frage nach der Effektivität der EU-Konditionalität: Können auch erhebliche Widerstände, wie sie im Bereich des Minderheitenschutzes vorhanden sind, überwunden werden?

Die Ergebnisse bisheriger empirischer Untersuchungen legen den Schluss nahe, dass die Verbindung von Forderungen nach Minderheitenschutz mit der EU-Beitrittsperspektive ein effektives Instrument war, um die MOE-Staaten zur Einführung von Minderheitenschutzregeln zu bewegen. Insbesondere war das auf rationalistischen Kosten-Nutzen-Rechnungen basierende Instrument der Konditionalität erfolgreicher als vorhergegangene Versuche, Regelbefolgung nur durch Überzeugung und normativen Druck zu erreichen (Kelley 2004; Schimmelfennig/Engert/Knobel 2006; Schwellnus 2005). Trotz des umstrittenen Charakters der Minderheitenschutznorm, der neben ihrer Legitimität auch die Klarheit der Bedingungen hätte beeinträchtigen können, waren die konkreten Forderungen hinreichend klar und explizit. Spätestens seitdem die Slowakei nicht an der ersten Runde der Beitrittsverhandlungen im Jahre 1997 teilnehmen durfte, was u.a. mit der minderheitenfeindlichen Politik der Mečiar-Regierung begründet wurde, war die Ausschlussdrohung hinreichend glaubwürdig.

Allerdings sind zwei Einschränkungen hinsichtlich der Effektivität von Konditionalität zu machen. Erstens war ihr Erfolg – wie theoretisch erwartet – von der jeweiligen innenpolitischen Konstellation abhängig. In Rumänien und der Slowakei kam es erst dann zu positiven Entwicklungen, als die undemokratischen nationalistischen und illiberalen Regierungen durch demokratische, pro-westliche Koalitionen ersetzt wurden, an denen sogar Parteien nationaler Minderheiten beteiligt waren. Es bleibt also einerseits zu fragen, inwieweit

eine veränderte innenpolitische Akteurskonstellation allein schon die Einführung von Minderheitenschutzbestimmungen bewirkt hätte (Schwellnus/Balázs/Mikalayeva 2009), andererseits aber auch, welchen Einfluss die EU-Beitrittskonditionalität auf die Regierungsbeteiligung von Minderheitenparteien in diesen Ländern gehabt hat (Brusis 2003). Zweitens hat die Beitrittskonditionalität wegen des Fehlens eines EU-Standards und der sehr unterschiedlichen Stärke und Art der Forderungen gegenüber verschiedenen Kandidatenstaaten nicht zu einer Vereinheitlichung des Minderheitenschutzes geführt (Schimmelfennig/Schwellnus 2007). Die EU hat keinen einheitlichen Standard von allen Kandidaten eingefordert, und die Bedingungen waren auch durchlässig für Lösungen, die über internationale Standards hinausgehen, wie z.B. Autonomieregelungen (Schwellnus 2005).

Etwas anders als bei den gruppenspezifischen Minderheitenrechten stellt sich die Situation im Bereich der Rassendiskriminierung dar. Mit dem Amsterdamer Vertrag, der 1999 in Kraft trat, erhielt die EU in Art. 13 des Vertrages über die Europäische Gemeinschaft (EGV) die Kompetenz, in diesem Bereich tätig zu werden. In der Folge wurden eine Richtlinie zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft (Richtlinie 2000/43/EG, OJ L180, 19.07.2000: 22-26) sowie eine Rahmenrichtlinie zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf (Richtlinie 2000/78/EG, OJ L303, 02.12.2000: 16-22) verabschiedet, die in allen Mitgliedstaaten umgesetzt werden müssen. Für die Beitrittskandidaten war die Verabschiedung von Antidiskriminierungsgesetzen also bereits eine Bedingung im Rahmen der generellen Umsetzung des *acquis*. Darüber hinaus wurden derartige Gesetze besonders in Ländern eingefordert, die einen hohen Anteil an Roma-Bevölkerung aufweisen (Rumänien, die Slowakei und Ungarn), da diese Minderheitsgruppe besonders unter Diskriminierung und Ausgrenzung leidet. Die Kommission erklärte die Bekämpfung von Diskriminierung in diesen Ländern sogar zur kurzfristigen Priorität und gab ihrer Forderung damit besonderes Gewicht.

Diese unterschiedliche Stärke der Konditionalität schlug sich in der Geschwindigkeit, der Art und dem Umfang der Umsetzung nieder. In der Regel führten Staaten, die unter starker und expliziter Konditionalität standen, zu einem früheren Zeitpunkt Antidiskriminierungsgesetze ein als Staaten, die dies nur im Rahmen der allgemeinen Übernahme des *acquis* umsetzen mussten, und diese Gesetze waren häufiger umfassend konzipiert (im Gegensatz zur Einfügung von Diskriminierungsklauseln in bestehende Gesetze) und deckten mehr Bereiche ab (Schimmelfennig/Schwellnus 2007; Schwellnus 2009). Dabei fällt auf, dass diese Muster gerade nicht der Unterscheidung in Vorreiter und Nachzügler der Demokratisierung entsprechen: So war Rumänien das erste Land, das bereits 2000 ein umfassendes Antidiskriminierungsgesetz verabschiedete, während Polen und die Tschechische Republik selbst zum Zeitpunkt des Beitritts noch nicht alle Bereiche des Nichtdiskriminierungs-*Acquis* umgesetzt haben. Allerdings ist festzuhalten, dass vollständige Umsetzung auf formaler Ebene keineswegs mit der praktischen Implementierung dieser Regelungen oder gar einer Verbesserung der sozialen Lage diskriminierter Minderheiten gleichzusetzen ist.

### 3.4 Auswirkungen des Beitrittsprozesses auf politische Prozesse und Institutionen

Die Beitrittskonditionalität der EU erwies sich generell als demokratieförderlich. Auch wenn sie nicht in der Lage war, autoritäre Regierungen zur Demokratisierung zu bewegen,

stabilisierte und verstärkte sie bestehende Demokratisierungs- und Konsolidierungstendenzen und trug dazu bei, die Parteien und Regierungen der MOE-Staaten auf dem „Pfad der Tugend“ zu halten. Allerdings war der Beitrittsprozess selbst höchst technokratisch und exekutivlastig.

Seitens der EU war es die Europäische Kommission, die die Europäisierungsanforderungen an die Kandidatenstaaten im Detail formulierte, erläuterte und überwachte. Sie verhandelte mit den Chefunterhändlern der Beitrittskandidaten und ihren Teams, den Spitzen der Fachministerien oder sogar nur mit interministeriellen Koordinationseinheiten, die eigens für die schnellere Einführung und Umsetzung des *acquis* geschaffen wurden. Dadurch trug der Beitrittsprozess innerhalb der Exekutiven der Kandidatenländer zur Zentralisierung bei; gesellschaftliche Interessengruppen und parlamentarische Vertretungen wurden marginalisiert (Grabbe 2001: 1016ff.; Sissenich 2002; Bruszt/Stark 2003). Während der Beitrittsverhandlungen wurde die Tagesordnung der Parlamente überwiegend von außen bestimmt. Die Beitrittsländer führten zumeist ein beschleunigtes Gesetzgebungsverfahren für EU-Regeln ein und standen unter dem Druck, diese im Eiltempo in nationale Gesetze zu gießen, um einen zügigen Beitritt nicht zu gefährden. Im ungarischen Parlament beispielsweise wurden im Juni 1999 von 180 verabschiedeten Gesetzen 152 überhaupt nicht beraten, weil sie Teil des *acquis* waren (Kopstein/Reilly 2000: 27). Damit schränkte der Beitrittsprozess auch den demokratischen Wettbewerb ein. In vielen von der EU geregelten Politikbereichen war die innenpolitische Debatte bereits vorentschieden. Selbst wenn die Parteien im Wahlkampf ihre Unterschiede herausstellten, war das zentrale Regierungsprogramm letztlich der EU-Beitritt, und die Regierungspolitik bestand vorrangig in der Übernahme und Umsetzung von EU-Politik (Innes 2002).

Die technokratischen und exekutivlastigen Tendenzen wurden durch ein weiteres Merkmal der Europäisierung verstärkt: die „Verpflanzung“ des regulativen Staats. Dessen Ausweitung ist für die Entwicklung westlicher Demokratien allgemein, in besonderem Maß aber für die EU typisch (Majone 1996). Die Hauptfunktion des „regulativen Staats“ ist die Korrektur von „Marktversagen“ durch Regulierung. Dass die EU sich gerade auf regulative *policies* konzentriert, hat zum einen damit zu tun, dass die Entstehung des europäischen Binnenmarktes eine besonders hohe Nachfrage nach einer regulativen, marktschaffenden und marktbegrenzenden Politik schuf. Andererseits fehlt es der EU schlichtweg an den finanziellen Ressourcen und politischen Kompetenzen, um darüber hinaus eine nennenswerte Umverteilungs- und Stabilisierungspolitik zu betreiben. Entsprechend bestand auch die Europäisierung der Kandidatenstaaten maßgeblich im Transfer von Organisationen und Regeln der Marktregulierung, die hier nicht verwurzelt waren. Zahlreiche regulative Aufgabenbereiche wie Umwelt- und Verbraucherschutz, Produktsicherheit, Regional- und Wettbewerbspolitik kamen entweder neu zum Portfolio traditioneller Staatstätigkeit hinzu oder wurden durchgreifend ausgebaut und den EU-Anforderungen angepasst. Zugleich sprossen die „technokratischen Agenturen“ des regulativen Staats empor: unabhängige Zentralbanken, Wettbewerbsbehörden, Umweltschutzämter, Transportsicherheitsbüros, Nahrungsmittelkontrollagenturen usw. (Grzymała-Busse/Innes 2003; Maniokas 2002).

Außerdem hatten die Stärkung und Europäisierung der nationalen Verwaltungen und Justizapparate in den Kandidatenstaaten besondere Priorität für die EU, zumal sie selbst über nur begrenzte Verwaltungs- und Politikimplementierungskapazitäten verfügt. Eine starke und unabhängige Justiz war für die Rechtsintegration der Gemeinschaft historisch von zentraler Bedeutung, und die mangelnde Kapazität und Effizienz nationaler Verwal-

tungen hatten sich vor allem beim Beitritt Griechenlands als hohe Hürde für die Umsetzung der EU-Regeln erwiesen. Die Definition eines „administrativen *acquis*“, der nur für die Kandidaten, nicht aber für die Altmitglieder galt, und die „Twinning-Programme“, in deren Rahmen Verwaltungsfachleute aus den Mitgliedstaaten in die Kandidatenländer entsandt wurden, hatten in diesen Besorgnissen ebenso ihren Ursprung wie die „Nach-Beitritts-Konditionalität“ im Fall Bulgariens und Rumäniens. Hier wurden mit dem Beitrittsvertrag Schutzklauseln vereinbart, die es der EU erlauben, im Fall von Unregelmäßigkeiten oder Korruption bei der Verteilung von EU-Subventionen Fördermittel zu streichen. Im Sommer 2008 wurden so etwa eine Million Euro an EU-Leistungen für Bulgarien eingefroren.

## 4 Europäisierung nach dem Beitritt

Am 1. Mai 2004 sind acht MOE-Staaten der EU beigetreten; am 1. Januar 2007 folgten Bulgarien und Rumänien. Damit endete die politische Beitrittskonditionalität, die ein Jahrzehnt lang die Beziehungen zwischen der EU und den MOE-Staaten geprägt hatte. Was bedeutete dieser Wandel für die politischen Systeme der neuen Mitgliedstaaten und ihre Europäisierung?

### 4.1 Theoretische Erwartungen und reale Entwicklungen

Geht man von den Erkenntnissen aus, die wir über den Einfluss der EU auf die innenpolitische Entwicklung der MOE-Staaten gewonnen haben, ergeben sich unterschiedliche Erwartungen. Zunächst hatte die EU-Konditionalität vor dem Beitritt in unterschiedlichem Ausmaß auf die demokratische Konsolidierung bzw. spezifische Politikbereiche Einfluss genommen. Wo die Konditionalität für die Europäisierung besonders relevant gewesen war, stand zu erwarten, dass ihr Ende gegenläufigen Entwicklungen Auftrieb verschaffen und bisherige Europäisierungs- und Konsolidierungserfolge gefährden würde. So gesehen sollte der Wegfall der EU-Konditionalität in den Vorreiterstaaten der Demokratisierung keine negativen Auswirkungen auf die demokratische Konsolidierung haben, während in den Nachzüglerstaaten die Gefahr bestand, dass nationalistisch-populistische Parteien, deren Handlungsspielraum durch die Beitrittskonditionalität eingeschränkt war, erstarken bzw. illiberale Herrschaftspraktiken wiederaufleben würden. Ebenso war damit zu rechnen, dass der Schutz und die Autonomie von Minderheiten dort unter Druck geraten würden, wo sie weitgehend der EU-Konditionalität zu verdanken waren. Andererseits sollte das Ende des Beitrittsprozesses dem demokratischen Prozess in den neuen Mitgliedstaaten, der durch den Zwang zur schnellen Übernahme des gesamten EU-Rechts enorm eingeschränkt worden war, wieder größeren Freiraum verschaffen. Außerdem besaßen die Neumitglieder nun gleiche Rechte bei Entscheidungen über neue EU-Rechtsakte.

Doch selbst in den Ländern und Politikbereichen, in denen die EU-Konditionalität besonders einflussreich war, musste bei ihrem Ende nicht unbedingt mit Rückfällen und Rückschlägen gerechnet werden. Diese Erwartung wäre nur gerechtfertigt, wenn man davon ausgehen müsste, dass die Konditionalität zum einen nur eine oberflächliche Wirkung in den Beitrittsländern habe und zum anderen keine alternativen Mechanismen der Konsolidierung und Europäisierung vorhanden seien. Allerdings sind im Verlauf des Beitrittspro-

zesses neue institutionelle Akteure und Interessengruppen entstanden, die von einer Fortsetzung der bisherigen Politik profitieren und sich daher für sie einsetzen werden. Auf der anderen Seite ist davon auszugehen, dass mit den EU-Regeln unvereinbare politische Forderungen und die sie stützenden politischen Akteure in der Beitrittsphase an Bedeutung verloren haben. Beides zusammen dürfte Forderungen nach einem Politikwechsel sowie die Möglichkeit, diese auch durchzusetzen, deutlich einschränken. Außerdem ist anzunehmen, dass zumindest in den ersten Jahren nach dem Beitritt EU-konforme politische und administrative Routinen, die sich in der Beitrittsphase herausgebildet haben, fort dauern werden (Sedelmeier 2008).

Darüber hinaus existieren Alternativen zur Beitrittskonditionalität. So verfügt die EU über ein starkes Überwachungs- und Sanktionssystem, das sicherstellen soll, dass ihre Mitgliedstaaten Gemeinschaftsrecht umsetzen und einhalten. Wie bereits erwähnt, unterliegen Bulgarien und Rumänien noch den Schutzklauseln der EU. Die Mitgliedschaftsrechte von Staaten können prinzipiell suspendiert werden, wenn sie grundlegende demokratische Prinzipien verletzen (Art. 7 EUV). Generell dürften aber nach dem Ende der Beitrittskonditionalität innenpolitische Bedingungen an Bedeutung gewinnen. Auch hier sind institutionelle Mechanismen entstanden – z.B. unabhängige Verfassungsgerichte oder qualifizierte Mehrheitsquoten für Verfassungsänderungen (Hönnige und Lorenz in diesem Band) – die zugunsten des Erreichten wirken. Es stellt sich nun nicht mehr die Frage, ob es den Befürwortern von EU-Forderungen gelingt, den Status quo zu überwinden, sondern ob deren Gegner dazu in der Lage sind.

Was können wir empirisch über die Entwicklung von demokratischer Konsolidierung und Europäisierung in den neuen Mitgliedstaaten sagen? Bei den allgemeinen Bewertungen der demokratischen Qualität sind kleinere Veränderungen in positiver und negativer Richtung bei einzelnen Staaten zu erkennen. Insgesamt ist aber das Bild von Stabilität geprägt. Der Durchschnitt der *Freedom House Ratings* im Beitrittsjahr (2004 bzw. 2007) lag bei 1,3 und 2008 bei 1,25. Der etwas differenziertere „*Democracy Score*“ von „*Nations in Transit*“ lag 2007 durchschnittlich beim gleichen Wert wie im Jahr vor dem Beitritt (2003 bzw. 2006). Erste empirische Analysen zur allgemeinen Befolgung von EU-Recht, die auf Statistiken der Europäischen Kommission beruhen, kommen zu dem Ergebnis, dass sich die neuen Mitgliedstaaten konformer verhalten als die alten. Das trifft auf die Umsetzung europäischer Rechtsakte ebenso zu wie auf Rechtsverletzungen. Auch beheben diese Staaten Rechtsverletzungen schneller als die alten (Sedelmeier 2008: 811ff.).

Nach Auffassung zahlreicher Beobachter ist diese allgemeine Bilanz allerdings zu oberflächlich und verdeckt bedenkliche Entwicklungen (Krastev 2007; Rupnik 2007). So kamen kurze Zeit nach dem Beitritt sowohl in Polen (2005) als auch in der Slowakei (2006) populistisch-nationalistische Koalitionen mit illiberalen Politikprogrammen an die Regierung. Dort und in anderen MOE-Staaten verstärkten sich euroskeptische und fremdenfeindliche Töne und Übergriffe auf die Unabhängigkeit und Freiheit der Medien. In Tschechien konnte nach den Wahlen von 2006 sieben Monate keine Regierung gebildet werden, und in Ungarn kam es im gleichen Jahr zu gewalttätigen Ausschreitungen gegen die Regierung, nachdem Premierminister Gyurcsány zugegeben hatte, das Volk vor den Wahlen über den tatsächlichen Zustand des Landes getäuscht zu haben. Auch das von den Kommissionsdaten gezeichnete Bild einer vorbildlichen Rechtsbefolgung ist vermutlich zu rosig. Noch liegen wenige Analysen über die praktische Implementation europäischen Rechts in den neuen Mitgliedstaaten vor, doch eine neuere Studie zur Sozialpolitik in der Slowakei, Slo-



wenien, Tschechien und Ungarn zeigt einen deutlichen Kontrast zwischen Gesetzgebung und praktischem Vollzug europäischer Normen (Falkner/Treib/Holzleithner 2008).

Diese Ereignisse und Entwicklungen müssen allerdings in eine angemessene Perspektive gerückt werden. Zum einen handelt es sich nicht um Phänomene, die ausschließlich in MOE auftreten. Populismus und Euroskeptizismus sind in Europa generell auf dem Vormarsch, und in Belgien dauerte die Regierungsbildung 2007 ebenfalls länger als ein halbes Jahr. Die formale Umsetzung von EU-Regeln bei mangelhafter praktischer Umsetzung ist auch in alten Mitgliedstaaten wie Irland und Italien das vorherrschende Muster. Zum anderen handelt es sich keineswegs um politische Kräfte und Programme, die erst nach dem EU-Beitritt entstanden wären. Allerdings hatte die politische Konditionalität insoweit einen disziplinierenden Einfluss, als eine Regierungsbeteiligung von Extremisten während der Beitrittsverhandlungen nicht in Frage gekommen wäre. Schließlich handelte es sich sowohl in Polen (nach vier Jahren einer Mitte-Links-Regierung) als auch in der Slowakei (nach acht Jahren unter Premierminister Dzurinda) weitgehend um „normale“ Regierungswechsel. In Polen wurde die nationalpopulistische Regierung außerdem bereits nach zwei Jahren durch eine gemäßigte Mitte-Rechts-Regierung abgelöst (vgl. Tabellen A26e und A26g im Materialanhang).

#### 4.2 Minderheitenschutz nach dem Beitritt

Wie schon in der Konditionalitätsphase kann Minderheitenschutz auch für die politische Entwicklung nach dem Ende der Beitrittskonditionalität in mehrerer Hinsicht als besonders schwieriger und damit aussagekräftiger Fall gelten. Erstens handelt es sich um einen Politikbereich, in dem viele Kandidatenländer erst auf Druck der EU Reformen durchgeführt haben. Zweitens gehört der Minderheitenschutz nicht zum EU-*Acquis*, so dass die regulären Überwachungs- und Sanktionsmechanismen von Kommission und Gerichtshof nicht greifen. Drittens war der Minderheitenschutz durch den rechtspopulistischen, illiberalen Trend, der nach dem Beitritt in vielen Ländern zu beobachten war, besonders gefährdet. Es stand also zu erwarten, dass eine Rücknahme der durch die Beitrittskonditionalität eingeführten Regeln in diesem Bereich am ehesten auftreten würde (Sasse 2006).

Dennoch wurden die Minderheitenschutzbestimmungen nach dem Beitritt bisher nicht zurückgenommen (Schwellnus/Balázs/Mikalayeva 2009), zumindest nicht in größerem Umfang. Das erste und bisher einzige Beispiel für eine solche negative Entwicklung ist die Verabschiedung eines restriktiven Sprachgesetzes durch die von Sozialisten und Nationalisten gebildete Fico-Regierung in der Slowakei, das am 1. September 2009 in Kraft trat. Die innenpolitische Konstellation entspricht hier zwar den theoretischen Bedingungen, unter denen eine Rücknahme zu erwarten gewesen wäre, in anderen Ländern mit ähnlicher Situation – wie in Polen unter der rechtsgerichteten Kaczyński-Regierung – ist es aber nicht dazu gekommen.

Allerdings ist der Druck der EU auf weitere Verbesserungen über den beim Beitritt erreichten Standard hinaus weitgehend erloschen. Das Hauptproblem im Bereich des Minderheitenschutzes ist jedoch die Implementierung der formalen Rechte. Die Gründe für den unzureichenden Vollzug können sowohl in der bewussten Aushöhlung durch politische Akteure, die Minderheitenschutz ablehnen, aber formale Regeln nicht abschaffen können oder wollen, als auch in der ungewollten Nichtimplementierung infolge von Kapazitäts-

mangel liegen (Chayes/Chayes 1995; Falkner u.a. 2005). Die wichtigsten Probleme sind hierbei mangelnde finanzielle und personelle Ressourcen, was sich etwa in der mangelnden Nutzung von Minderheitensprachen in Behörden oder einem unzureichenden Angebot von minderheitensprachlichem Schulunterricht niederschlägt. Konflikte treten auch dann auf, wenn minderheitenrechtliche Regelungen auf symbolträchtige öffentliche Wahrnehmung treffen, etwa bei Denkmälern oder minderheitensprachlicher Beschilderung.

Implementationsprobleme betreffen auch und in besonderem Maße den Bereich des Diskriminierungsschutzes, obwohl in diesem Fall die EU-eigenen Sanktionsmechanismen greifen. So hat die Kommission im Jahre 2007 Verfahren gegen 14 Mitgliedstaaten, darunter Estland, Lettland, Slowenien, Slowakei und Tschechien wegen nicht fristgerechter vollständiger Umsetzung der Antidiskriminierungsrichtlinien eingeleitet. Bei der praktischen Umsetzung spielen, da es sich bei Nichtdiskriminierung vorrangig um ein negatives Recht handelt, Mangel an Information über bestehende Rechte sowohl bei staatlichen Behörden als auch bei Betroffenen eine wichtige Rolle. So kommt es dazu, dass nur wenige Diskriminierungsdelikte zur Anzeige gebracht und von den Behörden als solche verfolgt werden. Eine geringe Anzahl an Fällen ist dabei keineswegs ein Hinweis auf fehlende Diskriminierung. Die EU hat auf diese Problematik damit reagiert, dass sie Information und Ausbildung zu einem Schwerpunkt finanzieller Förderung im Rahmen ihres Antidiskriminierungs-Aktionsprogramms gemacht hat. Nachhaltige positive Entwicklungen stehen hier aber noch aus. Hinzu kommt, dass grundlegende Änderungen in der Einstellung der Bevölkerung gegenüber diskriminierten Minderheiten, die letztlich das Ziel der Regelungen darstellen, nur sehr langfristig zu erreichen sind. Insofern ist der Diskriminierungsschutz ein gutes Beispiel für die Zugehörigkeit der neuen Mitgliedstaaten zur „Welt der toten Buchstaben“ (Falkner/Treib 2007). Mit diesem Begriff wird eine Situation beschrieben, in der EU-Regeln zwar formal vorbildlich umgesetzt werden, die Implementation der gesetzlichen Regelungen aber gravierende Mängel aufweist oder gar völlig unterbleibt.

## 5 Zusammenfassung

Was waren die Konsequenzen des EU-Beitritts für die demokratische und rechtsstaatliche Entwicklung in den MOE-Staaten? Wir haben gezeigt, dass die EU unter bestimmten Voraussetzungen einen wirksamen Einfluss auf die demokratische Konsolidierung (einschließlich des Minderheitenschutzes) hatte. Zum einen war eine glaubwürdige konditionale Beitrittsperspektive erforderlich. Ohne die Aussicht auf Mitgliedschaft erwiesen sich externe Anreize für demokratische Reformen als zu schwach. Mit dieser Aussicht konnte die EU auch Forderungen anderer internationaler Organisationen, wie z.B. der OSZE oder des Europarats im Bereich des Minderheitenschutzes, zum Erfolg verhelfen. Zum anderen bedurfte es reformwilliger Regierungen in den MOE-Staaten. Waren die von der EU geforderten Reformen mit dem Risiko des Machtverlusts verbunden, konnte auch eine Beitrittsperspektive in der Regel keine Politikänderung bewirken. Der wichtigste Beitrag der EU zur demokratischen Konsolidierung ist daher in den hybriden, instabilen Demokratien der Region zu sehen, in denen die Aussicht auf die EU-Mitgliedschaft begrenzte innenpolitische Widerstände überwinden half und bereits erfolgte demokratische Reformen absicherte.

Nach dem Beitritt sind trotz Wegfall der Konditionalität keine gravierenden Rückfälle bei der demokratischen Konsolidierung zu beobachten. Allerdings besteht das Problem,

dass zahlreiche EU-Regeln nur formal übernommen, aber nicht praktisch implementiert wurden. In diesen Fällen wären bessere Sanktionsmöglichkeiten nicht unbedingt hilfreich, sondern die Stärkung administrativer und finanzieller Ressourcen.

Insgesamt ist es jedoch ein historischer Glücksfall, dass die demokratische Transition in Mittel- und Osteuropa nach dem Kalten Krieg anders als nach den beiden Weltkriegen des 20. Jahrhunderts in einer vorwiegend friedlichen, demokratischen und integrationsfreundlichen internationalen Umwelt stattgefunden hat.

## Literatur

- Bendel, Petra/Croissant, Aurel/Rüb, Friedbert (Hrsg.) 2002: Zwischen Diktatur und Demokratie. Zur Konzeption und Empirie demokratischer Grauzonen. Opladen: Leske + Budrich.
- Börzel, Tanja/Risse, Thomas 2007: Europeanization: The Domestic Impact of EU Politics, in: Jørgensen, Knud Erik/Pollack, Mark A./Rosamond, Ben J. (Hrsg.): Handbook of European Union Politics. London: Sage, 483-504.
- Brusis, Martin 2003: The European Union and Interethnic Power-sharing Arrangements in Accession Countries, in: Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe 1/2003, [http://www.ecmi.de/jemie/download/Focus1-2003\\_Brusis.pdf](http://www.ecmi.de/jemie/download/Focus1-2003_Brusis.pdf) (30.06.2009).
- Bruszt, László/Stark, David 2003: Who Counts? Supranational Norms and Societal Needs, in: East European Politics and Societies 17/1, 74-82.
- Chayes, Abram/Handler Chayes, Antonia 1995: The New Sovereignty. Compliance with International Regulatory Agreements. Cambridge: Harvard University Press.
- Checkel, Jeffrey T. 2001: Why Comply? Social Learning and European Identity Change, in: International Organization 55/3, 553-588.
- Checkel, Jeffrey T. 2005: It's the Process Stupid! Process Tracing in the Study of European and International Politics. Oslo: ARENA Working Paper No. 26/2005.
- De Witte, Bruno 2000: Politics Versus Law in the EU's Approach to Ethnic Minorities. EUI Working Paper No. RSC 2000/4. San Domenico: EUI.
- Dimitrova, Antoaneta 2002: Enlargement, Institution-Building and the EU's Administrative Capacity Requirement, in: West European Politics 25/4, 171-190.
- Falkner, Gerda/Treib, Oliver/Hartlapp Miriam/Leiber, Simone 2005: Complying with Europe: EU Harmonization and oft Law in the Member States. Cambridge: Cambridge University Press.
- Falkner, Gerda/Treib, Oliver 2007: Three Worlds of Compliance or Four? The EU 15 Compared to New Member States. IHS Political Science Series Paper, No. 112. Wien: IHS.
- Falkner, Gerda/Treib, Oliver/Holzleithner, Elisabeth 2008: Compliance in the Enlarged European Union. Living Rights or Dead Letters? Aldershot: Ashgate.
- Featherstone, Kevin/Radaelli, Claudio M. (Hrsg.) 2003: The Politics of Europeanization. Oxford: Oxford University Press.
- Franck, Thomas M. 1990: The Power of Legitimacy among Nations. Oxford: Oxford University Press.
- Grabbe, Heather 2001: How Does Europeanization Affect CEE Governance? Conditionality, Diffusion and Diversity, in: Journal of European Public Policy 8/6, 1013-1031.
- Grabbe, Heather 2006: The EU's Transformative Power. Europeanization through Conditionality in Central and Eastern Europe. Basingstoke: Palgrave.
- Graziano, Paolo/Vink, Maarten (Hrsg.) 2006: Europeanization. New Research Agendas. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Grzymała-Busse, Anna/Innes, Abby 2003: Great Expectations: The EU and Domestic Political Competition in East Central Europe, in: East European Politics and Societies 17/1, 64-73.

- Héritier, Adrienne 2005: Europeanization Research East and West: A Comparative Assessment, in: Schimmelfennig Frank/Sedelmeier, Ulrich (Hrsg.): *The Europeanization of Central and Eastern Europe*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 199–209.
- Innes, Abby 2002: Party Competition in Postcommunist Europe. The Great Electoral Lottery, in: *Comparative Politics* 35/1, 85–104.
- Jacoby, Wade/Cernoch, Pavel 2002: The Pivotal EU Role in the Creation of Czech Regional Policy, in: Linden, Ronald H. (Hrsg.): *Norms and Nannies. The Impact of International Organizations on the Central and East European States*. Lanham, Md.: Rowman & Littlefield, 317–340.
- Kelley, Judith 2004: *Ethnic Politics in Europe: The Power of Norms and Incentives*. Princeton: Princeton University Press.
- Knill, Christoph/Lenschow, Andrea 2005: Compliance, Competition and Communication: Different Approaches of European Governance and their Impact on National Institutions, in: *Journal of Common Market Studies* 43/3, 583–604.
- Kopstein, Jeffrey/Reilly, David 2000: Geographic Diffusion and the Transformation of the Postcommunist World, in: *World Politics* 53/1, 1–37.
- Krastev, Ivan 2007: The Strange Death of the Liberal Consensus, in: *Journal of Democracy* 18/4, 56–63.
- Krause, Kevin Deegan 2003: The European Union and Democratization, in: Kubicek, Paul J. (Hrsg.): *The European Union and Democratization*. London: Routledge, 56–86.
- Legro, Jeffrey 1997: Which Norms Matter? Revisiting the ‘Failure’ of Internationalism, in: *International Organization* 51/1, 31–64.
- Majone, Giandomenico 1996: *Regulating Europe*. London: Routledge.
- Maniokas, Klaudijus 2002: EU Enlargement and Europeanization: When a Patchwork Becomes a Blueprint (mimeo).
- Ram, Melanie H. 2001: Minority Relations in Multiethnic Societies: Assessing the European Union Factor in Romania, in: *Romanian Journal of Society and Politics* 1/2, 63–90.
- Rupnik, Jacques 2007: From Democracy Fatigue to Populist Backlash, in: *Journal of Democracy* 18/4, 17–25.
- Sasse, Gwendolyn 2006: Gone with the Wind? Minority Rights in Central and Eastern Europe before and after EU Enlargement. Paper for the Workshop ‘Ethnic Mobilization in the New Europe’, Brussels, 21–22 April 2006.
- Schimmelfennig, Frank 2005: Strategic Calculation and International Socialization: Membership Incentives, Party Constellations, and Sustained Compliance in Central and Eastern Europe, in: *International Organization* 59/4, 827–860.
- Schimmelfennig, Frank 2007: European Regional Organizations, Political Conditionality, and Democratic Transformation in Eastern Europe, in: *East European Politics and Societies* 21/1, 126–141.
- Schimmelfennig, Frank/Engert, Stefan/Knobel, Heiko 2003: Cost, Commitment and Compliance: The Impact of EU Democratic Conditionality on Latvia, Slovakia and Turkey, in: *Journal of Common Market Studies* 41/3, 495–518.
- Schimmelfennig, Frank/Engert, Stefan/Knobel, Heiko 2006: *International Socialization in Europe: European Organizations, Political Conditionality, and Democratic Change*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Schimmelfennig, Frank/Schwellnus, Guido 2007: Politiktransfer durch politische Konditionalität. Der Einfluss der EU auf die Nichtdiskriminierungs- und Minderheitenschutzgesetzgebung in Mittel- und Osteuropa, in: Holzinger, Katharina/Jörgens, Helge/Knill, Christoph (Hrsg.): *Transfer, Diffusion und Konvergenz von Politiken*. PVS-Sonderheft 38. Wiesbaden: VS Verlag, 271–296.
- Schimmelfennig, Frank/Sedelmeier, Ulrich 2005: Introduction: Conceptualizing the Europeanization of Central and Eastern Europe, in: Schimmelfennig Frank/Sedelmeier, Ulrich (Hrsg.): *The Europeanization of Central and Eastern Europe*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1–28.
- Schwellnus, Guido 2005: The Adoption of Non-discrimination and Minority Protection Rules in Romania, Hungary and Poland, in: Schimmelfennig, Frank/Sedelmeier, Ulrich (Hrsg.): *The Europeanization of Central and Eastern Europe*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 51–70.

- Schwellnus, Guido 2009: Anti-discrimination Legislation, in: Rechel, Bernd (Hrsg.): *Minority Rights in Central and Eastern Europe*. London: Routledge, 32-45.
- Schwellnus, Guido/Balázs, Lilla/Mikalayeva, Liudmila 2009: It Ain't Over When It's Over – The Adoption and Sustainability of Minority Protection Rules in New EU Member States, in: Schimmelfennig, Frank/Trauner, Florian (Hrsg.): *Post-Accession Compliance in the EU's New Member States*. European Integration online Papers (EIOP), Special Issue 13/2, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2009-024a.htm> (31.03.2010).
- Sedelmeier, Ulrich 2008: After Conditionality: Post-accession Compliance with EU Law in East Central Europe, in: *Journal of European Public Policy* 15/6, 806-825.
- Sedelmeier, Ulrich 2009: Europeanisation in New Member and Candidate States, in: *Living Reviews in European Governance*.
- Sissenich, Beate 2002: The Diffusion of EU Social and Employment Legislation in Poland and Hungary, in: Linden, Ronald H. (Hrsg.): *Norms and Nannies. The Impact of International Organizations on the Central and East European States*. Lanham, Md.: Rowman & Littlefield, 287-315.
- Smith, Karen E. 2001: Western Actors and the Promotion of Democracy, in: Zielonka Jan/Pravda, Alex (Hrsg.): *Democratic Consolidation in Eastern Europe. Volume 2: International and Transnational Factors*. Oxford: Oxford University Press, 31-57.
- Töller, Annette Elisabeth 2008: Mythen und Methoden. Zur Messung der Europäisierung der Gesetzgebung des Deutschen Bundestages jenseits des 80%-Mythos, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 39/1, 3-17.

## **VI. Schluss**

# Die Regierungssysteme der neuen EU-Staaten: institutionelle Konfigurationen und Entwicklungspfade

*Ferdinand Müller Rommel/Florian Grotz*

## 1 Einleitung

Der vorliegende Band verfolgte zwei Ziele. Zum einen sollte ein systematisch vergleichender, empirisch fundierter Überblick über die Entwicklung der demokratischen Regierungssysteme in den neuen EU-Staaten Mittel- und Osteuropas (MOE) seit 1989 gegeben werden. Zum anderen bestand die Absicht, diese Befunde in Verbindung zu bringen mit dem *mainstream* der Vergleichenden Regierungslehre, um die Übertragbarkeit gängiger Konzepte und Theorien zu überprüfen und so ein differenziertes Verständnis über die Besonderheiten der zehn MOE-Länder zu erhalten. Die Kapitel dieses Buches haben deutlich gemacht, dass unser theoretisches und empirisches Wissen über die jungen Demokratien im post-sozialistischen Europa in den vergangenen Jahren erheblich zugenommen hat. Die Vielzahl der Publikationen über die Genese, Struktur und Funktionsweise der unterschiedlichen politischen Institutionen in MOE ist beeindruckend. Ausgehend von diesem Literaturbestand haben die hier versammelten Autorinnen und Autoren gezeigt, dass sich die mittel- und osteuropäischen Regierungssysteme denen in Westeuropa in vielerlei Hinsicht angeglichen haben. Zugleich wurde deutlich, dass auch zwei Jahrzehnte nach dem Systemwechsel charakteristische Unterschiede zwischen den Regierungssystemen der alten und der neuen EU-Staaten fortbestehen. Nicht zuletzt haben die einzelnen Beiträge je spezifische Erklärungsdefizite herausgestellt und auf weiteren Untersuchungsbedarf hingewiesen.

Im Folgenden versuchen wir nun, die diesbezüglichen Befunde der vorangegangenen Kapitel zusammenzuführen und so eine Zwischenbilanz zum Stand der MOE-bezogenen Regierungssystemforschung zu ziehen. Im Mittelpunkt stehen dabei die in der Einleitung formulierten Leitfragen aus der Perspektive des intra- und inter-regionalen Vergleichs. Genauer gesagt interessiert, welche Gemeinsamkeiten und Unterschiede die demokratischen Regierungssysteme in den MOE-Staaten untereinander aufweisen und wie diese zu erklären sind. Ferner ist von Interesse, inwieweit sich die Regierungssysteme der neuen EU-Staaten in den vergangenen beiden Jahrzehnten ihren westeuropäischen Pendanten angeglichen haben bzw. inwiefern ihre Funktionsweise und Entwicklung nach wie vor durch Besonderheiten des post-sozialistischen Kontextes geprägt sind.

Um angesichts der vielfältigen Einzelbefunde vorschnelle Generalisierungen zu vermeiden, werden wir die Fragen für jene vier Dimensionen der Regierungssysteme getrennt beantworten, die eingangs vorgestellt wurden und nach denen der Band gegliedert ist: Demokratisierung und Verfassungsrahmen (2); Strukturen demokratischer Willensbildung (3); Parlamente und Regierungen als politische Entscheidungszentren (4); sowie das institutionelle Umfeld parlamentarischer Regierungen (5). Ein kurzes Fazit beschließt den Band (6).

## 2 Demokratisierung und Verfassungsrahmen

In den vergangenen 20 Jahren haben sich die demokratischen Strukturen in den zehn MOE-Ländern erstaunlich rasch verfestigt. Wie *Wolfgang Merkel* im ersten Kapitel gezeigt hat, gilt dies grundsätzlich für alle Ebenen der demokratischen Konsolidierung: die Etablierung der zentralen Verfassungsinstitutionen (konstitutionelle Konsolidierung), die Strukturen der territorialen und funktionalen Interessenrepräsentation (repräsentative Konsolidierung), die Einbindung von (informellen) Vetoakteuren (Verhaltenskonsolidierung) sowie die demokratiebezogenen Einstellungen und Orientierungen der Bürgerinnen und Bürger (demokratische Konsolidierung der politischen Kultur). Der Vergleich zwischen diesen vier Ebenen macht auch relevante Unterschiede deutlich. So fallen die Werte für die repräsentative Konsolidierung relativ gering aus, was den schwachen Institutionalisierungsgrad der Parteien- und Verbändesysteme in MOE dokumentiert. Dies ist kein spezifisches Problem des post-sozialistischen Kontextes, sondern tritt auch in den meisten jungen Demokratien anderer Weltregionen auf. Allerdings steht die Repräsentationsschwäche von Parteien und Interessenverbänden in den neuen EU-Staaten nach wie vor in markantem Kontrast zu Westeuropa, obwohl auch dort zunehmende Tendenzen zur Bildung von „Kartellparteien“ (Katz/Mair 1995) beobachtet werden, die von sozialen Wertemilieus abgekoppelt sind.

Darüber hinaus erlaubt der internationale Vergleich auch differenzierte Aussagen zur Demokratieentwicklung. Innerhalb der neuen EU-Staaten lassen sich dabei zwei Gruppen unterscheiden: Während der Konsolidierungsprozess in sieben Ländern besonders schnell verlief und heute weitgehend abgeschlossen ist (Estland, Litauen, Polen, Tschechien, Slowakei, Slowenien, Ungarn), weisen Lettland, Bulgarien und Rumänien noch je spezifische Konsolidierungsdefizite auf. Im Vergleich mit Transformationsstaaten anderer Weltregionen erscheinen die zehn MOE-Länder jedoch als relativ homogene Gruppe mit bemerkenswert hohem Konsolidierungsniveau (Merkel 2010). Verantwortlich für diesen Entwicklungsstand sind laut Merkel drei strukturelle Faktoren: Modernität, Staatlichkeit und EU-Beitritt. So waren das Modernisierungs- und insbesondere das Bildungsniveau in MOE bereits zu Beginn des Systemwechsels deutlich stärker ausgeprägt als in anderen Transformationsregionen, was eine nachhaltige Demokratisierung befördert hat. Ferner verfügten die meisten MOE-Länder über ein gut funktionierendes Staatswesen und damit über weit günstigere Rahmenbedingungen für eine schnelle Konsolidierung demokratischer Strukturen als viele Länder Ost- und Südosteuropas, in denen die Staatsfrage prekär blieb. Nicht zuletzt war das internationale Umfeld der mittel- und osteuropäischen Systemtransformation außergewöhnlich vorteilhaft, weil die Aussicht auf den EU-Beitritt eine stabilisierende Wirkung auf die Innenpolitik der betreffenden Staaten entfaltete und in einigen Fällen zu einem regelrechten Konsolidierungsschub beitrug.

Der Konsolidierung demokratischer Strukturen ging die Ausarbeitung demokratischer Verfassungen voran, die in allen MOE-Ländern unmittelbar nach dem Regimewechsel einsetzte und in den meisten Fällen bereits Mitte der 1990er Jahre formal abgeschlossen war. Allerdings waren diese frühzeitig verabschiedeten Verfassungen mit ausgesprochen dynamischen Kontextbedingungen konfrontiert und mussten daher immer wieder den neuen Gegebenheiten angepasst werden. Eine vergleichende Analyse der konstitutionellen Rahmenbedingungen in MOE kann sich daher nicht nur auf die Verfassungsgebung beschränken, sondern muss auch die weitere Verfassungsentwicklung einbeziehen.



Der Beitrag von *Astrid Lorenz* hat hierzu einige bemerkenswerte Befunde geliefert. Demnach weisen die Verfassungen der neuen EU-Staaten hinsichtlich des Zeitpunkts der Verabschiedung, ihres Aufbaus, ihrer Prinzipien sowie ihrer formalen Änderbarkeit große Ähnlichkeiten auf. Diese grundlegende Homogenität der Verfassungsstrukturen, die insgesamt deutlich stärker ausgeprägt ist als in Westeuropa, kommt indes nicht unerwartet, da die Rahmenbedingungen der konstitutionellen Transformation in MOE relativ ähnlich waren. So zerbrachen die institutionellen Ordnungen der ehemaligen sozialistischen Staaten zu etwa demselben Zeitpunkt. Darauf folgte ein weitgehend friedlicher Regimewechsel, der weder durch starke Zivilgesellschaften noch durch pluralistische Mediensysteme geprägt war, welche eine öffentliche Kontrolle der konstitutionellen Transformation ermöglicht hätten. In diesem Kontext war die demokratische Verfassungsgebung ein primär elitengesteuerter Prozess, der in unterschiedlichen Entwicklungspfaden verlief (von Beyme 1994: 95): ein von oben gesteuertes „pragmatisches Durchwursteln“ in Bulgarien und Rumänien, ein verhandelter Systemwechsel in Polen und Ungarn, die Machtübernahme der Opposition nach dem Kollaps des alten Regimes in der Tschechoslowakei sowie eine von staatlicher Neugründung begleitete Demokratisierung im Baltikum und in Slowenien. Für die Analyse der post-sozialistischen Verfassungsgebungsprozesse bietet sich deswegen ein akteurstheoretischer Ansatz an, der auf die Durchsetzung der jeweiligen Eigeninteressen der beteiligten Eliten abstellt. Allerdings zeigten sich solche verfassungsbezogenen Interessengegensätze nicht durchgängig: Während etwa Grundrechtsfragen meist wenig umstritten waren, kam es bezüglich der institutionellen Machtverteilung des Regierungssystems zu teils massiven Konflikten zwischen den politischen Lagern bzw. Parteien. Nicht von ungefähr unterscheiden sich daher die Verfassungen der neuen EU-Staaten am deutlichsten in der institutionellen Ausgestaltung der exekutiv-legislativen Beziehungen.

Seit ihrem Inkrafttreten wurden die demokratischen Verfassungen der zehn MOE-Staaten teilweise substanziell verändert. Anders als bei der Verfassungsgebung sind dabei kaum allgemeine Muster zu erkennen. Vielmehr variierten Zahl und Umfang der Verfassungsänderungen im Zeit- und im Ländervergleich beträchtlich. In dieser Hinsicht gleichen die MOE-Staaten den westlichen Demokratien, wo Verfassungsänderungen sehr stark von kontextspezifischen Akteurskonstellationen abhängen. Es lässt sich lediglich feststellen, dass die Anzahl der Verfassungsänderungsgesetze insgesamt im Zeitraum von 1990 bis 2008 kontinuierlich angestiegen ist. Doch auch dieser generelle Trend deckt sich im Wesentlichen mit den Befunden für westliche Demokratien (Lorenz 2008). Länder- bzw. situationsspezifische Gegebenheiten scheinen also einen deutlich stärkeren Einfluss auf die Verfassungsentwicklung der neuen EU-Staaten zu besitzen als das gemeinsame „post-sozialistische Erbe“.

Alle Verfassungstexte demokratischer Staaten schreiben die Kompetenzen von Präsidenten, Parlamenten und Regierungen fest und definieren damit den Typ des Regierungssystems im engeren Sinn. *Timm Beichelt* und *Dorothea Keudel* haben in ihrem Beitrag gezeigt, dass die exekutiv-legislativen Beziehungsstrukturen in den alten und neuen EU-Staaten grundlegende Ähnlichkeiten aufweisen. Wie in Westeuropa zählen auch die Regierungssysteme in MOE zum Grundtyp des parlamentarischen Systems, bei dem die Regierung aus dem Parlament hervorgeht und diesem politisch verantwortlich ist (Steffani 1979). Innerhalb dieses Typus ist jedoch eine beträchtliche Varianz festzustellen, und zwar sowohl im intra- wie im inter-regionalen Vergleich. Dies gilt insbesondere für die Rolle und Funktion des Staatspräsidenten, der in immerhin sechs der zehn MOE-Staaten – und damit deut-

lich häufiger als im westeuropäischen Durchschnitt – direkt gewählt wird. Daraus lassen sich allerdings noch keine allgemeinen Erkenntnisse über die Funktionsweise der exekutiv-legislativen Beziehungen ableiten. So sind die Präsidenten in einigen MOE-Ländern ohne Direktwahl (wie in Estland und der Tschechischen Republik) mit teils umfangreicheren Kompetenzen ausgestattet als in Ländern mit direkt gewähltem Staatsoberhaupt (Bulgarien, Rumänien, Slowenien). Auch konnten direkt gewählte Präsidenten in keinem der neuen EU-Staaten die „Herrschaftskultur des Gesamtsystems“ (Beichelt/Keudel) so prägen, wie dies beispielsweise in Frankreich durch Charles de Gaulle geschah. Anders als es die Literatur gelegentlich suggeriert (Elgie 1999; Elgie/Moestrup 2008), ist die Direktwahl des Staatsoberhauptes also kein empirisch tragfähiges Kriterium zur Abgrenzung von (rein) parlamentarischen und semi-präsidentiellen Regierungssystemen in MOE. Vielmehr bedarf es dazu einer genaueren Erfassung der Gestaltungsmacht bzw. der wechselseitigen Kontrollkompetenzen von Präsident, Regierung(schef) und Parlament. Auf Basis eines solchen Analyserasters kommen Beichelt und Keudel für die mittel- und osteuropäischen Regierungssysteme zu folgenden Befunden: In fünf Ländern ist keine Dominanz einer der drei Kerninstitutionen zu erkennen (Bulgarien, Rumänien, Slowakei, Tschechien, Ungarn). Parlamentsdominante Systeme existieren lediglich in zwei Ländern (Estland, Lettland), während in zwei weiteren Ländern eine Tendenz zur Präsidialdominanz besteht (Polen, Litauen). Slowenien schließlich bildet den einzigen Fall von Regierungsdominanz.

Die politischen Konsequenzen dieser exekutiv-legislativen Arrangements stellen sich wiederum sehr differenziert dar. Im ersten Jahrzehnt nach dem Systemwechsel standen die Auswirkungen der Regierungssysteme auf die demokratische Konsolidierung im Vordergrund. Wie in anderen Transformationsregionen (Linz/Valenzuela 1994) gingen auch in MOE von Systemen mit Präsidialdominanz teilweise konsolidierungsabträgliche Wirkungen aus. Allerdings zeigten sich solche Effekte nur unter bestimmten Akteurskonstellationen und konnten – wie der Fall Slowakei lehrt – auch in rein parlamentarischen Systemen auftreten. Mit dem Fortschreiten des Konsolidierungsprozesses und des verstärkten EU-Einflusses ab Ende der 1990er Jahre verlor die formale Kompetenzaufteilung zwischen Exekutiv- und Legislativorganen an Prägekraft für die allgemeine Demokratieentwicklung. Seitdem ist die institutionelle Ausgestaltung der horizontalen Gewaltenteilung jedoch keineswegs politisch bedeutungslos. Gerade weil sich die Regierungssysteme in den neuen EU-Staaten noch immer dynamisch entwickeln und sich die *checks and balances* zwischen Präsident, Regierung und Parlament noch nicht vollständig verfestigt haben, kann die exekutiv-legislative Kompetenzaufteilung die Funktionsfähigkeit der mittel- und osteuropäischen Demokratien auch künftig – je nach spezifischer Situation bzw. Akteurskonstellation – entscheidend beeinflussen.

Neben der horizontalen Gewaltenteilung zählt auch die vertikale Staatsorganisation – also das institutionelle Verhältnis zwischen zentralstaatlicher Ebene und subnationalen Gebietskörperschaften – zu den politisch bedeutsamen Strukturmerkmalen demokratischer Verfassungen. Vor diesem Hintergrund hat *Martin Brusis* die dezentralen Autonomierechte in den MOE-Ländern vergleichend untersucht. Ein erster Befund lautet hier, dass alle zehn Staaten unitarisch organisiert sind. Damit sind die vertikalen Staatsstrukturen der neuen EU-Mitglieder homogener als jene der alten, von denen auch einige föderal organisiert sind (Belgien, Deutschland, Österreich). Zugleich ist die regionale Autonomie in MOE deutlich schwächer ausgeprägt als in Westeuropa, wo sich etliche unitarische Staaten in der jüngeren Vergangenheit dezentralisiert haben (Frankreich, Großbritannien, Italien, Spanien). Den-

noch bestehen in MOE nennenswerte Unterschiede hinsichtlich regionaler Selbstverwaltung. In fünf Ländern entstanden bislang keine politisch-administrativen Gebietskörperschaften auf regionaler Ebene (Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen und Slowenien). Hier wurden in den vergangenen Jahren zwar Reformen der regionalen Ebene diskutiert, aber bislang nicht implementiert. In den verbleibenden fünf Ländern existieren regionale Verwaltungen als selbständige Körperschaften des öffentlichen Rechts; die entsprechenden Vertretungsorgane werden von den Bürgerinnen und Bürgern direkt gewählt (Rumänien, Polen, Slowakei, Tschechien und Ungarn). Dabei erscheint Polen als das am stärksten dezentralisierte Land, gefolgt von der Slowakei und Tschechien. In Ungarn und Rumänien ist die regionale Autonomie dagegen relativ schwach ausgeprägt.

Die Gründe für den unterschiedlichen Grad an regionaler Autonomie sind vielfältig. Erstens erklärt die Staatsgröße die Existenz regionaler Gebietskörperschaften: In Ländern mit geringer Bevölkerungszahl und begrenzter territorialer Ausdehnung des Staates, wie im Baltikum und in Slowenien, sind regionale Verwaltungseinheiten nicht unbedingt funktional. Zweitens haben historische Staatstraditionen, aber auch die negativen Erfahrungen mit den ehemaligen sozialistischen Föderationen (Tschechoslowakei, Jugoslawien und der Sowjetunion) zur Entscheidung für unitarische Staaten beigetragen. Drittens wirkte sich die Existenz regionaler politischer Identitäten förderlich für die Gewährung regionaler Autonomierechte aus. Allerdings gilt dies nur bis zu einem gewissen Grad: So können nationale Minderheiten mit sehr starkem Mobilisierungspotenzial eine Regionalisierung auch blockieren, wenn sie bei der Mehrheitsbevölkerung angesichts vermeintlicher Desintegrations-tendenzen eine „zentralistische“ Gegenmobilisierung auslösen. Viertens hat die bevorstehende EU-Mitgliedschaft vor allem die größeren Flächenstaaten (Polen und Rumänien) veranlasst, regionale Verwaltungseinheiten zu schaffen, um in den Genuss von Strukturfördermitteln der Union zu kommen. Schließlich war die Einführung regionaler Verwaltungseinheiten mitunter parteipolitisch motiviert, etwa wenn es galt, die Macht einzelner Regierungschefs auf nationaler Ebene wirksamer zu kontrollieren bzw. einzuschränken (z.B. Vladimír Mečiar in der Slowakei oder Václav Klaus in Tschechien).

Insgesamt verfügen die regionalen Verwaltungseinheiten in den MOE-Ländern nur über geringe formale Machtressourcen. Selbst in jenen Staaten, die eine zweite Parlamentskammer eingerichtet haben (Polen, Rumänien, Slowenien und Tschechien), werden diese nicht auf regionaler Basis konstituiert und bieten daher keine institutionalisierte Mitwirkungsmöglichkeit für dezentrale Gebietskörperschaften auf nationaler Ebene. Mittelfristig ist es jedoch keineswegs unrealistisch, dass die bisherigen Regionalisierungsreformen sowie die Einbindung der MOE-Staaten in das europäische Mehrebenensystem die zentralistische Regierungspraxis nachhaltig verändern.

In der Zusammenfassung erscheinen die mittel- und osteuropäischen EU-Staaten im Bereich „Demokratisierung und Verfassungsrahmen“ als weitgehend homogen, sofern man die grundlegenden Merkmalsausprägungen aus der Perspektive des interregionalen Vergleichs betrachtet. Im Unterschied zu den meisten anderen Transformationsregionen haben sich alle zehn jungen Demokratien MOEs ausgesprochen rasch konsolidiert. Ihre Verfassungsstrukturen ähneln sich stark, ihre Regierungssysteme sind allesamt parlamentarisch organisiert und zentralstaatlich verfasst. Die strukturelle Homogenität erklärt sich durch grundsätzlich ähnliche Ausgangsbedingungen in sozioökonomischer wie soziokultureller Hinsicht, aber auch durch den nahezu zeitgleichen Übergang vom sozialistischen System zur parlamentarischen Demokratie. Unterhalb dieser hochaggregierten Ebene variieren die

institutionellen Konfigurationen und Entwicklungspfade der einzelnen Länder beträchtlich. Dazu zählen spezifische Konsolidierungsdefizite ebenso wie der Umfang und die Häufigkeit von Verfassungsreformen, die Stärke präsidentieller Regierungsmacht oder das Autonomieniveau der regionalen Ebene. Auf Basis der vorliegenden Forschungsergebnisse lassen sich diesbezüglich nur begrenzt länderübergreifende Muster identifizieren bzw. systematische Erklärungen mittlerer Reichweite anführen.

### 3 Strukturen demokratischer Willensbildung

Die Funktions- und Leistungsfähigkeit demokratischer Regierungssysteme hängt in beträchtlichem Umfang von den Strukturen der politischen Willensbildung ab. Zu den zentralen Elementen, die den Willensbildungsprozess in repräsentativen Demokratien strukturieren, zählen das Wahlsystem sowie das Parteien- und das Verbandssystem. Zu allen drei Dimensionen liefert der vorliegende Band bedeutsame Erkenntnisse für die mittel- und osteuropäischen Regierungssysteme.

*Philipp Harfst* hat die post-sozialistischen Wahlsysteme in MOE sowohl bezüglich ihrer Entstehung und Entwicklung als auch mit Blick auf ihre politischen Konsequenzen untersucht. Für beide Bereiche fördert der historische und internationale Vergleich differenzierte Befunde zutage. Zunächst ist die institutionelle Struktur der zehn Wahlsysteme relativ uniform: Ähnlich wie in Westeuropa dominiert auch in MOE die Verhältniswahl in mittleren und großen Wahlkreisen. Unter den neuen EU-Staaten haben allein Ungarn und Litauen nach dem Regimewechsel kombinierte Systeme eingeführt, ein „reines“ Mehrheitswahlsystem findet sich in keinem Fall. Diese weitreichende Isomorphie ist weder auf den Import westeuropäischer Modelle noch auf historische Pfadabhängigkeiten zurückzuführen, sondern erklärt sich primär aus den institutionellen Eigeninteressen der politischen Eliten vor den ersten freien Wahlen (Nohlen/Kasapovic 1996). Im Gegensatz zu Westeuropa ist die Entwicklung der mittel- und osteuropäischen Wahlsysteme allerdings immer noch relativ dynamisch – ein Befund, der dem *conventional wisdom* der vergleichenden Wahlsystemforschung zu widersprechen scheint (Nohlen 1984). In allen neuen EU-Staaten wurden die Gründungswahlsysteme teilweise mehrfach geändert. In Bulgarien und Rumänien kam es kürzlich sogar zu größeren Reformen, wobei die bisherigen Verhältniswahlsysteme durch je spezifische Kombinationen von Mehrheits- und Verhältniswahlelementen ersetzt wurden. Auch diese fortlaufenden Veränderungen sind laut Harfst auf je spezifische Akteurskonstellationen zurückzuführen. Nach wie vor erklärungsbedürftig bleibt indes, warum die Wahlsysteme in MOE insgesamt erheblich instabiler sind als jene in Westeuropa.

Die Auswirkungen der post-sozialistischen Wahlsysteme entsprechen dagegen weitgehend dem theoretischen Kenntnisstand der allgemeinen Komparatistik. Auch in den neuen EU-Staaten produzieren Verhältniswahlsysteme stärker proportionale Ergebnisse als kombinierte Systeme. Allerdings haben die Verhältniswahlsysteme in MOE eine deutlich höhere Disproportionalität zwischen Stimmen- und Mandatsanteilen hervorgebracht als die Verhältniswahlsysteme in westeuropäischen Demokratien. Dieser Befund ist ein eindrucksvoller Beleg für die Kontextbedingtheit von Wahlsystemeffekten, die auch von der vergleichenden Wahlsystemforschung betont wird (Nohlen 2009). Demnach hängen die Auswirkungen von Wahlsystemen nicht nur von deren institutionellem Design, sondern auch von der Struktur des jeweiligen Parteiensystems ab. Die fortschreitende Konsolidierung der

mittel- und osteuropäischen Parteiensysteme erklärt daher auch den Umstand, dass sich die durchschnittliche Disproportionalität der post-sozialistischen Wahlsysteme seit den 1990er Jahren zunehmend verringert und damit dem westeuropäischen Niveau angenähert hat. Dieser Trend trifft jedoch nicht flächendeckend zu: In Lettland, Litauen, Rumänien und der Slowakei haben die Disproportionalitätswerte im Zeitverlauf stark oszilliert, was auf eine besonders dynamische Parteiensystementwicklung in diesen Fällen verweist.

An diese Beobachtung schließt der Beitrag von *Guido Tiemann* zu den mittel- und osteuropäischen Parteiensystemen nahtlos an. Zunächst verweist seine Analyse auf augenfällige Strukturunterschiede, und zwar sowohl in inter-regionaler als auch in intra-regionaler Hinsicht. So sind die Parteiensysteme in MOE erheblich instabiler, deutlicher fragmentiert und stärker polarisiert als ihre Pendants in Westeuropa. Diese grundlegenden Differenzen zwischen alten und neuen EU-Staaten sind auf heterogene historisch-politische Kontexte zurückzuführen: Während die westeuropäischen Parteiensysteme auf gesellschaftlichen Konfliktlinien (*cleavages*) beruhen, die über Jahrhunderte gewachsen sind (Lipset/Rokkan 1967), wurden solche Konfliktlinien in MOE – sofern sie dort überhaupt vor 1945 bestanden hatten – in den Jahrzehnten sozialistischer Herrschaft weitgehend eingeebnet. Daher fehlt es den meisten Parteien in den neuen EU-Staaten an einer soziostrukturell fundierten Wählerbasis, was die mangelnde Stabilität der dortigen Parteiensysteme insgesamt erklärt. Allerdings sollte dies nicht die Tatsache verdecken, dass auch zwischen den post-sozialistischen Parteiensystemen beträchtliche Strukturdifferenzen bestehen, die bereits unmittelbar nach dem Regimewechsel erkennbar waren (Grotz 2000). Eine Erklärung für diese innerregionale Varianz liegt in den unterschiedlichen Typen kommunistischer Herrschaft, die je spezifische „Erbschaften“ (*legacies*) für die inhaltliche und organisatorische Strukturierung der post-sozialistischen Parteiensysteme hinterließen (Kitschelt u.a. 1999).

Obwohl die kommunistischen *legacies* nach wie vor strukturprägend sind, zeigen sich auch zunehmende Konvergenzen zwischen den Parteiensystemen in der erweiterten EU. Besonders bedeutsam erscheint hier der Befund, dass der parteipolitische Wettbewerbsraum sowohl in Westeuropa als auch in MOE durch dieselben zwei Dimensionen strukturiert ist: eine sozioökonomische und eine soziokulturelle Konfliktachse. Ob und inwieweit sich unter diesen Bedingungen auch die gesellschaftlichen Grundlagen des Parteienwettbewerbs in West und Ost einander annähern werden, bleibt abzuwarten.

In Westeuropa war und ist der *cleavage* zwischen Kapital und Arbeit von zentraler Bedeutung. Auf der Ebene des Parteiensystems manifestiert er sich in der Gegenüberstellung von Sozialdemokratischen und Konservativen/Christdemokratischen Parteien. Angesichts der soziostrukturellen Fundierung dieser Konfliktdimension sind die meisten sozialdemokratischen Parteien traditionell enge Allianzen mit den jeweiligen Arbeitnehmerverbänden (Gewerkschaften) eingegangen (Armingeon 1994). In MOE war die historische Ausgangslage gänzlich anders, wie *Klaus Armingeon* in seinem Kapitel über Verbändesysteme erläutert. Unter den sozialistischen Regimen fungierten Gewerkschaften hauptsächlich als „Transmissionsriemen“ der kommunistischen Staatspartei, eine Gewerkschaftsmitgliedschaft war mithin für die meisten Arbeitnehmer faktisch verpflichtend. Vor diesem Hintergrund erstaunt es nicht, dass die „alten“ Gewerkschaften in den MOE-Ländern nach 1989/90 mit einer regelrechten Austrittswelle konfrontiert waren. Der Mitgliederschwund konnte auch durch die Gründung zahlreicher neuer Gewerkschaften nicht kompensiert werden, zumal es ihnen an „natürlichen Partnern“ im Parteiensystem fehlte. Daher sank der gewerkschaftliche Organisationsgrad in den meisten MOE-Ländern rapide und stabilisierte

sich erst Mitte der 2000er Jahre auf insgesamt niedrigem Niveau. Angesichts des „Nebeneinanders“ von ex-kommunistischen Gewerkschaften und neugegründeten Arbeitnehmerverbänden ist zugleich die Anzahl gewerkschaftlicher Dachverbände in den neuen EU-Staaten deutlich höher als in den meisten westlichen Demokratien. Mitgliederschwund und organisatorische Fragmentierung kennzeichnen also das Gewerkschaftslager in den meisten MOE-Ländern. Da es zudem an starken und verhandlungsbereiten Arbeitgeberverbänden mangelt, haben die mittel- und osteuropäischen Verbändesysteme nicht jene wirtschafts- und sozialpolitische Bedeutung erreichen können, die sie in Deutschland und anderen westlichen Demokratien besitzen.

Gleichwohl gibt es auch im Bereich der Verbändesysteme keine trennscharfe Dichotomie zwischen West- und Ostmitteleuropa. Vielmehr macht Armington auf beträchtliche Varianzen innerhalb der beiden Regionen aufmerksam. In westlichen Demokratien hat es schon immer signifikante Strukturunterschiede zwischen nord- bzw. zentraleuropäischen und angelsächsischen Verbändesystemen gegeben, die die Verbändeforschung traditionell mithilfe der idealtypischen Differenzierung von Korporatismus und Pluralismus zu erfassen versuchte. Mittel- und Osteuropa scheint in dieser Hinsicht insgesamt homogener zu sein: Aufgrund des geringen gewerkschaftlichen Organisationsgrades und des niedrigen Deckungsgrads durch Tarifverträge gleichen die meisten neuen EU-Staaten den „pluralistischen“ Verbändesystemen anglosächsischer Provenienz. Allerdings gibt es auch hier mit Slowenien eine interessante Ausnahme: Dort befindet sich nicht nur der gewerkschaftliche Organisationsgrad auf ungewöhnlich hohem Niveau, sondern es hat sich auch ein tripartistisches Gremium (aus Staat, Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden) etabliert, das – im Gegensatz zu ähnlichen Gremien in den anderen MOE-Staaten – eine wirksame wirtschaftspolitische Steuerungsfunktion ausüben konnte. Diese Sonderstellung Sloweniens ist wohl nur durch eine historisch-qualitative Fallstudie vollständig zu erklären. Insgesamt zeigt Armington jedoch, dass die gängigen Konzepte und theoretischen Ansätze der vergleichenden Verbändeforschung auch auf den post-sozialistischen Kontext fruchtbar übertragen werden können.

In der Zusammenfassung sind die Strukturen der demokratischen Willensbildung in den MOE-Staaten nachhaltig vom historischen Kontext der sozialistischen Regime geprägt. Daraus resultieren einige grundlegende Unterschiede zu den westeuropäischen Demokratien. Das „sozialistische Erbe“ manifestiert sich hier vor allem in einer ausgesprochen schwachen gesellschaftlichen Rückbindung der intermediären Einrichtungen (Parteien- und Verbändesysteme). Damit geht wiederum eine hohe Dynamik der Willensbildungsstrukturen einher, die in kontinuierlichen Veränderungen der post-sozialistischen Wahlsysteme, aber auch in fluiden Organisations- und Interaktionsmustern der intermediären Einrichtungen zum Ausdruck kommt. Zugleich finden sich innerregionale Strukturdifferenzen, die zum Teil durch spezifische *legacies* – etwa den unterschiedlichen Typen kommunistischer Herrschaft – zu erklären sind. Nicht zuletzt gibt es auch in diesem Bereich Anzeichen von Konvergenz zwischen alten und neuen EU-Staaten, etwa bei den Auswirkungen der Wahlsysteme auf die Repräsentationsqualität oder hinsichtlich der Dimensionalität des parteipolitischen Wettbewerbs. Ob sich diese Annäherungstendenzen der Willensbildungsstrukturen an die etablierten Demokratien weiter verstetigen, ist aufgrund der unverändert starken – und keineswegs uniformen – Entwicklungsdynamik derzeit nicht abzusehen.

## 4 Parlamente und Regierungen als politische Entscheidungszentren

In repräsentativen Demokratien werden die zentralen politischen Entscheidungen von Parlament und Regierung getroffen. Wie bereits ausgeführt, sind die beiden Verfassungsorgane in allen Regierungssystemen MOEs institutionell miteinander verschränkt (Steffani 1979). Für die Funktions- und Leitungsfähigkeit des politischen Entscheidungszentrums sind daher die Interaktionen von Regierung, parlamentarischer Mehrheit und parlamentarischer Opposition von ausschlaggebender Bedeutung. Dieses Beziehungsgefüge wird wiederum von drei Strukturdimensionen geprägt: der Binnenorganisation des Parlaments, der Binnenorganisation der Regierung sowie der parteipolitischen Zusammensetzung der Regierung, die gleichsam als „Klammer“ zwischen beiden Verfassungsorganen fungiert.

Zunächst hat *Silvia von Steinsdorff* die Binnenstrukturen der zehn post-sozialistischen Parlamente untersucht. Ihr Beitrag macht deutlich, dass die Institutionalisierung der demokratischen Legislativen in MOE wesentlich durch die jeweiligen Transformationspfade geprägt war und damit erkennbar unterschiedlich verlief. In den Ländern mit „ausgehandelter Transition“ (Ungarn, Polen) wurden die letzten sozialistischen Parlamente zu zentralen Akteuren des Systemwechsels; für die Legislativen der „revolutionären“ Tschechoslowakei und Sloweniens galt dies nur eingeschränkt. Und während die legislative Transformation in den Baltischen Staaten ganz im Zeichen der staatlichen Neugründung stand, traten die nationalen Parlamente in Bulgarien und Rumänien erst sehr viel später in Erscheinung.

Trotz dieser divergierenden Institutionalisierungsprozesse weisen die Parlamente der neuen EU-Staaten einige Gemeinsamkeiten auf, die sie von ihren westeuropäischen Pendants signifikant unterscheiden. Dies wird zunächst anhand der soziodemographischen Zusammensetzung der neuen Parlamentselite deutlich. So haben in MOE weit mehr Parlamentarier einen Universitätsabschluss, auch der Anteil von Abgeordneten aus der Wirtschaft liegt erheblich über dem westeuropäischen Niveau. Umgekehrt sind Frauen in mittel- und osteuropäischen Parlamenten nach wie vor auffällig unterrepräsentiert: Nach Einführung demokratischer Wahlen bestand offenbar kein übergreifendes gesellschaftliches Bewusstsein, den relativ hohen Frauenanteil, der in den sozialistischen Parlamenten durch feste Quoten vorgegeben war, zu bestätigen. Auch die Wiederwahlquoten der einzelnen Abgeordneten in MOE sind im Durchschnitt deutlich niedriger als in Westeuropa. Dieser Umstand, der eine unmittelbare Folge der noch immer höchst volatilen Parteiensysteme darstellt, erschwert insgesamt die Professionalisierung der innerparlamentarischen Arbeit.

Angesichts der schwierigen Rahmenbedingungen der post-sozialistischen Transformation haben sich die Parlamente in allen MOE-Staaten als erstaunlich handlungsfähig erwiesen. Von Steinsdorff erklärt diesen Befund mit dem „Prinzip der rationalen Inklusion“, also dem bewussten Versuch der Parlamente, ihre Binnenorganisation an die „fluiden“ Kontexte anzupassen (Kraatz/von Steinsdorff 2002). Im Gegensatz zu Westeuropa wurde in allen mittel- und osteuropäischen Parlamenten das Plenum gegenüber den ständigen Ausschüssen institutionell geschwächt, was nicht nur eine verbesserte Einbindung oppositioneller Abgeordneter ermöglicht, sondern auch die Position der Legislative gegenüber der Exekutive insgesamt aufwertet. Damit bestehen innerparlamentarische Entscheidungsstrukturen, die auch ohne parteipolitisch solide Regierungsmehrheit effizient und effektiv sein können. Mit der fortlaufenden Konsolidierung der post-sozialistischen Parteiensysteme finden sich in MOE zunehmende Tendenzen, Mehrheitsfraktionen und Regierungen enger aneinander zu koppeln. Diese Angleichung der parlamentarischen Funktionslogik an das westeuropäi-

sche Modell kann allerdings nur für fünf der zehn MOE-Länder festgestellt werden (Bulgarien, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn). Ungeachtet dessen haben alle neuen EU-Staaten das „Prinzip der rationalisierten Inklusion“ weiter ausgebaut und damit ihr eigenständiges Modell parlamentarischer Binnenorganisation verfestigt.

Im Gegensatz zu den Parlamenten sind die Parteienregierungen in MOE weit weniger gefestigt. Vor diesem Hintergrund haben *Florian Grotz* und *Till Weber* die Bildung und Dauerhaftigkeit von Regierungskoalitionen in den neuen EU-Staaten analysiert. Was die parteipolitische Zusammensetzung der post-elektoralen Regierungen zwischen 1990 und 2009 anbelangt, kommt der internationale Vergleich zu differenzierten Befunden: Einerseits werden Minimale Gewinnkoalitionen, bei denen die Stimmen jedes Bündnispartners für die absolute Parlamentsmehrheit benötigt werden, sowohl in Westeuropa als auch in MOE am häufigsten gebildet. Andererseits sind in den neuen EU-Staaten Übergroße Koalitionen, die mehr politische Parteien einschließen als zur absoluten Mehrheit im Parlament benötigt werden, deutlich häufiger als in den alten. Ähnliches gilt für Regierungen aus ideologisch heterogenen Parteien, die in MOE relativ zahlreich sind.

Auch mit Blick auf die Koalitionsstabilität ergibt sich ein nuanciertes Bild. Zum einen ist das Stabilitätsniveau der mittel- und osteuropäischen Parteiregierungen insgesamt deutlich geringer als in Westeuropa. Interessanterweise hat sich dies während der vergangenen 20 Jahre kaum verändert, was darauf hindeutet, dass Koalitionsinstabilität in MOE keine temporäre Erscheinung, sondern ein strukturelles Phänomen ist. Zum anderen variiert die Dauerhaftigkeit von Regierungskoalitionen zwischen den einzelnen MOE-Staaten beträchtlich. Das Spektrum reicht hier von Ungarn, wo fast alle post-elektoralen Regierungen ihre maximal mögliche Amtszeit von vier Jahren vollendet haben, bis zu Lettland, wo die einzelnen Kabinette im Durchschnitt weniger als eineinhalb Jahre dauerten.

Auf den ersten Blick scheinen diese empirischen Befunde dem theoretischen Kenntnisstand der westeuropabezogenen Koalitionsforschung zu widersprechen. Geht man von der gängigen Logik koalitionspolitischer Nutzenmaximierung im Sinne von *office*-, *policy*- und *vote-seeking* aus (Müller/Strøm 1999), sind sowohl Übergroße Koalitionen als auch ideologisch heterogene Regierungsbündnisse theoretisch suboptimale Konfigurationen. Demnach sollten beide Konstellationen nur selten auftreten und – falls sie tatsächlich gebildet werden – relativ instabil sein. In MOE ist aber das genaue Gegenteil der Fall. Dieser scheinbare Widerspruch löst sich indes auf, wenn man den post-sozialistischen Kontext systematisch in die theoretisch angenommenen Nutzenkalküle einbezieht. Nach Grotz und Weber bilden die Parteiensysteme in MOE nämlich ein gänzlich anderes, schwierigeres Umfeld für die Bildung und Aufrechterhaltung von Regierungsbündnissen als in Westeuropa. Diese spezifischen Kontextbedingungen begründen nicht nur das generell höhere Niveau an Koalitionsinstabilität. Vielmehr verändern sie auch das Verständnis davon, welche BündnisKonstellationen als theoretisch optimal im Sinne von *office*-, *policy* und *vote* gelten können. Konkreter formuliert: Unter den schwierigen Bedingungen der post-sozialistischen Parteiensysteme sind numerisch und ideologisch breiter aufgestellte Regierungsbündnisse besonders attraktiv, weil sie ihre Arbeitsfähigkeit eher aufrecht erhalten können und deshalb den Nutzenkalkülen der beteiligten Parteien besser entsprechen als vermeintlich einfachere Bündnisalternativen.

Eine besondere Schwierigkeit bei der Institutionalisierung demokratischer Entscheidungszentren in MOE bestand darin, die ehemals kommunistischen Regierungsstrukturen in funktions- und leistungsfähige Kernexekutiven zu transformieren. Wie *Ferdinand Mül-*



*ler-Rommel* in seinem Beitrag zeigt, haben die neuen EU-Staaten diese Herausforderung im Großen und Ganzen erfolgreich gemeistert. In allen zehn Ländern wurden nach den Gründungswahlen parlamentarisch verantwortliche Kabinette eingerichtet, die hinsichtlich der formal-institutionellen Rahmenbedingungen ihren westeuropäischen Pendanten – bei allen kontextspezifischen Besonderheiten – grundsätzlich gleichen. Dies gilt insbesondere für die verfassungsmäßigen Selektionsmechanismen des Regierungschefs und der Minister, die Anzahl und Aufteilung der ministerialen Ressorts sowie die praktische Koordination der Kabinetttätigkeit durch eine dem Premierminister unterstellte Regierungszentrale.

Den funktional bedeutsamsten Unterschied zu den westeuropäischen Kabinettsstrukturen sieht Müller-Rommel in der hohen Fluktuationsrate des exekutiven Spitzenpersonals. So betrug die durchschnittliche Amtszeit der Regierungschefs in den zehn neuen EU-Staaten lediglich 2,4 Jahre, die der Minister sogar nur 2,1 Jahre. Zwar variiert die Amtsdauer der Regierungschefs im innerregionalen Vergleich beträchtlich: An der Spitze stehen hier die Slowakei (4,5 Jahre) und Slowenien (4,0 Jahre), während Lettland (1,6) und Polen (1,5) die Schlusslichter bilden. Die Fluktuationsrate auf Ministerebene weist jedoch eine deutlich geringere Spannweite auf: In keinem MOE-Land waren die Minister durchschnittlich länger als 2,6 Jahre im Amt. Nimmt man die Einschätzung von Richard Rose (1974) zum Maßstab, dass Kabinettsmitglieder in Westeuropa mindestens eine dreijährige Amtszeit benötigten, um grundsätzlich neue Politikinhalte zu implementieren, so verfügten nur wenige Kabinette in den neuen EU-Staaten über die notwendigen Voraussetzungen, um eine nachhaltige politische Gestaltungsfunktion zu übernehmen. Inwieweit diese Annahme auch empirisch zutrifft, muss angesichts fehlender Untersuchungen zum Zusammenhang von Kabinettsstrukturen und materieller Regierungspolitik in MOE offen bleiben. Fest steht allerdings, dass die hohe Fluktuation unter der ministeriellen Elite eine bedeutsame Konsequenz für die exekutiven Binnenstrukturen hatte: Angesichts der geringen Kontinuität des politischen Spitzenpersonals erhielten die Regierungszentralen in MOE einen vergleichsweise hohen Einfluss auf die kabinettsinternen Entscheidungsprozesse (Blondel/Müller-Rommel/Malová 2007). Vor diesem Hintergrund ist es besonders interessant, dass die Regierungszentralen in den neuen EU-Staaten hinsichtlich ihrer personellen Größe und ihrer politisch-administrativen Kompetenzen deutlich differieren. Müller-Rommel unterscheidet hierbei drei Typen von Regierungszentralen: „politisch-reformorientierte“ in Estland, Lettland und Tschechien, „bürokratisch-administrative“ in Litauen, Polen und Ungarn sowie „Premierminister-zentrierte“ in Rumänien, Bulgarien und der Slowakei. Worauf diese Strukturunterschiede zwischen den Regierungszentralen zurückzuführen sind und inwieweit sie die kabinettsinternen Entscheidungsprozesse systematisch beeinflusst haben, ist bislang noch unklar und müsste gesondert untersucht werden.

Insgesamt weisen die politischen Entscheidungszentren in den MOE-Staaten einige grundlegende Ähnlichkeiten mit denjenigen in Westeuropa auf. In allen post-sozialistischen Parlamenten wurden arbeitsteilige Binnenstrukturen errichtet, die meisten Regierungen bestanden aus Mehrparteienkoalitionen, und die innerexekutiven Entscheidungsprozesse sind nach dem aus Westeuropa bekannten Modell des parlamentarischen Kabinettsystems organisiert. Dass unterhalb dieser allgemeinen Ebene die innerregionale und zeitliche Varianz je nach Gegenstandsbereich teilweise beträchtlich ausfällt, kann angesichts der bisherigen Ausführungen kaum überraschen. Interessanter erscheint an dieser Stelle ein anderer Befund, der in allen drei Dimensionen durchgängig hervortritt: Die hohe Dynamik der post-sozialistischen Parteiensystementwicklung prägt die Struktur und Funktionsweise der par-

lamentarischen Regierungsinstitutionen in MOE in sehr spezifischer Weise. Daraus erklärt sich nicht nur der Umstand, dass die Binnenstrukturen des politischen Entscheidungszentrums in den neuen EU-Staaten – trotz weitreichender formal-institutioneller Ähnlichkeiten zu Westeuropa – insgesamt deutlich instabiler sind. Vielmehr wurde auch deutlich, dass den politischen Eliten in MOE dieser „fluide“ Kontext offenbar sehr bewusst ist und sie dementsprechend versuchen, ihr Verhalten innerhalb der parlamentarischen Regierungsinstitutionen anzupassen. Wie aufgezeigt, hat dies zu MOE-spezifischen Strukturmustern bei der parlamentarischen Binnenorganisation (nach dem Prinzip der „rationalisierten Inklusion“) und bei der Koalitionsbildung (relative Häufigkeit und Stabilität „breiter“ Regierungsbündnisse) beigetragen. Ob eine solche Verhaltensanpassung auch innerhalb der post-sozialistischen Kernexekutiven stattgefunden bzw. dort zu spezifischen Strukturmustern geführt hat, wäre noch zu überprüfen.

## 5 Institutionelles Umfeld der parlamentarischen Regierungen

Wer die Struktur und Funktionsweise von Regierungssystemen untersucht, kann sich nicht auf die Muster der repräsentativ-demokratischen Willensbildung und des politischen Entscheidungszentrums beschränken, sondern muss auch das institutionelle Umfeld von Parlament und Regierung einbeziehen. Folgt man dem *mainstream* der empirisch-vergleichenden Demokratieforschung (Schmidt 2008: 289ff.), zählen dazu insbesondere direktdemokratische Verfahren und Verfassungsgerichte. Beide institutionelle Arrangements sind keine notwendigen Bestandteile repräsentativer Demokratien. Gleichwohl wird ihnen eine erhebliche theoretische Bedeutung für die Funktions- und Leistungsfähigkeit eines demokratischen Systems zugeschrieben, weil sie die Gestaltungsmacht der politischen Mehrheit als „Vetospieler“ (Tsebelis 2002) einschränken und dadurch eine konsensdemokratische Wirkung entfalten können (Lijphart 1999; Vatter/Bernauer 2009). Für den vorliegenden Untersuchungskontext tritt die Europäische Union als „externes“ institutionelles Umfeld hinzu: Durch die Möglichkeit zur supranationalen Rechtsetzung wirkt die EU nicht nur auf die Regierungspolitik ihrer Mitgliedstaaten ein, sondern hat auch eine starke Vorabwirkung auf jene Staaten, die ihr beitreten wollen. Daher war und ist die EU-Ebene auch für die Funktionsweise der mittel- und osteuropäischen Transformationsstaaten von potentieller Relevanz.

Zum Bereich „direkte Demokratie in MOE“ finden sich bislang nur wenige politikwissenschaftliche Veröffentlichungen. Dies erstaunt umso mehr, als das direktdemokratische Inventar in den neuen EU-Staaten vergleichsweise gut ausgebaut ist, wie der Beitrag von Uwe Wagschal zeigt. Zwar waren die historischen Erfahrungen mit direktdemokratischen Verfahren in der Region sehr unterschiedlich. Seit 1990 besteht jedoch in jedem der zehn MOE-Länder die Möglichkeit des Plebiszits, welches von der Regierung, dem Staatspräsidenten oder der Parlamentsmehrheit anberaumt werden kann. Ein fakultatives Referendum – also eine direktdemokratische Abstimmung über einen Parlamentsentscheid – ist in acht Ländern möglich (Ausnahmen: Bulgarien und Estland), eine Volksinitiative in immerhin sieben (außer in Bulgarien, Estland und Tschechien). Lediglich bezüglich des obligatorischen Referendums – eines rechtlich zwingend vorgesehen Volksentscheids – sind die MOE-Staaten weniger uniform: Diese Option ist nur in fünf Fällen konstitutionell verankert (Estland, Lettland, Litauen, Rumänien, Slowakei). Was also die rechtlichen Grundlagen der

direkten Demokratie (*rules in form*) anbelangt, sind die neuen EU-Staaten nicht nur homogener als die alten EU-Mitglieder, sondern bieten ihren Bürgerinnen und Bürgern deutlich mehr sachunmittelbare Mitwirkungsmöglichkeiten auf nationaler Ebene. In dieser Hinsicht gleichen die MOE-Länder eher den anderen post-sozialistischen Staaten Osteuropas.

Bei der Anwendung des direktdemokratischen Instrumentariums (*rules in use*) ergibt sich ein differenzierteres Bild. So variiert die Anzahl nationaler Abstimmungen innerhalb der neuen EU-Staaten beträchtlich: Überdurchschnittlich häufig – auch im Vergleich zu den meisten alten EU-Staaten – wurden direktdemokratische Verfahren seit 1990 in Litauen (19), Slowenien, Ungarn (je 12), der Slowakei (10) und Lettland (9) angewendet, während es in Bulgarien im selben Zeitraum zu keiner einzigen Abstimmung kam. Im Vergleich aller post-sozialistischen Länder findet sich dagegen ein regionalspezifisches Muster: So wurden die in MOE abgehaltenen Volksinitiativen, die als „eigentliches“ bürgerschaftliches Partizipationsinstrument gelten (Patzelt 2010), nahezu ausschließlich in den neuen EU-Staaten abgehalten. Im post-sowjetischen und post-jugoslawischen Raum überwogen dagegen „von oben“ angesetzte Plebiszite, die nach Wagschal eher dazu dienten, autoritäre bzw. semi-demokratische Strukturen zu konsolidieren.

Aus der Erfolgsquote der direktdemokratischen Abstimmungen in MOE lässt sich wiederum kein eindeutiges Bild ableiten: Die Anzahl der angenommenen und abgelehnten Vorlagen bei direktdemokratischen Abstimmungen hält sich in etwa die Waage. Die höchsten Zustimmungs- und Beteiligungsquoten wurden jeweils bei den Unabhängigkeitsreferenden Anfang der 1990er Jahre sowie bei den Volksabstimmungen über den EU-Beitritt im Jahr 2003 erzielt. Auch bezüglich der politischen Effekte direktdemokratischer Abstimmungen sind auf Aggregatdatenebene keine allgemeinen Muster zu erkennen. Fest steht lediglich, dass die direktdemokratischen Institutionen in keinem MOE-Land eine derart systemprägende Wirkung haben entfalten können, wie es in der Schweiz der Fall ist (Neidhart 1970). Allerdings heißt dies keineswegs, dass die bisherigen Abstimmungen irrelevant waren. Vielmehr lässt sich die politische Bedeutung einzelner Referenden – wie der Abstimmungen über das Privatisierungsprogramm in Polen, die Gesundheitsreform in Ungarn oder die Direktwahl des Staatspräsidenten in der Slowakei – für den jeweiligen Kontext relativ klar bestimmen. Zur Frage, unter welchen Bedingungen direktdemokratische Verfahren in MOE besonders relevante Auswirkungen zeitigen, finden sich jedoch keine systematischen Studien. Ähnliches gilt für die Gründe der Einführung und Anwendung direktdemokratischer Institutionen in MOE. Wagschals Aggregatdatenanalysen verdeutlichen eindrucksvoll, dass es zu diesen Fragen keine „einfachen“ Erklärungsmuster gibt, und verweisen damit auf den fortbestehenden Bedarf an qualitativ vergleichenden Untersuchungen zu diesem Bereich.

Der Forschungsstand zu den mittel- und osteuropäischen Verfassungsgerichten ist durch eine ähnliche Ausgangssituation gekennzeichnet. Wie der Beitrag von *Christoph Hönnige* deutlich macht, waren die historischen Erfahrungen mit *judicial review* in den MOE-Ländern durchaus heterogen. Vor 1989 verfügten lediglich Jugoslawien und Polen über eigene Verfassungsgerichte, die jeweils nur einen geringen Handlungsspielraum hatten. Diese unterschiedlichen *legacies* hatten offenbar keine systemprägende Wirkung für die post-sozialistische Phase: Bis Mitte der 1990er Jahre haben sämtliche neuen EU-Staaten demokratisch legitimierte Verfassungsgerichte eingeführt, die sich in mehrfacher Hinsicht gleichen. Erstens haben sich alle MOE-Länder – mit Ausnahme von Estland – für das deutsch-österreichische Modell der zentralisierten Verfassungsgerichtsbarkeit entschieden.

Zweitens bieten alle Verfassungsgerichte in MOE ein relativ gut ausgebautes Set an Klagemöglichkeiten, und drittens sind ihre formal-institutionellen Grundlagen bis heute weitgehend stabil geblieben (Ausnahmen: Polen, Rumänien). Im Vergleich zu Westeuropa, wo sich traditionell Länder mit starker und schwacher Verfassungsgerichtsbarkeit gegenüberstehen (Ismayr 2009: 14ff.), sind die Verfassungsgerichte in MOE damit nicht nur einheitlicher aufgebaut, sondern verfügen auch über eine insgesamt stärkere Stellung innerhalb der demokratischen Ordnung.

Aus Sicht der Vergleichenden Regierungslehre liegt es daher nahe zu fragen, ob die Höchstgerichte in MOE die Funktion von „neutralen Verfassungshütern“ übernehmen oder eher als „Vetospieler“ agieren. Auf Basis der vorhandenen Literatur kann diese Frage allerdings nicht hinreichend beantwortet werden, da noch keine systematischen Studien zur Entscheidungspraxis der post-sozialistischen Verfassungsgerichte vorliegen. Hönnige konzentriert sich daher auf das *Vetopotenzial* der mittel- und osteuropäischen Höchstgerichte, das er mithilfe eines institutionentheoretischen Ansatzes vergleichend untersucht. Als zentrale Analysekategorien dienen hierbei die Besetzungsverfahren der Richter, die formalen Zugangswege zu den Gerichten sowie ihre institutionelle Unabhängigkeit. Dadurch werden die erheblichen Machtressourcen der Verfassungsgerichte in MOE erkennbar, mit denen sie den Gesetzgebungsprozess beeinflussen können. Trotz der Nominierung von Verfassungsrichtern durch Legislative und Exekutive besteht eine hohe Wahrscheinlichkeit, dass die inhaltlichen Präferenzen der Verfassungsgerichte von denen der parlamentarischen Regierungsmehrheit abweichen. Hönnige weist damit die These von Tsebelis (2002) für MOE zurück, nach der Verfassungsgerichte grundsätzlich von anderen Vetospielern „absorbiert“ und so in ihrer politischen Bedeutung neutralisiert werden. Ferner wird deutlich, dass die Verfassungsgerichtsbarkeit in den MOE-Ländern umfangreiche Klagemöglichkeiten bietet. Dieses wiederum führt zu einem erkennbaren Anstieg der Verfahrenszahlen – ein Trend, der auch bei den meisten Verfassungsgerichten in Westeuropa zu beobachten ist. Nicht zuletzt zeigt sich, dass sich die post-sozialistischen Verfassungsgerichte der formalen und informellen Beeinflussung seitens der entsprechenden Regierungen zunehmend entziehen konnten. Insgesamt verweisen die Befunde auf das beträchtliche Vetopotenzial *aller* mittel- und osteuropäischen Verfassungsgerichte. Unter welchen Kontextbedingungen sie ihre institutionellen Machtressourcen auch nutzen, bleibt als offene Frage für die weitere vergleichende Forschung zu west- und osteuropäischen Verfassungsgerichten bestehen.

Die „Rückkehr nach Europa“ war nicht nur ein zentrales Motiv vieler Protagonisten der mittel- und osteuropäischen Systemtransformation. Vielmehr hat die europäische Integration auch die Entwicklung der demokratischen Regierungssysteme in MOE nachhaltig beeinflusst. Ebenso wie in den alten EU-Staaten geht auch in den neuen Mitgliedstaaten mit der Übernahme des gemeinschaftlichen Rechtsbestands (*acquis communautaire*) ein substanzieller Autonomieverlust der nationalen Regierungen einher, der durch den freien Zugang zum Binnenmarkt und die politischen Mitwirkungsmöglichkeiten auf supranationaler Ebene kompensiert werden sollte. Diese „Europäisierung“ nationalstaatlicher Politik zeigt sich nicht nur in unterschiedlichen Aufgabenfeldern (*policies*), sondern kann auch die institutionelle und prozessuale Dimension der nationalen Regierungssysteme beeinflussen (Graziano/Vink 2006).

Vor diesem Hintergrund haben *Frank Schimmelfennig* und *Guido Schwellnus* festgestellt, dass die innenpolitischen Konsequenzen der europäischen Integration in den MOE-Ländern systematisch unterschiedlich waren – und zwar sowohl in zeitlicher als auch in

international vergleichender Perspektive. In zeitlicher Hinsicht war die „transformative Macht der EU“ (Grabbe 2006) während der Beitrittsverhandlungen am stärksten, als den MOE-Staaten mit der EU-Mitgliedschaft ein glaubwürdiger „Gewinn“ vor Augen stand. Zugleich erschien dieser Gewinn keineswegs automatisch gesichert, sondern hing wesentlich vom regelkonformen Verhalten der mittel- und osteuropäischen Regierungen ab. Aufgrund dessen konnte die Beitrittskonditionalität einen nachhaltigen Einfluss auf die demokratische und rechtsstaatliche Entwicklung in MOE ausüben. Dieser Befund gilt wiederum nur für eine bestimmte Gruppe von post-sozialistischen Transformationsländern: jene, die sich während der Beitrittsphase im „Graubereich“ zwischen stabiler Demokratie und fortwährender Autokratie befanden. In Vorreiterstaaten wie Polen, Ungarn und Tschechien erwies sich eine externe Stabilisierung der Demokratie als überflüssig, in autokratischen Staaten wie Russland und Belarus dagegen war die politische Position der Europäischen Union von Anfang an nicht stark genug. In den Ländern jedoch, die zwischen beiden Extrempolen lagen, wurde der demokratische Konsolidierungsprozess durch die Beitrittskonditionalität maßgeblich befördert (z.B. Rumänien, Bulgarien, Slowakei). Hier trug der „EU-Rahmen“ nicht nur zur Stärkung der demokratischen Kräfte bei, sondern bewirkte auch im weiteren Verlauf eine demokratieorientierte Verhaltensänderung der ehemals autoritären Regierungsparteien. So kam es nach Schimmelfennig und Schwellnus zu einer Art „Pfadabhängigkeit“ demokratischer Konsolidierung, was einen Rückfall in autoritäre Herrschaftspraktiken verhinderte.

Nachdem die zehn MOE-Staaten der EU beigetreten sind und damit der supranationale „Konditionalitätsdruck“ weggefallen ist, haben die innenpolitischen Kontexte an Bedeutung für die institutionelle Entwicklung der mittel- und osteuropäischen Regierungssysteme gewonnen. Das daraus resultierende Gesamtbild präsentiert sich äußerst vielgestaltig. Zwar sind in keinem MOE-Land schwerwiegende Rückfälle bei der demokratischen Konsolidierung aufgetreten. Seit Mitte der 2000er Jahre kam es jedoch zu einigen demokratietheoretisch bedenklichen Tendenzen, wie der Regierungsbeteiligung populistischer bzw. illiberaler Parteien (in Polen, Ungarn oder der Slowakei). Freilich ist Populismus keine Besonderheit der MOE-Länder, wie die Entwicklung in Westeuropa zeigt. Insgesamt scheinen die Auswirkungen der supranationalen Ebene auf die nationalen Regierungssysteme in den Ländern der EU weniger zwischen alten und neuen Mitgliedstaaten als vielmehr innerhalb beider Regionen zu variieren.

Im Ergebnis weist das institutionelle Umfeld der parlamentarischen Regierungen in MOE ein hohes Maß an struktureller Homogenität auf. Alle Länder verfügen über ein gut ausgebautes Inventar an direktdemokratischen Verfahren sowie über formal unabhängige Verfassungsgerichte; zudem fungierte die EU-Ebene als wichtiger externer Rahmen der demokratischen Systemtransformation. Die Auswirkungen dieser institutionellen Arrangements sind jedoch nur zum Teil empirisch-vergleichend untersucht. Insbesondere bleibt offen, in welchem Ausmaß direktdemokratische Verfahren und Verfassungsgerichte die Funktions- und Leistungsfähigkeit des parlamentarischen Entscheidungszentrums beeinflusst haben und unter welchen Bedingungen dieser Einfluss besonders stark war.

## 6 Fazit

Wie stellen sich die institutionellen Konfigurationen und Entwicklungspfade der mittel- und osteuropäischen EU-Staaten 20 Jahre nach dem Zusammenbruch des realen Sozialismus dar? Prägt das „gemeinsame Erbe“ noch immer die Funktionsweise der dortigen Regierungssysteme oder überwiegt mit zunehmendem Abstand zur sozialistischen Vergangenheit die Angleichung an die alten EU-Staaten? Versucht man die diesbezüglichen Befunde des intra- wie inter-regionalen Vergleichs abschließend zusammenzufassen, so lassen sich vier allgemeinere Feststellungen treffen:

(1) Die formal-institutionellen Grundstrukturen der mittel- und osteuropäischen Regierungssysteme sind hochgradig homogen. Der inter-regionale Vergleich macht dies eindrucksvoll deutlich: Ob man Verfassungsstrukturen, Wahlsysteme, Parlamente, Regierungen, direkte Demokratie oder Verfassungsgerichtsbarkeit betrachtet – in den meisten institutionellen Schlüsseldimensionen weisen die alten EU-Staaten eine erheblich größere Varianz auf als die neuen Mitgliedstaaten aus MOE. Zudem stellen sich die Konfigurationen zwischen diesen Dimensionen in beiden Regionen zum Teil grundlegend anders dar: Während z.B. in den westeuropäischen Ländern ein gut ausgebautes direktdemokratisches Instrumentarium mit schwacher Verfassungsgerichtsbarkeit einhergeht (und umgekehrt), kombinieren die post-sozialistischen Länder durchgängig eine relativ starke Direktdemokratie mit starken Verfassungsgerichten (Vatter/Bernauer 2009).

(2) Das „gemeinsame Erbe“ des Sozialismus äußert sich am deutlichsten in der generellen Repräsentationsschwäche von politischen Parteien und Verbänden in MOE. Damit einher geht eine im Vergleich zu Westeuropa stärkere Dynamik der demokratischen Willensbildungsstrukturen, die die Funktionsweise der post-sozialistischen Regierungsinstitutionen erheblich beeinträchtigt. Das manifestiert sich u.a. in einem geringen Ausmaß an Koalitionsstabilität sowie einer hohen Fluktuation des legislativen und exekutiven Spitzenpersonals. Die politischen Eliten haben ihr Verhalten dem „fluiden“ Kontext zum Teil angepasst, was wiederum zu MOE-spezifischen Mustern in der parlamentarischen Binnenorganisation und bei der Koalitionsbildung geführt hat.

(3) Trotz der benannten Ähnlichkeiten sind Struktur und Funktionsweise der mittel- und osteuropäischen Regierungssysteme keineswegs uniform. Sowohl bei der konkreten Ausgestaltung der formal-institutionellen Arrangements als auch bezüglich der Stabilität von Parteiensystemen und Regierungskoalitionen gibt es eine deutlich ausgeprägte Varianz innerhalb der neuen EU-Staaten. Diese Differenzen sind teils auf bestimmte *legacies* der unterschiedlichen sozialistischen Regime, teils auf andere kontextspezifische Faktoren zurückzuführen.

(4) Die Integration der zehn MOE-Staaten in die Europäische Union hat sich relativ reibungslos vollzogen. Gleichwohl ist keine durchgängige Konvergenz zwischen den Regierungssystemen der alten und der neuen EU-Staaten festzustellen. Zwar kam es während der vergangenen beiden Jahrzehnte in einigen Bereichen zu Angleichungstendenzen (z.B. bei den Auswirkungen der Wahlsysteme); in anderen bestehen jedoch die benannten inter-regionalen Unterschiede fort (z.B. hinsichtlich der Regierungsstabilität). Schließlich finden sich – wie oben ausführlich dargestellt – auch einige Bereiche, in denen die innerregionale Varianz deutlicher ausgeprägt zu sein scheint als die Unterschiede zwischen West und Ost. Gerade dieser letzte Befund spricht dafür, den systematischen Einbezug der MOE-Staaten in den *mainstream* der Vergleichenden Regierungslehre fortzusetzen.

## Literatur

- Armingeon, Klaus 1994: Staat und Arbeitsbeziehungen. Ein internationaler Vergleich. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Beyme, Klaus von 1994: Systemwechsel in Osteuropa. Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Blondel, Jean/Müller-Rommel, Ferdinand/Malová, Darina 2007: *Governing New European Democracies*. London: Palgrave.
- Elgie, Robert (Hrsg.) 1999: *Semi-Presidentialism in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Elgie, Robert/Moestrup, Sophia (Hrsg.) 2008: *Semi-Presidentialism in Central and Eastern Europe*. Manchester: Manchester University Press.
- Grabbe, Heather 2006: *The EU's Transformative Power. Europeanization through Conditionality in Central and Eastern Europe*. Basingstoke: Palgrave.
- Graziano, Paolo/Vink, Maarten (Hrsg.) 2006: *Europeanization. New Research Agendas*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Grotz, Florian 2000: Politische Institutionen und post-sozialistische Parteiensysteme in Ostmitteleuropa. Polen, Ungarn, Tschechien und die Slowakei im Vergleich. Opladen: Leske + Budrich.
- Ismayr, Wolfgang 2009: Die politischen Systeme Westeuropas im Vergleich, in: ders. (Hrsg.): *Die politischen Systeme Westeuropas*. 4. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag, 9-64.
- Katz, Richard S./Mair, Peter 1995: Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party, in: *Party Politics* 1/1, 5-29.
- Kitschelt, Herbert/Mansfeldová, Zdenka/Markowski, Radoslaw/Tóka, Gabór 1999: *Post-Communist Party Systems. Competition, Representation, and Inter-Party Cooperation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kraatz, Susanne/Steinsdorff, Silvia von (Hrsg.) 2002: *Parlamente und Systemtransformation im post-sozialistischen Europa*. Opladen: Leske + Budrich.
- Lijphart, Arend 1999: *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven/London: Yale University Press.
- Linz, Juan/Valenzuela, Arturo (Hrsg.) 1994: *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Lipset, Seymour Martin/Rokkan, Stein 1967: Cleavage Structures, Party Systems and Voter Alignments, in: dies. (Hrsg.): *Party Systems and Voter Alignments: Cross National Perspectives*. New York: The Free Press, 1-64.
- Lorenz, Astrid 2008: *Verfassungsänderungen in etablierten Demokratien. Motivlagen und Aushandlungsmuster*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Merkel, Wolfgang 2010: *Systemtransformation*. 2. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag.
- Müller, Wolfgang C./Strøm, Kaare (Hrsg.) 1999: *Policy, Office, or Votes? How Political Parties in Western Europe Make Hard Decisions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Neidhart, Leonhard 1970: *Plebiszit und pluralitäre Demokratie. Eine Analyse der Funktionen des schweizerischen Gesetzesreferendums*. Bern: Francke.
- Nohlen, Dieter 1984: Changes and Choices in Electoral Systems, in: Lijphart, Arend/Grofman, Bernard N. (Hrsg.): *Choosing an Electoral System: Issues and Alternatives*. New York: Praeger, 217-224.
- Nohlen, Dieter 2009: *Wahlrecht und Parteiensystem*, 6. überarbeitete und aktualisierte Auflage. Opladen: Barbara Budrich.
- Nohlen, Dieter/Kasapovic, Mirjana 1996: *Wahlssysteme und Systemwechsel in Osteuropa: Genese, Auswirkungen und Reform politischer Institutionen*. Opladen: Leske + Budrich.
- Patzelt, Werner J. 2010: Populäre Missverständnisse „direkter Demokratie“ als Herausforderung von Politik und politischer Bildung, in: Neumann, Peter/Renger, Denise (Hrsg.): *Sachunmittelbare Demokratie im interdisziplinären und internationalen Kontext 2008/2009*. Baden-Baden: Nomos, 211-223.
- Rose, Richard 1974: *The Problem of Party Government*. London/New York: Macmillan/Free Press.

- Schmidt, Manfred G. 2008: *Demokratietheorien. Eine Einführung*. 4. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag.
- Steffani, Winfried 1979: *Parlamentarische und präsidentielle Demokratie. Strukturelle Aspekte westlicher Demokratien*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Tsebelis, George 2002: *Veto Players. How Political Institutions Work*. New York: Sage.
- Vatter, Adrian/Bernauer, Julian 2009: The Missing Dimension of Democracy. Institutional Patterns in 25 EU Member States between 1997 and 2006, in: *European Union Politics* 10/3, 335–359.



# Materialanhang<sup>1</sup>

## I. Demokratieentwicklung

<i>Tabelle A1:</i>	Demokratieentwicklung nach Freedom House	323
<i>Tabelle A2:</i>	Bilanz der Systemtransformation nach dem Bertelsmann Transformation Index	325

## II. Verfassungen

<i>Tabelle A3:</i>	Verfahren der Verfassungsänderung	326
<i>Tabelle A4:</i>	Verfassungsstrukturen	328

## III. Horizontale Gewaltenteilung

<i>Tabelle A5:</i>	Institutionelle Stellung der Staatspräsidenten	329
<i>Tabelle A6:</i>	Parlamentsrechte bei der Regierungsbildung und -auflösung	329
<i>Tabelle A7:</i>	Kompetenzen des Regierungschefs innerhalb des Kabinetts	330

## IV. Vertikale Gewaltenteilung

<i>Tabelle A8:</i>	Struktur der regionalen Ebene	330
<i>Tabelle A9:</i>	Autonomieniveau und Kompetenzen regionaler Gebietskörperschaften	331
<i>Tabelle A10:</i>	Einnahmen der subnationalen Gebietskörperschaften	332
<i>Tabelle A11:</i>	Ausgaben der subnationalen Gebietskörperschaften	332

## V. Wahlen und Parteiensysteme

<i>Tabelle A12:</i>	Parlamentswahlssysteme	333
<i>Tabelle A13:</i>	Beteiligung bei Parlamentswahlen	335
<i>Tabelle A14a:</i>	Parlamentswahlergebnisse in Bulgarien	337
<i>Tabelle A14b:</i>	Parlamentswahlergebnisse in Estland	338
<i>Tabelle A14c:</i>	Parlamentswahlergebnisse in Lettland	339
<i>Tabelle A14d:</i>	Parlamentswahlergebnisse in Litauen	340
<i>Tabelle A14e:</i>	Parlamentswahlergebnisse in Polen	341
<i>Tabelle A14f:</i>	Parlamentswahlergebnisse in Rumänien	342
<i>Tabelle A14g:</i>	Parlamentswahlergebnisse in der Slowakei	343
<i>Tabelle A14h:</i>	Parlamentswahlergebnisse in Slowenien	344
<i>Tabelle A14i:</i>	Parlamentswahlergebnisse in Tschechien	345
<i>Tabelle A14j:</i>	Parlamentswahlergebnisse in Ungarn	346
<i>Tabelle A15a:</i>	Ergebnisse direkter Präsidentschaftswahlen in Bulgarien	347
<i>Tabelle A15b:</i>	Ergebnisse direkter Präsidentschaftswahlen in Estland	348
<i>Tabelle A15c:</i>	Ergebnisse direkter Präsidentschaftswahlen in Litauen	349
<i>Tabelle A15d:</i>	Ergebnisse direkter Präsidentschaftswahlen in Polen	350
<i>Tabelle A15e:</i>	Ergebnisse direkter Präsidentschaftswahlen in Rumänien	351

---

<sup>1</sup> Die nachfolgenden Tabellen wurden unter der engagierten Mitwirkung der Autorinnen und Autoren der einzelnen Kapitel erstellt. Wo (aufwändige) Eigenrecherchen erforderlich waren, sind die jeweils verantwortlichen Personen in den Quellenangaben ausgewiesen. Redaktionsschluss für den gesamten Anhang war der 1. Januar 2010. Spätere Daten sind nur in Ausnahmefällen berücksichtigt. Die Herausgeber danken *Stefan Kruse* für redaktionelle Mitarbeit.

<i>Tabelle A15f:</i>	Ergebnisse direkter Präsidentschaftswahlen in der Slowakei	352
<i>Tabelle A15g:</i>	Ergebnisse direkter Präsidentschaftswahlen in Slowenien	353
<i>Tabelle A16:</i>	Disproportionalität und Fragmentierung bei Parlamentswahlen	354
<i>Tabelle A17:</i>	Strukturdimensionen der Parteiensysteme	355
<b>VI. Parlamente</b>		
<i>Tabelle A18:</i>	Strukturen nationaler Parlamente	356
<i>Tabelle A19:</i>	Frauenanteil in nationalen Parlamenten	357
<i>Tabelle A20:</i>	Wiederwahlquoten in nationalen Parlamenten	357
<i>Tabelle A21:</i>	Fraktionswechsel in nationalen Parlamenten	358
<i>Tabelle A22:</i>	Fraktionslose Abgeordnete in nationalen Parlamenten	358
<i>Tabelle A23:</i>	Binnenorganisation nationaler Parlamente (I): Minderheitsrechte im Plenum	359
<i>Tabelle A24:</i>	Binnenorganisation nationaler Parlamente (II): Minderheitsrechte in Ausschüssen	360
<b>VII. Regierungen</b>		
<i>Tabelle A25:</i>	Gründungsverlauf post-kommunistischer Regierungen	361
<i>Tabelle A26:</i>	Parteienregierungen im Vergleich	361
<i>Tabelle A26a:</i>	Parteienregierungen in Bulgarien	362
<i>Tabelle A26b:</i>	Parteienregierungen in Estland	363
<i>Tabelle A26c:</i>	Parteienregierungen in Lettland	364
<i>Tabelle A26d:</i>	Parteienregierungen in Litauen	365
<i>Tabelle A26e:</i>	Parteienregierungen in Polen	366
<i>Tabelle A26f:</i>	Parteienregierungen in Rumänien	367
<i>Tabelle A26g:</i>	Parteienregierungen in der Slowakei	368
<i>Tabelle A26h:</i>	Parteienregierungen in Slowenien	368
<i>Tabelle A26i:</i>	Parteienregierungen in Tschechien	369
<i>Tabelle A26j:</i>	Parteienregierungen in Ungarn	369
<i>Tabelle A27:</i>	Regierungsstrukturen und Kernexekutiven im Vergleich	370
<i>Tabelle A28:</i>	Premierminister	370
<b>VIII. Direkte Demokratie</b>		
<i>Tabelle A29:</i>	Institutionelle Grundlagen direkter Demokratie	372
<i>Tabelle A30:</i>	Institutionelle Eigenschaften direktdemokratischer Instrumente	373
<i>Tabelle A31:</i>	Direktdemokratische Abstimmungen auf nationaler Ebene	374
<b>IX. Verfassungsgerichte</b>		
<i>Tabelle A32:</i>	Wahlverfahren von Verfassungsrichtern	377
<i>Tabelle A33:</i>	Verfassungsgerichtliche Verfahrensarten	378
<i>Tabelle A34:</i>	Antragsteller und Klagequoten bei abstrakter Normenkontrolle	378
<i>Tabelle A35:</i>	Binnenorganisation der Verfassungsgerichte	379
<b>X. Europäische Integration</b>		
<i>Tabelle A36:</i>	Chronologie der EU-Osterweiterung	379

Tabelle A1: Demokratieentwicklung nach Freedom House

Land	1991			1992			1993			1994			1995		
	PR	CL	Status	PR	CL	Status	PR	CL	Status	PR	CL	Status	PR	CL	Status
Bulgarien	2	3	F	2	3	F	2	2	F	2	2	F	2	2	F
Estland	2	3	F	3	3	PF	3	2	F	3	2	F	2	2	F
Lettland	2	3	F	3	3	PF	3	3	PF	3	2	F	2	2	F
Litauen	2	3	F	2	3	F	1	3	F	1	3	F	1	2	F
Polen	2	2	F	2	2	F	2	2	F	2	2	F	1	2	F
Rumänien	5	5	PF	4	4	PF	4	4	PF	4	3	PF	4	3	PF
Slowakei <sup>a</sup>	-	-	-	-	-	-	3	4	PF	2	3	F	2	3	F
Slowenien	2	3	F	2	2	F	1	2	F	1	2	F	1	2	F
Tschechien <sup>a</sup>	-	-	-	-	-	-	1	2	F	1	2	F	1	2	F
Ungarn	2	2	F	2	2	F	1	2	F	1	2	F	1	2	F
Land	1996			1997			1998			1999			2000		
	PR	CL	Status	PR	CL	Status	PR	CL	Status	PR	CL	Status	PR	CL	Status
Bulgarien	2	3	F	2	3	F	2	3	F	2	3	F	2	3	F
Estland	1	2	F	1	2	F	1	2	F	1	2	F	1	2	F
Lettland	2	2	F	1	2	F	1	2	F	1	2	F	1	2	F
Litauen	1	2	F	1	2	F	1	2	F	1	2	F	1	2	F
Polen	1	2	F	1	2	F	1	2	F	1	2	F	1	2	F
Rumänien	2	3	F	2	2	F	2	2	F	2	2	F	2	2	F
Slowakei	2	4	PF	2	4	PF	2	2	F	1	2	F	1	2	F
Slowenien	1	2	F	1	2	F	1	2	F	1	2	F	1	2	F
Tschechien	1	2	F	1	2	F	1	2	F	1	2	F	1	2	F
Ungarn	1	2	F	1	2	F	1	2	F	1	2	F	1	2	F
Land	2001			2002			2003			2004			2005		
	PR	CL	Status	PR	CL	Status	PR	CL	Status	PR	CL	Status	PR	CL	Status
Bulgarien	1	3	F	1	2	F	1	2	F	1	2	F	1	2	F
Estland	1	2	F	1	2	F	1	2	F	1	1	F	1	1	F
Lettland	1	2	F	1	2	F	1	2	F	1	2	F	1	1	F
Litauen	1	2	F	1	2	F	1	2	F	2	2	F	1	1	F
Polen	1	2	F	1	2	F	1	2	F	1	1	F	1	1	F
Rumänien	2	2	F	2	2	F	2	2	F	3	2	F	2	2	F
Slowakei <sup>a</sup>	1	2	F	1	2	F	1	2	F	1	1	F	1	1	F
Slowenien	1	2	F	1	1	F	1	1	F	1	1	F	1	1	F
Tschechien <sup>a</sup>	1	2	F	1	2	F	1	2	F	1	1	F	1	1	F
Ungarn	1	2	F	1	2	F	1	2	F	1	1	F	1	1	F

## Fortsetzung von Tabelle A1

Land	2006			2007			2008			2009					
	PR	CL	Status	PR	CL	Status	PR	CL	Status	PR	CL	Status			
Bulgarien	1	2	F	1	2	F	2	2	F	2	2	F			
Estland	1	1	F	1	1	F	1	1	F	1	1	F			
Lettland	1	1	F	2	1	F	2	1	F	2	1	F			
Litauen	1	1	F	1	1	F	1	1	F	1	1	F			
Polen	1	1	F	1	1	F	1	1	F	1	1	F			
Rumänien	2	2	F	2	2	F	2	2	F	2	2	F			
Slowakei <sup>a</sup>	1	1	F	1	1	F	1	1	F	1	1	F			
Slowenien	1	1	F	1	1	F	1	1	F	1	1	F			
Tschechien <sup>a</sup>	1	1	F	1	1	F	1	1	F	1	1	F			
Ungarn	1	1	F	1	1	F	1	1	F	1	1	F			

Quelle: Zusammenstellung nach <http://www.freedomhouse.org>; Stand: 01.01.2010.

Abkürzungen: PR = Politische-Rechte-Index (Political Rights); CL = Zivile-Freiheiten-Index (Civil Liberties); NF = Unfrei (Not Free); PF = Teilweise Frei (Partly Free); F = Frei (Free).

Anmerkungen: Skalierung PR/CL: 1 (beste Bewertung) – 7 (schlechteste Bewertung); Berechnung Status-Index:  $0,5 \cdot (PR + CL)$ ; Transformation Status-Index: 1,0-2,5 → F; 3,0-5,0 → PF; 5,5-7,0 → NF. PR-Kriterien: Wahlen; Politischer Pluralismus; Arbeit der Regierung. CL-Kriterien: Meinungs- und Glaubensfreiheit; Versammlungs- und Organisationsfreiheit; Rechtsstaat; Persönliche Autonomie und Individualrechte. Jahresangaben bezeichnen den Erhebungszeitraum. Veröffentlichungsjahr ist jeweils das darauf folgende. <sup>a</sup> Aufgrund der Auflösung der Tschechoslowakischen Föderativen Republik (ČSFR) und der daraus resultierenden Entstehung der Slowakei bzw. Tschechischen Republik zum 1. Januar 1993 liegt der Freedom House Index ab 1993 jeweils für beide Einzelstaaten vor.

**Tabelle A2: Bilanz der Systemtransformation nach dem Bertelsmann Transformation Index**

Jahr	Status Demokratie <sup>a</sup>				Status Marktwirtschaft <sup>b</sup>				Status-Index <sup>c</sup>				Schwierigkeitsgrad <sup>d</sup>				Managementleistung <sup>e</sup>				Management-Index <sup>f</sup>			
	03	06	08	10	03	06	08	10	03	06	08	10	03	06	08	10	03	06	08	10	03	06	08	10
Bulgarien	4,0	8,5	8,7	8,8	3,7	7,5	8,2	8,0	3,9	8,0	8,4	8,4	4,0	3,1	3,0	2,8	7,4	7,7	8,0	7,9	6,4	6,5	6,7	6,7
Estland	4,8	9,4	9,6	9,6	4,7	9,2	9,3	9,1	4,8	9,3	9,4	9,3	3,0	1,9	2,2	1,7	9,4	8,9	9,0	9,0	7,9	7,3	7,4	7,3
Lettland	4,4	8,3	8,7	8,9	4,3	8,1	8,5	8,2	4,4	8,2	8,6	8,5	3,0	2,6	2,2	2,2	7,4	8,1	8,3	8,1	6,3	6,8	6,7	6,7
Litauen	5,0	9,3	9,4	9,3	4,6	8,8	9,0	8,9	4,8	9,0	9,2	9,0	1,0	1,9	1,5	1,6	9,6	8,5	8,3	8,5	7,7	7,0	6,7	6,9
Polen	5,0	9,2	8,8	9,0	4,4	8,6	8,7	8,7	4,7	8,9	8,8	8,9	2,0	1,9	1,8	1,6	8,0	7,8	6,5	8,0	6,6	6,4	5,3	6,5
Rumänien	4,0	8,2	8,6	8,5	3,3	7,6	8,1	8,0	3,7	7,9	8,3	8,2	4,0	3,8	3,4	3,0	6,6	7,3	7,6	7,4	5,7	6,3	6,5	6,3
Slowakei	5,0	9,2	9,2	9,4	4,6	8,9	9,1	8,9	4,8	9,1	9,1	9,1	2,0	1,4	1,7	1,7	9,0	9,0	8,8	8,6	7,4	7,3	7,2	7,0
Slowenien	5,0	9,6	9,7	9,8	4,6	9,4	9,3	9,3	4,8	9,5	9,5	9,5	1,0	1,2	1,0	1,0	8,8	9,2	8,5	8,2	7,0	7,4	6,8	6,6
Tschechien	5,0	9,5	9,6	9,8	4,6	9,0	9,6	9,5	4,8	9,2	9,6	9,7	1,0	1,3	1,2	1,2	8,4	8,6	8,2	8,6	6,7	7,0	6,6	7,0
Ungarn	5,0	9,4	9,4	9,3	4,7	8,9	9,0	8,8	4,9	9,2	9,2	9,0	1,0	1,4	1,4	1,4	8,4	8,4	8,3	8,1	6,7	6,8	6,7	6,5

Quelle: Zusammenstellung nach <http://www.bertelsmann-transformation-index.de>. Stand: 01.01.2010.

Anmerkungen: Skalierung: 1 (schlechteste Bewertung); 10 (beste Bewertung). <sup>a</sup> Das Ergebnis der Dimension Demokratie stellt den Mittelwert der Bewertungen zu folgenden Kriterien dar: Staatlichkeit, politische Partizipation, Rechtsstaatlichkeit, Stabilität demokratischer Institutionen, politische und gesellschaftliche Integration. <sup>b</sup> Das Ergebnis der Dimension Marktwirtschaft stellt den Mittelwert der Bewertungen zu folgenden Kriterien dar: sozioökonomisches Entwicklungsniveau, Markt- und Wettbewerbsordnung, Währungs- und Preisstabilität, Privateigentum, Sozialordnung, Leistungsstärke der Volkswirtschaft, Nachhaltigkeit. <sup>c</sup> Der Status-Index zeigt, welchen Stand der Entwicklung die untersuchten Staaten auf dem Weg zu Demokratie und Marktwirtschaft erreicht haben. Der Index bildet den Mittelwert aus den Ergebnissen der Dimensionen Demokratie und Marktwirtschaft. <sup>d</sup> Der Grad der Schwierigkeit von politischer und wirtschaftlicher Transformation wird aus sechs Indikatoren errechnet, die strukturelle Rahmenbedingungen, zivilgesellschaftliche Traditionen, die Intensität gesellschaftlicher Konflikte, das Bildungsniveau, die Wirtschaftsleistung sowie die institutionelle Kapazität des Staates bewerten. <sup>e</sup> Das ungewichtete Ergebnis der Dimension Managementleistung ergibt sich aus dem Mittelwert der Bewertungen zu folgenden Kriterien: Gestaltungsfähigkeit, Ressourceneffizienz, Konsensbildung, Internationale Zusammenarbeit. <sup>f</sup> Der Index bewertet die Managementleistungen der politischen Entscheidungsträger unter Berücksichtigung des Schwierigkeitsgrads. Der Indexwert ergibt sich aus dem Zwischenergebnis zur Managementleistung, multipliziert mit einem vom Schwierigkeitsgrad abhängigen Faktor.

Tabelle A3: Verfahren der Verfassungsänderung

Land	Verfassung vom	Verfahren der Verfassungsänderung				Geregelt in Art.	Ausgenommene Bereiche
		Initiierung	1. Zustimmungsbedarf	2. Zustimmungsbedarf	Weitere Zustimmungen		
Bulgarien	12.07.91	$\frac{1}{4}$ der Abg, Präs (Art.154.1); KA: $\frac{1}{2}$ der Abg, Präs (Art. 158 und Art. 159.1.)	$\frac{2}{3}$ aller Abg in 3 LS (Art.155.1.); KA: $\frac{2}{3}$ der Abg berufen eine VV ein (Art. 160.1.)	$\frac{2}{3}$ -MH, sofern 2-5 Monate zuvor die erforderliche $\frac{3}{4}$ -MH, jedoch mindestens $\frac{2}{3}$ -MH (Art. 155.2.); KA: nach Neuwahlen $\frac{2}{3}$ der Mitglieder der VV in 3 LS (Art. 161)	Unterschrift Präs (Art. 156)	153-163	–
Estland	28.06.92	$\frac{1}{5}$ der Abg, Präs (Art. 161)	Nach 3 LS in mind. 4 Monaten Entscheidung über Verfahren: (1) MH der Abg; (2) $\frac{4}{5}$ der Abg für parlamentarische Dringlichkeitsverfahren (Art. 166); (3) $\frac{3}{5}$ der Abg für Ref (Art. 164); KA: Änderung nur per Ref	(1) Neue LP: $\frac{3}{5}$ der Abg in 1. LS (Art. 165); (2) $\frac{2}{3}$ der Abg. (Art. 166); (3) KA: MH der Stimmen in Ref (bei Scheitern Neuwahlen, Art. 105)	Verkündung Präs, in Kraft frühestens 3 Monate später (Art. 167)	161-168	–
Lettland	15.02.22 [1993] <sup>a</sup>	5 Abg, EK-Ausschüsse, Reg, Präs, $\frac{1}{10}$ der WB (Art. 65)	$\frac{2}{3}$ -MH in 3 LS ( $\frac{2}{3}$ Q) oder Änderung durch Entwurf von $\frac{1}{10}$ der WB (Art. 76, 78)	KA oder geänderter Text der Volksinitiative: Ref (Art. 77, 78)	Verkündung Präs 10-21 Tage nach Annahme (Art. 69)	76-78	–
Litauen	25.10.92	$\frac{1}{4}$ der Abg, 300.000 WB (>1 Jahr nach einer Ablehnung) (Art. 147)	$\frac{2}{3}$ aller Abg (Art. 148); KA: Ref (Änderung von Art. 1: $\frac{3}{4}$ aller WB in Ref) (Art. 148)	3 Monate später: $\frac{2}{3}$ aller Abg (Art. 148)	Präs (5 Tage), sonst Parlamentssprecher (Art. 149)	147-149	–
Polen	17.10.92 <sup>b</sup>	Mitglieder der EK, ZK, Präs, Reg (Art. 15.1)	$\frac{2}{3}$ -MH der Abg der EK (50% Q) (Art. 106)	–	–	15.1,106	–
	02.04.97	$\frac{1}{5}$ aller Mitglieder der EK, ZK, Präs (Art. 235.1)	Nach 30 Tagen $\frac{2}{3}$ aller Abg der EK (50% Q) (Art. 235.3 und 235.4) KA: nach 60 Tagen $\frac{2}{3}$ aller Abg der EK (50% Q) (Art. 235.5)	In 60 Tagen >50% in ZK (50% Q) (Art. 235.4.); KA: $\frac{1}{5}$ der Mitglieder der EK, ZK oder Präs können binnen 45 Tagen Ref fordern (Art. 35.6.)	KA: >50% in Ref, sofern gefordert; (Art. 235.6) formal Präs (Art. 235.7.)	235	–
Rumänien	21.11.91	Präs auf Vorschlag der Reg, $\frac{1}{4}$ aller Mitglieder ZK und EK (Art. 150.1), 500.000 WB (mind. aus der Hälfte aller Wahlkreise, in jedem der Wahlkreise in Bukarest 20.000 St.) (Art. 150.1/2)	$\frac{2}{3}$ -MH der Abgeordneten der ZK und EK (Art.151.1.); sofern keine Einigung im Vermittlungsverfahren: $\frac{3}{4}$ -MH der Stimmen der ZK und EK in gemeinsamer Versammlung (Art. 151.2)	Innerhalb von 30 Tagen MH in Ref (Art.151.3.)	–	150-152	Nationaler, unabhängiger, einheitlicher, unteilbarer Charakter des Staates, Republik, Unabhängigkeit der Justiz, politischer Pluralismus, Amtssprache, Grundrechte und Freiheiten der Bürger (Art. 152.1-2)

## Fortsetzung von Tabelle A3

Slowakei	01.09.92	Ausschüsse und P-Mitglieder EK (Art. 87.1)	<sup>3</sup> / <sub>5</sub> -MH der Abg EK (50% Q) (Art. 84.3., nach VÄ 23.02.01 (Art. 84))	KA: >50% in Ref (50 % Q, Art. 93, 98), seit VÄ 23.02.01: Präs kann vor dem Ref das VerfG anrufen (Art. 95.2.)	Bis VÄ 14.01.99 aufschiebendes Veto des Präs (Art. 87.3) – aufgehoben; seither: Unterschrift Vorsitzender EK (Art. 89.2.b)	84, 87, 93	–
Slowenien	23.12.91	20 Abg, Reg, 30.000 WB (Art. 168)	<sup>2</sup> / <sub>3</sub> im Parlament (>50% Q) (Art. 168)	<sup>2</sup> / <sub>3</sub> aller Abg (Art. 169)	MH (>50% Q) in Ref, sofern von 30 Abg gefordert (Art. 179); Verkündung durch Präs vor Parlament (Art. 171)	168-171	–
Tschechien	16.12.92	Reg, Abg, Repräsentanten höherer Gebietseinheiten (Art. 41.2)	<sup>3</sup> / <sub>5</sub> aller Abg der EK und <sup>3</sup> / <sub>5</sub> der Stimmen in ZK ( <sup>1</sup> / <sub>3</sub> Q) (Art. 39.4; seit VÄ 18.10.01)	–	–	9, 39, 41	Demokratischer Rechtsstaat und seine Kernattribute (Art. 9.2)
Ungarn	20.08.49 [1990] <sup>c</sup>	Präs, Reg, P-Ausschüsse, Abg (Art. 25.1)	<sup>2</sup> / <sub>3</sub> der Abg (50% Q) (Art. 24.1, 24.3)	Parlamentssprecher unterzeichnet, Präs verkündet (Art. 25.3., 26.1.)	–	24-26	–

Quellen: Zusammenstellung von Astrid Lorenz nach den Verfassungen der jeweiligen Staaten; Stand: 01.01.2010.

Abkürzungen: Abg = Abgeordnete; EK = Erste Kammer; KA = Kernartikel der Verfassung; LP = Legislaturperiode; LS = Lesung; MH = Mehrheit; Mitgl. = Mitglieder; P = Parlament; Präs = Präsident; Q = Quorum; Ref = Referendum; Reg = Regierung; VÄ = Verfassungsänderung; VV = Verfassungsversammlung; WB = Wahlberechtigte; ZK = Zweite Kammer.

Anmerkungen: <sup>a</sup> Der Oberste Sowjet setzte 1990 die Art. 1, 2, 3 und 6 der 1934 faktisch aufgehobenen Verfassung vorläufig wieder in Kraft, der Seimas 1993 die komplette Verfassung. <sup>b</sup> Gemäß Art. 77 blieben die Abschnitte 1, 4, 7 (außer Art. 60 Abs. 1), 8, 9 (außer Art. 94), 10 und 11 der Verfassung von 1952 in Kraft. <sup>c</sup> Die Verfassung von 1949 blieb in Kraft, wurde jedoch 1990 in fünf Änderungsgesetzen umfassenden Veränderungen unterzogen. Auf dieser Version basiert die obige Darstellung.

Tabelle A4: Verfassungsstrukturen

	Bulgarien	Estland	Lettland	Litauen	Polen <sup>a</sup>	Rumänien	Slowakei	Slowenien	Tschechien	Ungarn
Präambel	1 <sup>b</sup>	1 <sup>b</sup>	-	1 <sup>b</sup>	1 <sup>b</sup>	-	1 <sup>b</sup>	-	1 <sup>b</sup>	1 <sup>b</sup>
Grundlagen des Staates	1-24, 164-169	1-7	1-4	1-17	1-29	1-14	1-10	1-13	1-14	1-18, 71-76
Grundrechte, Pflichten, Staatsziele	25-61	8-58	89-116 <sup>c</sup>	18-54	30-86	15-57	12-54	14-79	1-44 <sup>b</sup>	54-70K
Parlament	62-91a	59-76	5-34	55-76	95-125	61-72	72-93	80-101	15-53	19-28E
Präsident	92-104	77-85	35-54	77-90	126-145	80-101	101-107	102-109	54-66	29-32
Gesetzgebung <sup>d</sup>	-	102-110	64-80	-	-	73-79	-	-	-	-
Regierung	105-116	86-101	55-63	91-101	93, 146-162	102-110	108-123	110-119	67-80	33-40
Verwaltung, kommunale Selbstverwaltung	135-146	154-160	-	119-124	94, 163-172	116-123	64-71, 122f.	120-122, 138-145	99-105	41-44C
Rechtspflege, Verfassungsgericht	117-134, 147-152	146-153	82-86	102-118	173-201	124-134, 142-147	124-151	125-137, 153-167	81-96	32A, 45-53
Finanzen, Haushalt, Wirtschaft	-	111-119	-	125-132	216-227	135-141	55-59	146-152	98	32C-32D
Auswärtiges, Verteidigung, Notstand <sup>d</sup>	-	120-131	-	135-146	228-234	148-149	-	123-124	1-13 <sup>b</sup>	40A-40C
(Weitere) Kontrollorgane	-	132-145	87-88	133-134	202-215	58-60	60-63, 151a	-	97	32B
Verfassungsänderungen <sup>d</sup>	153-163	161-168	-	147-149	235	150-152	-	168-171	-	-
Übergangs-, Schlussbestimmungen	1-9 <sup>b</sup>	1-9 <sup>b</sup>	3 <sup>b</sup>	150-154	236-243	153-156	152-156	172-174	106-113	77-79
Weiteres	-	-	-	-	87-94	111-115	93-100	-	-	-

Quellen: Zusammenstellung von Astrid Lorenz nach Tschentscher, Axel 2009: International Constitutional Law. <http://www.servat.unibe.ch/law/icl/> und Flanz, Gisbert H./Grote, Reiner/Wolfrum, Rüdiger 2009: Constitutions of the Countries of the World Online, <http://www.oceanalaw.com>; Stand: 01.01.2010.

Anmerkungen: Dargestellt ist die Gliederung der Verfassungen der zehn MOE-Staaten unter Angabe der jeweiligen Verfassungsartikel. <sup>a</sup> Bezugspunkt ist die polnische Verfassung von 1997. <sup>b</sup> Separate oder keine Zählung (bei Tschechien in gesondertem Verfassungsgesetz). <sup>c</sup> 1998 eingefügt. <sup>d</sup> Nur wo dies separat geregelt ist.



Tabelle A5: Institutionelle Stellung der Staatspräsidenten

Land <sup>a</sup>	Wahlmodus <sup>b</sup>	Abberufbarkeit <sup>c</sup>	Bildung der Regierung <sup>d</sup>	Vetorecht <sup>e</sup>	Initiativrecht <sup>f</sup>	Explizite pol. Kompetenzen <sup>g</sup>	Index: Stärke des Präsidenten <sup>h</sup>	
Bulgarien	1	0	0	1	0	0	2	Niedrig
Estland	0	1	1	0	1	0	3	Mittel
Lettland	0	1	0	0	1	0	2	Niedrig
Litauen	1	0	1	1	1	1	5	Hoch
Polen	1	1	1	2	1	1	7	Hoch
Rumänien	1	0	1	0	0	0	2	Niedrig
Slowakei	1	0	1	1	0	0	3	Mittel
Slowenien	1	0	1	0	0	0	2	Niedrig
Tschechien	0	1	1	1	0	0	3	Mittel
Ungarn	0	0	1	0	1	0	2	Niedrig

Quellen: Zusammenstellung von Timm Beichelt und Dorothea Keudel nach Beichelt, Timm 2001: Demokratische Konsolidierung im postsozialistischen Europa. Die Rolle der politischen Institutionen. Opladen: Leske + Budrich; Verfassungen der einzelnen Staaten. Stand: 01.01.2010.

Anmerkungen: <sup>a</sup> Bezugspunkt sind die jeweils aktuellen Verfassungsregelungen, die für die meisten Staaten seit 1990 strukturell unverändert geblieben sind. Für Polen (seit 1997) und die Slowakei (seit 1999) wurde auf die Darstellung der früheren (anderen) Regelungen verzichtet. <sup>b</sup> 1 = Direktwahl durch Bevölkerung, 0 = Wahl durch Parlament bzw. gewählte Repräsentanten. <sup>c</sup> 1 = keine Abberufbarkeit (außer bei Unverfügbarkeit), 0 = Abberufbarkeit per Referendum, per Parlamentsbeschluss und/oder parlamentarischer Anrufung eines Staatsgerichtes (*impeachment*). <sup>d</sup> 1 = autonomes Vorschlagsrecht für Premierminister, 0 = kein autonomes Vorschlagsrecht für Premierminister. <sup>e</sup> 2 = Veto muss mit qualifizierter Mehrheit (Polen: 60%) zurückgewiesen werden, 1 = Veto muss mit absoluter Mehrheit zurückgewiesen werden, 0 = Veto kann mit einfacher Mehrheit überstimmt werden. <sup>f</sup> Initiativrecht des Präsidenten für verfassungsändernde Gesetze. <sup>g</sup> 1 = Ausdrückliche Nennung von politischen Kompetenzen in der Verfassung (z.B. Außenpolitik); 0 = keine Nennung von Politikkompetenzen. <sup>h</sup> Der Index für die Stärke des Präsidenten ergibt sich aus der Summe der Tabelleneinträge; mithin werden alle Indikatoren gleich gewichtet.

Tabelle A6: Parlamentsrechte bei der Regierungsbildung und -auflösung

Land	Einsetzung der Regierung <sup>a</sup>	Misstrauensvotum <sup>b</sup>	Misstrauensvotum gegen einzelne Minister <sup>c</sup>	Index: Autonomie des Parlaments <sup>d</sup>	
Bulgarien	1	1	0	2	Mittel
Estland	1	1	1	3	Hoch
Lettland	1	1	1	3	Hoch
Litauen	0	1	1	2	Mittel
Polen	0	0	1	1	Niedrig
Rumänien	1	1	0	2	Mittel
Slowakei	1	1	0	2	Mittel
Slowenien	1	0	0	1	Niedrig
Tschechien	1	1	0	2	Mittel
Ungarn	1	0	0	1	Niedrig

Quellen: s. Tabelle A5. Stand: 01.01.2010.

Anmerkungen: <sup>a</sup> 1 = Regierungschef ist bei Einsetzung der Regierung allein vom Parlament abhängig; 0 = Regierungschef ist bei Einsetzung der Regierung von Parlament und Präsident abhängig. <sup>b</sup> 1 = einfaches Misstrauensvotum möglich; 0 = konstruktives Misstrauensvotum. <sup>c</sup> 1 = Recht zum Misstrauensvotum gegen einzelne Minister; 0 = Misstrauensvotum nur gegenüber Regierung als ganzer möglich. <sup>d</sup> Der Index für die Autonomie des Parlaments ergibt sich aus der Summe der Tabelleneinträge, mithin werden alle Indikatoren gleich gewichtet.

Tabelle A7: Kompetenzen des Regierungschefs innerhalb des Kabinetts

Land	Organisationsgewalt <sup>a</sup>	Leitfunktion <sup>b</sup>	Index: Stärke der Regierung <sup>c</sup>	
Bulgarien	1	0	1	Mittel
Estland	1	0	1	Mittel
Lettland	0	0	0	Niedrig
Litauen	0	0	0	Niedrig
Polen	1	1	2	Hoch
Rumänien	1	0	1	Mittel
Slowakei	0	0	0	Niedrig
Slowenien	1	1	2	Hoch
Tschechien	1	0	1	Mittel
Ungarn	1	0	1	Mittel

Quellen: s. Tabelle A5. Stand: 01.01.2010.

Anmerkungen: <sup>a</sup> 1 = alleinige Organisationsgewalt des Regierungschefs, 0 = Konkurrenz durch Präsident. <sup>b</sup> 1 = Kanzlerprinzip (Nennung einer Leitlinienfunktion); 0 = Kabinettsprinzip (keine Nennung einer Leitlinienfunktion). <sup>c</sup> Der Index für die Dominanz des Premierministers ergibt sich aus der Summe der Tabelleneinträgen, mithin werden alle Indikatoren gleich gewichtet.

Tabelle A8: Struktur der regionalen Ebene

Land	NUTS-2-Regionen	Regionale Gebietskörperschaften	Durchschn. Einwohnerzahl pro GK	Durchschnittliche Fläche pro GK (km <sup>2</sup> )
Bulgarien	6	28 oblastite	272.866	3.964
Estland	1	15 maakonnad	89.396	3.019
Lettland	1	26 rajoni	87.342	2.484
Litauen	1	10 apskritys	336.636	6.530
Polen	16	16 wójewództwo 314 powiaty	2.382.228 (121.387)	19.543 (996)
Rumänien	8	41 judete	525.088	5.814
Slowakei	4	8 kraj	675.125	6.129
Slowenien	2	58 upravne enote	34.660	350
Tschechien	8	14 kraje	741.509	5.633
Ungarn	7	19 megyék	528.705	4.896

Quelle: Zusammenstellung von Martin Brusis auf der Basis von: EU 2008: Study on the Division of Powers between the European Union, the Member States, and Regional and Local Authorities. Florence: European University Institute; Eurostat 2008: Jahrbuch der Regionen. Luxemburg.

Abkürzungen: GK = Gebietskörperschaft; NUTS = *Nomenclature des unités territoriales statistiques* (Klassifizierung der territorialen Gebietseinheiten im Rahmen der Europäischen Union).

Tabelle A9: Autonomieniveau und Kompetenzen regionaler Gebietskörperschaften

Land	Jahr	Unabhän- gigkeit	Kompetenz	Fiskal- autonomie	Versamm- lung	Exekutive	Selbstver- waltungs- index
Bulgarien	1991-2006	1	0	0	0	0	1
Estland	1992-2006	1	0	0	0	0	0
Lettland	1990-2006	0	0	0	0	0	0
Litauen	1992-1994	0	0	0	0	0	0
	1995-2006	2	1	0	1	0	4
Polen	1990-1998	1	0	0	1	0	2
	1998-2006	2	2	0	2	2	8
Rumänien	1991-1993	2	1	0	2	1	6
	1994-1997	2	1	1	2	1	7
	1998-2002	3	1	1	2	1	8
	2003-2006	3	1	0	2	1	7
Slowakei	1993-1995	0	0	0	0	0	0
	1996-2001	1	0	0	0	0	1
	2002-2006	2	1	0	2	1	6
Slowenien	1990-2006	0	0	0	0	0	0
Tschechien	1993-1999	0	0	0	0	0	0
	2000-2006	2	1	0	2	2	7
Ungarn	1990-1993	2	2	1	1	2	8
	1994-1998	2	2	1	2	2	9
	1999-2006	3	2	1	2	2	10

Quelle: Zusammenstellung von Martin Brusis nach Hooghe, Liesbet/Schakel, Arjan H./Marks, Gary 2008: Appendix B: Country and Regional Scores, in: Regional and Federal Studies 18/2-3, 259-274; Marks, Gary/Hooghe, Liesbet/Schakel, Arjan H. 2008: Measuring Regional Authority, in: Regional and Federal Studies 18/2-3, 111-121.

Anmerkungen: Selbstverwaltungsindex: Summe der Spaltenwerte, 0 = keine Autonomie, 14 = größtmögliches Autonomieniveau. Unabhängigkeit (0-3): Existenz einer funktionierenden regionalen Verwaltungsebene und deren Unabhängigkeit von der nationalen Verwaltungsebene. Kompetenz (0-3): Kompetenz über Politikfelder, insbesondere Wirtschafts-, Bildungs- und Kultur- sowie Sozialpolitik. Fiskalautonomie (0-4): Kompetenz zur Bestimmung von Steuersätzen und Bemessungsgrundlagen. Versammlung (0-2): Existenz einer (in)direkt gewählten Versammlung. Exekutive (0-2): gewählte oder von der Zentralregierung ernannte Exekutive.

*Tabelle A10: Einnahmen der subnationalen Gebietskörperschaften<sup>a</sup>*

Land	1997	2000	2005	2007	2008
Bulgarien	k.A.	17,7	15,0	17,2	18,5
Estland	25,1	22,4	25,9	24,8	28,0
Lettland	25,7	27,2	26,5	28,2	30,8
Litauen	k.A.	25,2	24,5	23,7	26,7
Polen	22,2	34,0	33,2	33,2	35,2
Rumänien	14,3	13,7	21,8	27,8	27,1
Slowakei	7,7	7,5	19,1	18,4	16,6
Slowenien	19,2	19,7	19,6	19,6	19,9
Tschechien	23,3	24,0	28,5	27,8	27,9
Ungarn	27,9	26,3	29,4	25,8	25,5

Quelle: Zusammenstellung von Martin Brusi nach Eurostat 2008: Jahrbuch der Regionen. Luxemburg, [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government\\_finance\\_statistics/data/main\\_tables](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/data/main_tables) (15.03.2010).

Abkürzung: k.A. = keine Angaben.

Anmerkung: <sup>a</sup> In Prozent der gesamten öffentlichen Einnahmen.

*Tabelle A11: Ausgaben der subnationalen Gebietskörperschaften<sup>a</sup>*

Land	1997	2000	2005	2007	2008
Bulgarien	k.A.	7,6	6,6	7,2	7,6
Estland	10,1	8,5	9,5	9,7	11,0
Lettland	9,1	9,7	9,5	10,7	11,9
Litauen	k.A.	9,1	8,1	8,3	9,4
Polen	10,3	13,4	13,2	13,3	14,1
Rumänien	4,3	4,4	7,1	9,6	9,8
Slowakei	4,7	2,7	6,7	6,1	5,5
Slowenien	7,8	8,4	8,6	8,4	9,0
Tschechien	9,9	9,6	11,8	11,2	11,4
Ungarn	12,2	11,8	12,9	11,7	11,4

Quelle: Zusammenstellung von Martin Brusi nach Eurostat 2008: Jahrbuch der Regionen. Luxemburg, [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government\\_finance\\_statistics/data/main\\_tables](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/data/main_tables) (15.03.2010).

Abkürzung: k.A. = keine Angaben.

Anmerkung: <sup>a</sup> In Prozent des Bruttoinlandsproduktes.

Tabelle A12: Parlamentswahlssysteme

Land (Jahr)	Wahlssystemtyp	Sitze	Ebene	Wahlkreise				Kandidatur-/ Listenform	Verrech- nungs- formel	Sperr- klausel
				Anzahl	Größe					
					Min	Max	Mittel			
Bulgarien (1990) <sup>a</sup>	Kombiniert	400	1	200	1	k.A.	1,0	Individuell	aMW	-
			2	28	k.A.	k.A.	200,0	Starre L.	d'Hondt	4,0%
Bulgarien (1991) <sup>a</sup>	Verhältnisswahl	240	1	31	4	13	240,0	Starre L.	d'Hondt	4,0%
Bulgarien (2009) <sup>a</sup>	Kombiniert	240	1	31	1	1	1,0	Individuell	aMW	-
			2	31	3	12	209,0	Starre L.	d'Hondt	4,0%
Estland (1990)	Verhältnisswahl	105	1	46	1	5	2,3	Freie L.	üES	-
Estland (1992)	Verhältnisswahl	101	1	12	2	16	8,4	Lose gebun- dene L.	Hare <sup>i</sup>	Keine
			2	variabel: Reststimmenverwertung				Starre L.	d'Hondt <sup>i</sup>	5,0% <sup>b</sup>
Estland (1995)	Verhältnisswahl	101	1	11	7	12	9,2	Lose gebun- dene L.	Hare <sup>i</sup>	Keine
			2	variabel: Reststimmenverwertung				Starre L.	d'Hondt <sup>i</sup>	5,0% <sup>b</sup>
Lettland (1990)	Mehrheitswahl	201	1	201	1	1	1,0	Individuell	aMW	-
Lettland (1992) <sup>c</sup>	Verhältnisswahl	100	1	5	14	28	20,0	Lose gebun- dene L.	Saint-Laguë	4,0% <sup>d</sup>
Lettland (1995) <sup>c</sup>	Verhältnisswahl	100	1	5	14	26	20,0	Lose gebun- dene L.	Saint-Laguë	5,0%
Litauen (1990)	Mehrheitswahl	141	1	141	1	1	1,0	Individuell	aMW	-
Litauen (1992)	Kombiniert	141	1	71	1	1	1,0	Individuell	aMW	-
			2	1	70	70	70,0	Starre L.	Hare	4,0%
Litauen (1996)	Kombiniert	141	1	71	1	1	1,0	Individuell	aMW	-
			2	1	70	70	70,0	Lose gebun- dene L.	Hare	5,0% <sup>e</sup>
Litauen (2000)	Kombiniert	141	1	71	1	1	1,0	Individuell	rMW	-
			2	1	70	70	70,0	Lose gebun- dene L.	Hare	5,0% <sup>e</sup>
Litauen (2004)	Kombiniert	141	1	71	1	1	1,0	Individuell	aMW	-
			2	1	70	70	70,0	Lose gebun- dene L.	Hare	5,0% <sup>e</sup>
Polen (1991)	Verhältnisswahl	460	1	37	7	17	10,6	Lose gebun- dene L.	Hare	Keine
			2	1	69	69	69,0	Starre L.	Saint-Laguë	5,0%
Polen (1993) <sup>c</sup>	Verhältnisswahl	460	1	52	3	17	7,5	Lose gebun- dene L.	d'Hondt	5,0% <sup>e</sup>
			2	1	69	69	69,0	Starre L.	Saint-Laguë	7,0%
Polen (2001) <sup>c</sup>	Verhältnisswahl	460	1	41	7	19	11,2	Lose gebun- dene L.	Saint-Laguë	5,0% <sup>e</sup>
Polen (2005)	Verhältnisswahl	460	1	41	7	19	11,2	Lose gebun- dene L.	d'Hondt	5,0% <sup>e</sup>
Rumänien (1990)	Verhältnisswahl	387	1	41	4	43	9,4	Starre L.	Hare	Keine
			2	variabel: Reststimmenverwertung					d'Hondt	
Rumänien (1992)	Verhältnisswahl	387	1	42	4	30	7,8	Starre L.	Hare	3,0%
			2	variabel: Reststimmenverwertung					d'Hondt	
Rumänien (2000)	Verhältnisswahl	387	1	42	4	36	7,8	Starre L.	Hare	5,0% <sup>e</sup>
			2	variabel: Reststimmenverwertung					d'Hondt	

## Fortsetzung von Tabelle A12

Land (Jahr)	Wahlsystemtyp	Sitze	Ebene	Wahlkreise				Kandidatur-/ Listenform	Verrechnungs- formel	Sperr- hürde
				Anzahl	Größe					
					Min	Max	Mittel			
Rumänien (2008)	Kombiniert	387	1	387	1	1	1,0	Individuell	aMW	-
			2	variabel: Reststimmenverwertung				k.A.	d'Hondt	5,0% <sup>e</sup>
Slowakei (1990) <sup>f</sup>	Verhältnisswahl	150	1	4	k.A.	k.A.	37,5	Lose gebun- dene L.	Hare	3,0%
			2	variabel: Reststimmenverwertung					HB	
Slowakei (1992) <sup>f</sup>	Verhältnisswahl	150	1	4	k.A.	k.A.	37,5	Lose gebun- dene L.	HB	5,0% <sup>e</sup>
			2	variabel: Reststimmenverwertung					HB	
Slowakei (1998)	Verhältnisswahl	150	1	1	150	150	150,0	Lose gebun- dene L.	HB	5,0% <sup>j</sup>
Slowenien (1990) <sup>g</sup>	Verhältnisswahl	80	1	14	k.A.	k.A.	5,7	Lose gebun- dene L.	Hare	2,5%
			2	variabel: Reststimmenverwertung				Starre L. möglich	d'Hondt	
Slowenien (1992)	Verhältnisswahl	88	1	11	11	11	11,0	Lose gebun- dene L.	Hare	3,3%
			2	variabel: Reststimmenverwertung				Starre L. möglich	d'Hondt	
Slowenien (2004) <sup>c</sup>	Verhältnisswahl	88	1	11	11	11	11,0	Lose gebun- dene L.	HB	4,0%
			2	variabel: Reststimmenverwertung				Starre L. möglich	d'Hondt	
Tschechien (1990) <sup>f</sup>	Verhältnisswahl	200	1	8	13	41	25,0	Lose gebun- dene L.	HB	5,0% <sup>h</sup>
			2	variabel: Reststimmenverwertung					HB	
Tschechien (2002)	Verhältnisswahl	200	1	14	5	25	14,3	Lose gebun- dene L.	d'Hondt	5,0% <sup>e</sup>
Ungarn (1990)	Kombiniert <sup>i</sup>	386	1	176	1	1	1,0	Individuell	aMW	-
			2	20	4	28	7,6	Starre L.	HB	4,0%
			3	1	58	58	58,0	Starre L.	d'Hondt	
Ungarn (1993)	Kombiniert <sup>i</sup>	386	1	197	1	58	1,9	Individuell	aMW	-
			2	20	4	28	7,6	Starre L.	HB	5,0%
			3	1	58	58	58,0	Starre L.	d'Hondt	

Quelle: Zusammenstellung von Philipp Harfst nach Harfst, Philipp 2007: Wahlsystemwandel in Mitteleuropa: Strategisches Design einer politischen Institution. Wiesbaden: VS Verlag und Nohlen, Dieter 2009: Wahlrecht und Parteiensystem, 6. überarbeitete und aktualisierte Auflage. Opladen: Barbara Budrich (aktualisiert; Stand: 01.01. 2010).

Abkürzungen: L = Liste; üES = übertragbare Einzelstimme; aMW = absolute Mehrheitswahl; HB = Hagenbach-Bischoff; k.A. = keine Angabe; rMW = relative Mehrheitswahl.

Anmerkungen: <sup>a</sup> Bulgarien ist in 28 (seit Einführung der Verhältnisswahl 1991: 31) Wahlkreise eingeteilt. Die Mandatzuteilung erfolgt nicht in den Wahlkreisen, sondern in einem nationalen Wahlkreis. Daher ist die mittlere Wahlkreisgröße (1990: der Verhältnisswahlkomponente) mit 200 angegeben. <sup>b</sup> Alternativ: drei Wahlkreismandate. <sup>c</sup> Die Verfassung schreibt Verhältnisswahl vor. <sup>d</sup> Das Wahlgesetz von 1922, das im Mai 1992 wieder in Kraft gesetzt wurde, sah eine Sperrklausel von 2% vor; erst im Oktober 1992 wurde die Hürde auf 4% angehoben. <sup>e</sup> Gestaffelte Sperrhürde mit strengeren Anforderungen an Wahlbündnisse.

<sup>f</sup> Wahlsystem für die Wahlen zum Parlament der Slowakischen bzw. Tschechischen Teilrepublik. <sup>g</sup> Wahlen zur Sozio-Politischen Kammer. <sup>h</sup> Seit 1992 gestaffelte Sperrklausel mit strengeren Anforderungen an Wahlbündnisse. <sup>i</sup> Dreistufiges Verfahren: 1. Sitze an Einzelkandidaten mit Stimmen über eine Hare-Quota, 2. ganze Hare-Quota in Wahlkreisen nach Gesamtparteistimmen. 3. Kompensationsmandate nach geschlossenen nationalen Listen nach d'Hondt-Methode. Stufe 2 und 3 sehen eine 5%-Klausel vor.

<sup>j</sup> Wiedereinführung der gestaffelten Sperrklausel 1999.

Tabelle A13: Beteiligung bei Parlamentswahlen

Bulgarien	Jahr	1990		1991	1994	1997	2001	2005	2009				
	Wahlkreis	EWK	MPWK	MPWK	MPWK	MPWK	MPWK	MPWK	MPWK				
	Beteiligung (%)	90,8	90,6	83,5	75,2	62,2	66,6	55,8	60,9				
	Ungültig (%)	3,5	3,0	1,9	0,9	0,5	0,6	1,5	1,7				
	Gültig (%)	87,3	87,6	81,6	74,3	61,7	66,0	54,3	59,3				
Estland	Jahr	1992		1995	1999	2003	2007						
	Wahlkreis	MPWK		MPWK	MPWK	MPWK	MPWK						
	Beteiligung (%)	67,9		69,0	57,4	58,3	61,9						
	Ungültig (%)	1,4		0,6	0,9	0,7	0,6						
	Gültig (%)	66,5		68,4	56,5	57,6	61,3						
Lettland	Jahr	1993		1995	1998	2002	2006						
	Wahlkreis	MPWK		MPWK	MPWK	MPWK	MPWK						
	Beteiligung (%)	91,2		72,7	71,9	71,5	62,7						
	Ungültig (%)	1,3		1,1	0,7	0,5	0,4						
	Gültig (%)	89,9		71,6	71,2	71,0	62,3						
Litauen	Jahr	1992		1996		2000		2004		2008			
	Wahlkreis	EWK	MPWK	EWK	MPWK	EWK	MPWK	EWK	MPWK	EWK	MPWK		
	Beteiligung (%)	73,6	75,2	52,8	52,9	58,6	58,6	46,0	46,0	48,6	48,6		
	Ungültig (%)	2,3	2,3	2,3	2,6	2,8	2,6	2,5	1,2	3,0	2,7		
	Gültig (%)	73,6	72,9	50,5	50,3	55,8	56,0	43,5	44,8	45,6	45,9		
Polen	Jahr	1991		1993	1997	2001	2005	2007					
	Wahlkreis	MPWK		MPWK	MPWK	MPWK	MPWK	MPWK					
	Beteiligung (%)	43,2		52,0	48,0	46,1	40,6	53,8					
	Ungültig (%)	2,4		2,2	1,9	1,8	1,5	1,1					
	Gültig (%)	40,8		49,8	46,1	44,3	39,1	52,7					
Rumäni-en	Jahr	1990		1992	1996	2000	2004	2008					
	Wahlkreis	MPWK		MPWK	MPWK	MPWK	MPWK	MPWK					
	Beteiligung (%)	86,2		76,1	75,9	65,3	58,5	39,2					
	Ungültig (%)	6,5		9,7	4,8	4,0	3,3	1,9					
	Gültig (%)	79,7		66,4	71,1	61,3	55,2	37,3					

## Fortsetzung von Tabelle A13

Slowakei	Jahr	1990		1992		1994		1998		2002		2006	
	Wahlkreis	MPWK		MPWK		MPWK		MPWK		MPWK		MPWK	
	Beteiligung (%)	95,4		84,2		75,4		84,2		70,0		54,7	
	Ungültig (%)	2,2		2,4		1,2		0,7		0,8		0,8	
	Gültig (%)	93,2		81,8		74,2		83,5		69,2		53,9	
Slowe-nien	Jahr	1990		1992		1996		2000		2004		2008	
	Wahlkreis	MPWK		MPWK		MPWK		MPWK		MPWK		MPWK	
	Beteiligung (%)	80,0		85,7		73,6		70,1		60,7		63,1	
	Ungültig (%)	7,4		6,0		4,3		2,3		1,4		1,1	
	Gültig (%)	72,6		79,7		69,3		67,8		59,3		62,0	
Tschechien	Jahr	1990		1992		1996		1998		2002		2006	
	Wahlkreis	MPWK		MPWK		MPWK		MPWK		MPWK		MPWK	
	Beteiligung (%)	96,7		85,0		76,3		73,8		59,0		64,4	
	Ungültig (%)	1,2		1,3		0,5		0,3		0,3		0,2	
	Gültig (%)	95,5		83,7		75,8		73,5		58,7		64,2	
Ungarn	Jahr	1990		1994		1998		2002		2006			
	Wahlkreis	EWK	MPWK	EWK	MPWK	EWK	MPWK	EWK	MPWK	EWK	MPWK		
	Beteiligung (%)	65,0	65,0	69,7	68,8	56,2	56,2	70,5	70,6	67,8	67,8		
	Ungültig (%)	1,4	2,2	1,1	1,0	0,8	0,6	0,7	0,9	0,6	0,6		
	Gültig (%)	63,6	62,8	68,6	67,8	55,4	55,6	69,8	69,7	67,2	67,2		

Quelle: Zusammenstellung von Philipp Harfst nach Rose, Richard/Munro, Neil 2009: Parties and Elections in New European Democracies. Wivenhoe Park, Colchester: ECPR Press (aktualisiert; Stand: 01.01.2010).

Anmerkungen: Die Tabelle dokumentiert die Beteiligung sowie die ungültigen und gültigen Stimmen bei den Wahlen zum nationalen Parlament (Erste Kammer; jeweils in % der Wahlberechtigten). In kombinierten Wahlsystemen wird zwischen „Erststimmen“ in Einerwahlkreisen (EWK) und „Zweitstimmen“ in Mehrpersonenwahlkreisen (MPWK) unterschieden.



Tabelle A14a: Parlamentswahlergebnisse in Bulgarien

Partei	1990 <sup>a</sup>		1991		1994		1997		2001		2005		2009	
	St. in %	Sitze	St. in %	Sitze	St. in %	Sitze	St. in %	Sitze	St. in %	Sitze	St. in %	Sitze	St. in %	Sitze
BSP (KB)	47,2	211	33,1	106	43,4	125	22,1	58	17,1	48	31,0	82	17,7	40
SDS/ODS <sup>b</sup>	36,2	144	34,4	110	24,1	69	52,3	137	18,2	51	7,7	20	–	–
BZNS	8,0	16	3,9	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
DPS	6,0	24	7,6	24	5,4	15	7,6	19	7,5	21	12,8	34	14,5	38
BBB	–	–	1,3	–	4,7	13	4,9	12	0,4	–	–	–	–	–
NS	–	–	–	–	6,5	18	–	–	–	–	–	–	–	–
BEL	–	–	–	–	–	–	5,5	14	1,0	–	–	–	–	–
NDS	–	–	–	–	–	–	–	–	42,7	120	19,9	53	–	–
Ataka	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	8,1	21	9,4	21
DSB	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	6,4	17	–	–
BNS	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	5,2	13	–	–
GERB	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	39,7	116
Blaue Koalition	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	6,8	15
RZS	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	4,1	10
Andere	2,7	5	19,7	–	15,9	–	7,6	–	13,1	–	8,9	–	7,8	–
Gesamt	100,0	400	100,0	240	100,0	240	100,0	240	100,0	240	100,0	240	100,0	240

Quelle: Zusammenstellung nach Nohlen, Dieter/Stöver, Philip (Hrsg.) 2010: Elections in Europe. A Data Handbook. Baden-Baden: Nomos; Zentrale Wahlkommission: [http://rezultati.cik2009.bg/results/proportional/rik\\_00.html](http://rezultati.cik2009.bg/results/proportional/rik_00.html) (zuletzt abgerufen am 13.03. 2010).

Abkürzungen: Ataka = Partija Ataka (Partei Angriff); BBB = Balgarski Biznes Blok (Bulgarischer Business Block), BEL = Balgarska Evrolevitza (Bulgarische Eurolinke); Blaue Koalition = Sinjata Koalicija (Blaue Koalition); BNS = Balgarski Naroden Sajuz (Bulgarische Volkspartei); BSP = Balgarska Socialističeska Partija (Bulgarische Sozialistische Partei); BZNS = Balgarski Zemedelski Naroden Sojuz (Bulgarische Agrarische Nationale Union); KB = Koalicija za Balgarija (Koalition für Bulgarien); DPS = Dviženie za Prava i Svobodni (Bewegung für Rechte und Freiheiten); DSB = Demokrati za Silna Balgaria (Demokraten für ein starkes Bulgarien); GERB = Graždani za Evropejsko Razvitie na Balgarija (Bürger für eine europäische Entwicklung in Bulgarien); NDS = Nacionalno Dviženie Simeon II (Nationale Bewegung Simeon II); NS = Noroden Sujuz (Volksunion); ODS = Obedineni Demokratični Sili (Vereinigte Demokratische Kräfte); RZS = Red, Zakonnost i Spravedlivost (Ordnung, Sicherheit, Gerechtigkeit); SDS = Sajuz na Demokratičnite Sili (Bund der Demokratischen Kräfte).

St. = Stimmen.

Anmerkung: <sup>a</sup> Das 1990 gewählte Parlament (Große Nationalversammlung) fungierte gleichzeitig als Legislative und als Verfassungsgebende Versammlung. <sup>b</sup> Seit 1997 gehört die SDS zur Allianz der Vereinigten Demokratischen Kräfte (ODS).

Tabelle A14b: Parlamentswahlergebnisse in Estland

Partei	1992 <sup>a</sup>		1995		1999		2003		2007	
	St. in %	Sitze	St. in %	Sitze	St. in %	Sitze	St. in %	Sitze	St. in %	Sitze
I	22,0	29	–	–	16,1	18	7,3	7	–	–
KindKo	13,6	17	–	–	–	–	–	–	–	–
R	12,2	15	–	–	–	–	–	–	–	–
M	9,7	12	6,0	6	15,2	17	7,0	6	–	–
ERSP	8,8	10	–	–	–	–	–	–	–	–
SK	7,1	8	–	–	–	–	–	–	–	–
PE-EK	6,9	8	–	–	–	–	–	–	–	–
EEE	2,4	1	–	–	–	–	–	–	–	–
KMÜ	–	–	32,2	41	–	–	–	–	–	–
RE	–	–	16,2	19	15,9	18	17,7	19	27,8	31
K	–	–	14,2	16	23,4	28	25,4	28	26,1	29
IRPL	–	–	7,9	8	–	–	–	–	17,9	19
MKOE	–	–	5,9	6	–	–	–	–	–	–
VKR/P	–	–	5,0	5	–	–	–	–	–	–
KE	–	–	–	–	7,6	7	–	–	–	–
EME (1999)/ER (2003)	–	–	–	–	7,3	7	13,0	13	–	–
EÜRP	–	–	–	–	6,1	6	2,2	0	–	–
EKR	–	–	–	–	2,4	0	1,1	0	–	–
ResP	–	–	–	–	–	–	24,6	28	–	–
ER	–	–	–	–	–	–	–	–	7,1	6
SDE	–	–	–	–	–	–	–	–	10,6	10
EER	2,6	1	–	–	–	–	–	–	7,1	6
Andere	14,7	–	12,6	–	6	–	1,7	–	3,4	–
Gesamt	100,0	101	100,0	101	100,0	101	100,0	101	100,0	101

Quelle: Zusammenstellung nach Nohlen, Dieter/Stöver, Philip (Hrsg.) 2010: Elections in Europe. A Data Handbook. Baden-Baden: Nomos; Rose, Richard/Munro, Neil 2009: Parties and Elections in New European Democracies. Wivenhoe Park, Colchester: ECPR Press.

**Abkürzungen:** EEE = Eesti Ettevõtjate Erakond (Estnische Unternehmerpartei); EER = Erakond Eestimaa Rohelised (Estnische Grüne); EKR = Eesti Kristlik Rahvapartei (Christliche Volkspartei Estlands); EME = Eesti Maarahva Erakond (Bauernpartei); ER = Eestimaa Rahvaliid (Estnische Volkspartei); ERSP = Eesti Rahvusliku Soltumatuse Partei (Estnische Partei der Nationalen Unabhängigkeit); SDE = Eesti Sotsiaaldemokraatlik Erakond (Estnische Sozialdemokratische Partei); EÜRP = Eestimaa Ühendatud Rahvapartei (Estnische Vereinigte Volkspartei); I = Isamaaliit (Vaterland); IRPL = Isamaa ja Res Publica Liit (Pro Patria und Res Publica Union); K = Eesti Keskerakond (Estnische Zentrumspartei); KE = Eesti Koonderakond (Estnische Koalitionspartei); KindKo = Kindel Kodu (Sicheres Haus); KMÜ = Koonderakond ja Maarahva Ühendus (Wahlallianz von Koalitionspartei und Landvolkpartei); M = Mõõdukad (Die Moderaten); MKOE = Meie Kodu on Eestimaa (Unsere Heimat ist Estland); PE-EK = Parem Eesti-Eesti Kodanik (Besseres Estland-Estnische Bürgerschaft); PK = Pollumeeste Kogu (Bauernverband); R = Rahvarinne (Volksfront); RE = Eesti Reformierakond (Reformpartei Estlands); ResP = Res Publica (Res Publica); SK = Sõltumatud Kuningriiklased (Unabhängige Royalisten); VKR/P = Vavariiklaste ja Konservatiivne Rahvaerakond – Parempoolsed (Die Rechten).

**Anmerkung:** <sup>a</sup> Die ersten freien Wahlen in Estland fanden 1990 innerhalb der UdSSR statt („Vorgrundungswahlen“); sie sind in dieser Tabelle nicht dokumentiert.

Tabelle A14c: Parlamentswahlergebnisse in Lettland

Partei	1993 <sup>a</sup>		1995		1998		2002		2006	
	St. in %	Sitze	St. in %	Sitze	St. in %	Sitze	St. in %	Sitze	St. in %	Sitze
LC	32,4	36	14,7	17	18,1	21	–	–	–	–
LNNK	13,4	15	–	–	–	–	–	–	–	–
SLAT	12,0	13	–	–	–	–	–	–	–	–
LZS	10,7	12	–	–	–	–	–	–	–	–
L	5,8	7	–	–	–	–	–	–	–	–
TB	5,4	6	12,0	14	–	–	–	–	–	–
LKDS	5,0	6	–	–	–	–	–	–	–	–
DCP	4,8	5	–	–	–	–	–	–	–	–
LTF	2,6	–	–	–	–	–	–	–	–	–
DPS	–	–	15,2	18	1,6	0	–	–	–	–
TKL	–	–	15,0	16	1,7	0	–	–	–	–
TB/LNNK	–	–	–	–	14,7	17	5,4	7	7,0	8
LVP	–	–	7,2	8	0,5	0	–	–	–	–
ZS-LKDS-LDP	–	–	6,4	8	–	–	–	–	–	–
NKP	–	–	6,3	8	–	–	–	–	–	–
LSP	–	–	5,6	5	–	–	–	–	–	–
TSP	–	–	5,6	6	14,2	16	–	–	–	–
TP	–	–	–	–	21,3	24	16,7	20	19,7	23
LSDA	–	–	–	–	12,9	14	–	–	–	–
JP	–	–	–	–	7,3	8	–	–	–	–
JL	–	–	–	–	–	–	24,0	26	16,5	18
PCTVL	–	–	–	–	–	–	19,1	25	6,1	6
LPP	–	–	–	–	–	–	9,6	10	–	–
ZZS	–	–	–	–	–	–	9,5	12	16,8	18
SC	–	–	–	–	–	–	–	–	14,5	17
LPP-LC	–	–	–	–	–	–	–	–	8,6	10
Andere	7,9	–	12,0	–	7,7	–	15,7	–	10,8	–
Gesamt	100,0	100	100,0	100	100,0	100	100,0	100	100,0	100

Quelle: Zusammenstellung nach Nohlen, Dieter/Stöver, Philip (Hrsg.) 2010: Elections in Europe. A Data Handbook. Baden-Baden: Nomos; Rose, Richard/Munro, Neil 2009: Parties and Elections in New European Democracies. Wivenhoe Park, Colchester: ECPR Press.

Abkürzungen: DCP = Demokrātiskā Centra Partija (Demokratische Zentrumsparterie); DPS = Demokrātiskā Partija Saimnieks (Demokratische Partei Saimnieks); JL = Jaunais Laiks (Neue Zeit); JP = Jauna Partija (Neue Partei); L = Līdztiesība (Partei für Gleichberechtigung); LC = Savienība Latvijas Cels (Lettlands Weg); LKDS = Latvijas Kristīgo Demokrātu Savienība (Christlich Demokratische Union Lettlands); LNNK = Latvijas Nacionāli Konservatīva Partija (Nationale Konservative Partei Lettlands); LPP = Latvijas Prima Partija (Lettlands Erste Partei); LPP-LC = Latvijas Prima Partija un Savienība Latvijas Cels (Lettlands Erste Partei-Lettlands Weg); LSDA = Latvian Social Democratic Union (Lettische Sozialdemokratische Union); LSP = Latvijas Sociālistu Partija (Sozialistische Partei Lettlands); LTF = Latvijas Tautas Fronte (Lettische Volksfront) LVP = Latvijas Vienības Partija (Lettische Union); LZS = Latvijas Zemnieku Savienība (Bauernverband Lettlands); NKP = Latvijas Nacionāli Konservatīvā Partija un Latvijas Zaļā Partija (Nationale Konservative Partei Lettlands und Grüne Partei Lettlands); PCTVL = Politisko organizāciju apvienība "Par cilvēka tiesībām vienotā Latvijā" Lettland (Politische Organisation „Für Menschenrechte im vereinigten Lettland“); SC = Saskaņas Centrs (Zentrum der Harmonie); SLAT = Saskaņa Latvijai/Atdzimšana Tautsaimniecībai (Harmonie für Lettland/Wiederbelebung der Wirtschaft); TB = Apvienība "Tevzemei un Brīvībai" (Für Vaterland und Freiheit); TB/LNNK = Apvienība "Tevzemei un Brīvībai"/Latvijas Nacionāli Konservatīva Partija (Für Vaterland und Freiheit/Nationale Konservative Partei Lettlands); TKL = Tautas Kustība Latvijai (Volksbewegung für Lettland); TP = Tautas Partija (Volksparterie); TSP = Tautas Saskaņas Partija (Partei der nationalen Harmonie); ZS-LKDS-LDP = Latvijas Zemnieku Savienības, Latvijas Kristīgo Demokrātu un Latgales Demokrātiskās Partijas apvienotais saraksts (Gemeinsame Liste Bauernverband Lettlands, Christdemokratische Union Lettlands und Demokratische Partei Latgale); ZZS = Zālo un Zemnieku savienība (Union der Bauern und Grünen).

Anmerkung: <sup>a</sup> Die ersten freien Wahlen in Lettland fanden 1990 innerhalb der UdSSR statt („Vorgründungswahlen“); sie sind in dieser Tabelle nicht dokumentiert.

Tabelle A14d: Parlamentswahlergebnisse in Litauen

Partei	1992 <sup>a</sup>		1996		2000		2004		2008	
	St. in % <sup>b</sup>	Sitze	St. in % <sup>b</sup>	Sitze <sup>c</sup>	St. in % <sup>b</sup>	Sitze	St. in % <sup>b</sup>	Sitze	St. in % <sup>b</sup>	Sitze
LDDP	44,0	73	10,0	12	–	–	–	–	–	–
Sąjūdis	21,2	30	–	–	–	–	–	–	–	–
LKDP/LPKTS/LDP	12,6	18	–	–	–	–	–	–	–	–
LSDP	6,0	8	6,9	12	–	–	– <sup>d</sup>	20 <sup>d</sup>	11,7	25
LKDS/LNP-JL	3,6	1	–	–	–	–	–	–	–	–
LCJ	2,5	2	–	–	–	–	–	–	–	–
Union Lit. Polen/LLRA <sup>e</sup>	2,1	4	3,1	1	1,9	2	– <sup>h</sup>	2	4,8	3
LTS/NP	2,0	4	–	–	–	–	–	–	–	–
LLS	1,5	–	1,9	1	17,3	34	–	–	–	–
LLaS	0,4	–	1,6	–	1,3	1	–	–	–	–
LKDP	–	–	10,4	16	3,1	2	–	–	–	–
LTS/LDP	–	–	2,2	3	–	–	–	–	–	–
LVP	–	–	1,7	1	4,1	4	–	–	–	–
LPKTS	–	–	1,6	1	–	–	–	–	–	–
TS/LK	–	–	31,3	70	8,6	9	–	–	–	–
LCS	–	–	8,7	13	2,9	2	–	–	–	–
LNP-JL	–	–	4,0	1	–	–	–	–	–	–
LMP	–	–	3,9	1	–	–	–	–	–	–
KDS <sup>f</sup>	–	–	3,2	1	4,2	1	–	–	–	–
ABSK	–	–	–	–	31,1	51	20,7 <sup>d</sup>	– <sup>d</sup>	–	–
NS	–	–	–	–	19,6	29	– <sup>d</sup>	11 <sup>d</sup>	– <sup>c</sup>	1
NKS	–	–	–	–	2,0	1	3,8	–	–	–
DP	–	–	–	–	–	–	28,4	39	9,0	10
TS	–	–	–	–	–	–	14,8	25	–	–
LibCS	–	–	–	–	–	–	9,2	18	5,3	8
VNDPS	–	–	–	–	–	–	6,6	10	–	–
TT <sup>g</sup>	–	–	–	–	–	–	11,4	10	12,7	15
TS-LKD	–	–	–	–	–	–	–	–	19,7	45
TPP	–	–	–	–	–	–	–	–	15,1	16
LRLS	–	–	–	–	–	–	–	–	5,7	11
LVLS	–	–	–	–	–	–	–	–	3,7	3
Unabhängige	– <sup>h</sup>	1	– <sup>h</sup>	4	– <sup>h</sup>	3	– <sup>h</sup>	6	– <sup>h</sup>	4
Andere	4,1	–	9,5	–	3,9	2	5,1	–	12,3	–
Gesamt	100,0	141	100,0	137	100,0	141	100,0	141	100,0	141

Quelle: Zusammenstellung nach Nohlen, Dieter/Stöver, Philip (Hrsg.) 2010: Elections in Europe. A Data Handbook. Baden-Baden: Nomos; Rose, Richard/Munro, Neil 2009: Parties and Elections in New European Democracies. Wivenhoe Park, Colchester: ECPR Press.

Abkürzungen: ABSK = A. Brazausko Socialdemokratinė Koalicija (Sozialdemokratische Union A. Brazauskas); DP = Darbo Partija (Arbeiterpartei); KDS = Krikščionių Demokratų Sąjunga (Christdemokratische Union); LCJ = Lietuvos Centro Judejimas (Zentrumsbewegung Litauens); LCS = Lietuvos Centro Sąjunga (Zentrumsunion Litauens); LDDP = Lietuvos Demokratinė Darbo Partija (Demokratische Arbeitspartei Litauens); LDP = Lietuvos Demokratų Partija (Litauische Demokratische Partei); LibCS = Liberalų ir Centro Sąjunga (Liberale Zentrumsunion); LibDP = Liberalų Demokratų Partija (Partei Liberaler Demokraten); LKDP = Lietuvių Krikščionių Demokratų Partija (Litauische Christdemokratische Partei); LKDS = Lietuvos Krikščioniškosios Demokratijos Partija (Partei der Christdemokratie Litauens); LLRA = Lietuvos Lenkų Rinkimų Akcija (Wahlbündnis Litauischer Polen); LLaS = Lietuvos Laisvės Sąjunga (Litauische Freiheitspartei); LLS = Lietuvos Liberalų Sąjunga (Litauische Liberale Union); LMP = Lietuvos Moterų Partija (Litauische Frauenpartei); LNP-JL = Lietuvos Nacionalinė Partija „Jaunoji Lietuva“ (Nationale Partei Litauens „Junges Litauen“); LPKTS = Lietuvos Politinių Kalinių ir Tremtinių Sąjunga (Union der Politischen Gefangenen und Deportierten); LRLS = Lietuvos Respublikos Liberalų Sąjūdis (Liberale Bewegung der Republik Litauen); LSDP = Lietuvos Socialdemokratų Partija (Sozialdemokratische Partei Litauens); LTS = Lietuvos Tautininkų Sąjunga (Litauens Union der Nationalisten); LVLS = Lietuvos Valstiečių Liaudininkų Sąjunga (Litauischer Bauernvolksbund); LVP = Lietuvos Valstiečių Partija (Litauische Bauernpartei); NKS = Nuosaukių Konservatorių Sąjunga (Union der Gemäßigten Konservativen); NP = Nepriklausomybės Partija (Unabhängige Partei); NS = Naujoji Sąjunga (Neue Union); TS = Tėvynės Sąjunga (Vaterlandsbund); TS/LK = Tėvynės Sąjunga/Lietuvos Konservatoriai (Vaterlandsunion/Litauische Christdemokraten); TS-LKD = Tėvynės Sąjunga - Lietuvos Krikščionių Demokratai (Vaterlandsbund - Christdemokraten Litauens); TPP = Tautos Prisikėlimo Partija (Partei der Wiederauferstehung des Volkes); TT = Tvarka ir Teisingumas (Ordnung und Gerechtigkeit); VNDPS = Valstiečių ir Naujosios Demokratijos Partijos Sąjunga (Union der Bauernpartei und der Partei Neue Demokratie).

Anmerkungen: <sup>a</sup> Die ersten freien Wahlen in Litauen fanden 1990 innerhalb der UdSSR statt („Vorgründungswahlen“); sie sind in dieser Tabelle nicht dokumentiert. <sup>b</sup> Angegeben sind jeweils nur die Stimmenanteile für die Parteilisten („Zweitstimmen“). <sup>c</sup> Das

Mindestbeteiligungsquorum wurde 1996 in vier Einerwahlkreisen verfehlt; daher wurden nur 137 der 141 Parlamentssitze besetzt. <sup>d</sup>LSDP und NS bildeten 2004 das Wahlbündnis ABSK; die jeweiligen Parlamentssitze wurden den Parteien getrennt zugeteilt. <sup>e</sup>Die Union Litauischer Polen benannte sich 1996 in LLRA um. <sup>f</sup>Die LKDS benannte sich 1996 in KDS um. <sup>g</sup>Die Wahlkoalition TT bestand 2004 aus der LibDP und der Litauischen Volkspartei „Für ein gerechtes Litauen“. Nach den Wahlen bildete die LibDP eine eigene Fraktion, da nur ein einziges Mitglied der Litauischen Volkspartei in den Seimas gewählt wurde. <sup>h</sup>Unabhängige und diverse Kleinparteien gewannen einzelne Mandate in den Einerwahlkreisen (nach „Erststimmen“ vergeben); entsprechende Prozentangaben der Zweitstimmen liegen mithin nicht vor.

*Tabelle A14e: Parlamentswahlergebnisse in Polen*

Partei	1991 <sup>a</sup>		1993 <sup>a</sup>		1997 <sup>a</sup>		2001 <sup>a</sup>		2005 <sup>a</sup>		2007 <sup>a</sup>	
	St. in %	Sitze	St. in %	Sitze	St. in %	Sitze	St. in %	Sitze	St. in %	Sitze	St. in %	Sitze
UD (UW)	12,3	62	10,6	74	13,4	60	3,1	–	–	–	–	–
SLD/SLD-UP	12,0	60	20,4	171	27,1	164	41,0	216	11,3	55	–	–
WAK	8,7	49	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
PSL	8,7	48	15,4	132	7,3	27	9,0	42	7,0	25	8,9	31
KPN	7,5	46	5,8	22	–	–	–	–	–	–	–	–
PC	8,7	44	4,4	0	–	–	–	–	–	–	–	–
KLD	7,5	37	4,0	0	–	–	–	–	–	–	–	–
PL	5,5	28	2,4	0	–	–	–	–	–	–	–	–
NSZZ „S“	5,1	27	4,9	0	–	–	–	–	–	–	–	–
PPPP	3,3	16	0,1	0	–	–	–	–	–	–	–	–
MN	1,2	7	0,7	4	– <sup>b</sup>	2	– <sup>b</sup>	2	– <sup>b</sup>	2	– <sup>b</sup>	1
ChD	2,4	5	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
PChD	1,1	4	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
SP/UP	2,1	4	7,3	41	4,7	–	–	–	–	–	–	–
Partia X	0,5	3	2,7	0	–	–	–	–	–	–	–	–
UPR	2,3	3	3,2	0	2,0	–	–	–	1,6	–	–	–
SD	1,4	1	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
BBWR	–	–	5,4	16	–	–	–	–	–	–	–	–
AWS	–	–	–	–	33,8	201	5,6	–	–	–	–	–
ROP	–	–	–	–	5,6	6	–	–	–	–	–	–
SRP	–	–	2,8	0	0,1	0	10,2	53	11,4	56	1,5	–
PO	–	–	–	–	–	–	12,7	65	24,1	133	41,5	209
PiS	–	–	–	–	–	–	9,5	44	27,0	155	32,1	166
LPR	–	–	–	–	–	–	7,9	38	8,0	34	1,3	–
LiD	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	13,2	53
Andere	9,7	16	9,9	–	6,0	–	1,0	–	9,6	–	1,5	–
Gesamt	100,0	460	100,0	460	100,0	460	100,0	460	100,0	460	100,0	460

Quelle: Zusammenstellung nach Nohlen, Dieter/Stöver, Philip (Hrsg.) 2010: Elections in Europe. A Data Handbook. Baden-Baden: Nomos; Rose, Richard/Munro, Neil 2009: Parties and Elections in New European Democracies. Wivenhoe Park, Colchester: ECPR Press.

Abkürzungen: AWS = Akcja Wyborcza Solidarność Prawicy (Wahlaktion Solidarność); BBWR = Bezpартyjny Blok Współpracy z Rządem (Parteiloser Block der Regierungsunterstützer); ChD = Chrześcijańska Demokracja (Christliche Demokratie); KLD = Kongres Liberalno-Demokratyczny (Liberal-Demokratischer Kongress); KPN = Konfederacja Polski Niepodległej (Konföderation Unabhängiges Polen); LiD = Lewica i Demokraci (Linke und Demokraten); LPR = Liga Polskich Rodzin (Liga der polnischen Familien); MN = Mniejszość Niemiecka (Deutsche Minderheit); NSZZ „S“ = Niezależny Samorządny Związek Zawodowy „Solidarność“ (Unabhängige selbstverwaltete Gewerkschaft „Solidarität“); Partia X (Partei X); PC = Porozumienie Centrum (Zentrumsallianz); PChD = Partia Chrześcijańsko-Demokratyczna (Partei Christlicher Demokraten); PiS = Prawo i Sprawiedliwość (Recht und Gerechtigkeit); PL = Porozumienie Ludowe (Bauernallianz); PO = Platforma Obywatelska (Bürgerplattform); PPPP = Polska Partia Przyjaciół Piwa (Polnische Partei der Bier-Freunde); PSL = Polski Stronnictwo Ludowe (Polnische Bauernpartei); ROP = Ruch Odbudowy Polski (Bewegung für den Wiederaufbau Polens); SD = Stronnictwo Demokratyczne (Demokratische Partei); SLD = Sojusz Lewicy Demokratycznej (Allianz der Demokratischen Linken); SLD-UP = Sojusz Lewicy Demokratycznej - Unia Pracy (Allianz der Demokratischen Linken - Union der Arbeit); SP = „Solidarność“ Pracy (Solidarität der Arbeit); SRP = Samoobrona Rzeczpospolitej Polskiej (Selbstverteidigung der Republik Polen); UD = Unia Demokratyczna (Demokratische Union); UP = Unia Pracy (Union der Arbeit); UPR = Unia Polityki Realnej (Union für Realpolitik); UW = Unia Wolności (Freiheitsunion); WAK = Wyborcza Akcja Katolicka (Katholische Wahlaktion).

Anmerkungen: <sup>a</sup> Angegeben sind nur die Wahldaten zur Ersten Kammer (Sejm); zu den Ergebnissen der Senatswahlen vgl. Nohlen/Stöver (2010). <sup>b</sup> Stimmanteile in „Andere“ enthalten.

Tabelle A14f: Parlamentswahlergebnisse in Rumänien

Partei	1990 <sup>a, b</sup>		1992 <sup>b</sup>		1996 <sup>b</sup>		2000 <sup>b</sup>		2004 <sup>b</sup>		2008 <sup>b</sup>	
	St. in %	Sitze	St. in %	Sitze	St. in %	Sitze	St. in %	Sitze	St. in %	Sitze	St. in %	Sitze
FSN	66,3	263	10,2	43	–	–	–	–	–	–	–	–
UDMR	7,2	29	7,5	27	6,6	25	6,8	27	6,2	22	6,2	22
PNL	6,4	29	–	–	–	–	6,9	30	–	–	18,6	65
FDSN	–	–	27,7	117	–	–	–	–	–	–	–	–
CDR <sup>c</sup>	–	–	19,5	82	30,2	122	5,0	–	–	–	–	–
PUNR	–	–	7,7	30	4,4	18	1,4	–	0,5	–	–	–
PRM	–	–	3,9	16	4,5	19	19,5	84	12,9	48	3,2	–
PSM	–	–	3,0	13	–	–	–	–	–	–	–	–
USD <sup>d</sup>	–	–	–	–	12,9	53	7,0	31	–	–	–	–
PSDR	–	–	–	–	–	–	36,6	155	–	–	–	–
PDSR <sup>e</sup>	–	–	–	–	21,5	91	–	–	–	–	–	–
UN <sup>f</sup>	–	–	–	–	–	–	–	–	36,6	132	–	–
DA <sup>g</sup>	–	–	–	–	–	–	–	–	31,3	112	–	–
Minderheiten <sup>h</sup>	1,0	11	1,1	13	k.A.	15	k.A.	18	k.A.	18	k.A.	18
PDL	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	32,4	115
PSD+PC <sup>i</sup>	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	33,1	114
Andere	19,1	63	19,5	–	19,9	–	16,8	–	12,5	–	6,5	–
Gesamt	100,0	395	100,0	341	100,0	343	100,0	345	100,0	332	100,0	334

Quelle: Zusammenstellung nach Nohlen, Dieter/Stöver, Philip (Hrsg.) 2010: Elections in Europe. A Data Handbook. Baden-Baden: Nomos; Rose, Richard/Munro, Neil 2009: Parties and Elections in New European Democracies. Wivenhoe Park, Colchester: ECPR Press.

Abkürzungen: CDR = Convenția Democratică din România (Demokratische Konvention Rumäniens); DA = Alianța Dreptate și Adevar (Allianz für Gerechtigkeit und Wahrheit); FDSN = Frontul Democrat Salvării Naționale (Demokratische Front für die Nationale Rettung); FSN = Frontul Salvării Naționale (Front der Nationalen Rettung); PD = Partidul Democrat (Demokratische Partei); PDL = Partidul Democrat-Liberal (Liberaldemokratische Partei); PDSR = Partidul Democrației Sociale din România (Sozialdemokratische Partei Rumäniens); PNL = Partidul Național Liberal (Nationalliberale Partei); PRM = Partidul România Mare (Großrumänienpartei); PSD = Partidul Social Democrat (Sozialdemokratische Partei); PSDR = Partidul Social Democrat Român (Rumänische Sozialdemokratische Partei); PSM = Partidul Socialist al Muncii (Sozialistische Arbeiterpartei); PUNR = Partidul Unității Naționale Romane (Nationale Einheitspartei Rumäniens); PUR = Partidul Umanist din România (Humanistische Partei Rumäniens); UDMR = Uniunea Democrată a Maghiară din România (Demokratische Union der Ungarn in Rumänien); UN = Uniunea Națională PSD+PUR (Wahlbündnis PSD+PUR); USD = Uniunea Social Democrată (Sozialdemokratische Union).

Anmerkungen: <sup>a</sup> Das 1990 frei gewählte rumänische Parlament fungierte gleichzeitig als Legislative und als Verfassungsgebende Versammlung. <sup>b</sup> Angegeben sind nur die Wahldaten zur Ersten Kammer (Abgeordnetenhaus); zu den Ergebnissen der jeweils gleichzeitig abgehaltenen Senatswahlen vgl. Nohlen/Stöver (2010). <sup>c</sup> Wahlbündnis von insgesamt sechs Parteien. <sup>d</sup> Bestehend aus PD und PSDR. <sup>e</sup> Wahlbündnis bestehend aus PDSR, PSDR und PUR; am 16.06.2001 fusionierten PDSR und PSDR zur PSD. <sup>f</sup> Die PUR trat in einem Wahlbündnis mit der PSD an (Wahlbündnis PSD+PUR), regierte danach aber mit der PNL-PD. <sup>g</sup> PNL und PD bildeten das Wahlbündnis DA (Alianța Dreptate și Adevar), aber getrennte Fraktionen im Parlament. <sup>h</sup> Die rumänische Verfassung (Artikel 62) sieht jeweils einen Sitz im Abgeordnetenhaus für die Parteien und Organisationen ethnischer Minderheiten vor. <sup>i</sup> PUR änderte ihren Namen in PC (Partidul Conservator).

Tabelle A14g: Parlamentswahlergebnisse in der Slowakei

Partei	1990 <sup>a</sup>		1992 <sup>a</sup>		1994		1998		2002		2006	
	St. in %	Sitze	St. in %	Sitze	St. in %	Sitze	St. in %	Sitze	St. in %	Sitze	St. in %	Sitze
VPN	29,4	48	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
KDH	19,2	31	8,9	18	10,1	17	–	–	8,3	15	8,3	14
SNS	13,9	22	7,9	15	5,4	9	9,1	14	3,3	–	11,7	20
KSČ	13,4	22	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
ESWMK	8,7	14	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
DS	4,4	7	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
SZ	3,5	6	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
HZDS <sup>b</sup>	–	–	37,7	74	35,0	61	27,0	43	19,5	36	8,8	15
SDL	–	–	14,7	29	– <sup>c</sup>	– <sup>c</sup>	14,7	23	1,4	–	–	–
SMK-MKP <sup>c</sup>	–	–	7,4	14	10,2	17	9,1	15	11,2	20	11,7	20
SV <sup>d</sup>	–	–	–	–	10,4	18	–	–	–	–	–	–
DÚ	–	–	–	–	8,6	15	–	–	–	–	–	–
ZRS	–	–	–	–	7,3	13	1,3	–	0,5	–	–	–
SDK	–	–	–	–	–	–	26,3	42	–	–	–	–
SOP	–	–	–	–	–	–	8,0	13	–	–	–	–
SDKÚ	–	–	–	–	–	–	–	–	15,1	28	–	–
SMER <sup>e</sup>	–	–	–	–	–	–	–	–	13,5	25	29,1	50
ANO	–	–	–	–	–	–	–	–	8,0	15	1,4	–
KSS	–	–	–	–	2,7	–	2,8	–	6,3	11	3,9	–
SDKÚ-DS	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	18,4	31
Andere	7,5	–	23,4	–	10,3	–	1,7	–	12,9	–	6,7	–
Gesamt	100,0	150	100,0	150	100,0	150	100,0	150	100,0	150	100,0	150

Quelle: Zusammenstellung nach Grotz, Florian 2000: Politische Institutionen und post-sozialistische Parteiensysteme. Polen, Ungarn, Tschechien und die Slowakei im Vergleich. Opladen: Leske + Budrich; Nohlen, Dieter/Stöver, Philip (Hrsg.) 2010: Elections in Europe. A Data Handbook. Baden-Baden: Nomos; Rose, Richard/Munro, Neil 2009: Parties and Elections in New European Democracies. Wivenhoe Park, Colchester: ECPR Press.

Abkürzungen: ANO = Aliancia Nového Občana (Allianz des Neuen Bürgers); DS = Demokratická Strana (Demokratische Partei); DÚ = Demokratická Únia (Demokratische Union); ESWMK = Együttélés-Spolužitie-Wspólnota-Soužití. Madarské Křesťanskodemokratické Hnutie („Zusammenleben“ [ung., slow., ukr., tsch.]. Ungarische christlichdemokratische Bewegung); HP = Hnutie Poľnohospodárov (Landwirtschaftliche Bewegung); HZDS = Hnutie za Demokratické Slovensko (Bewegung für eine Demokratische Slowakei); HZDS-RSS = Hnutie za Demokratické Slovensko - Roľnícka Strana Slovenska (Bewegung für eine Demokratische Slowakei - Bauernpartei der Slowakei); KDH = Křesťanskodemokratické Hnutie (Christlich-Demokratische Bewegung); KSČM = Komunistická strana Československa (Kommunistische Partei der Tschechoslowakei); KSS = Komunistická strana Slovenska (Kommunistische Partei der Slowakei); ĽS - HZDS = Ľudova Strana - Hnutie za Demokratické Slovensko (Volkspartei - Bewegung für eine Demokratische Slowakei); SDK = Slovenská Demokratická Koalícia (Slowakische Demokratische Koalition); SDKÚ = Slovenská Demokratická a Křesťanská Únia (Slowakische Demokratische und Christliche Koalition); SDL' = Strana Demokratickej Ľavice (Partei der Demokratischen Linken); SDSS = Sociálnodemokratická Strana na Slovensko (Sozialdemokratische Partei der Slowakei); SMER = SMER - Sociálna Demokracia (Richtung - Sozialdemokratie); SMK-MKP = Strana Madarskej Koalicie - Magyar Koalicio Pártja (Partei der Ungarischen Koalition); SNS = Slovenská Národná Strana (Slowakische Nationalpartei); SOP = Strana Občianskeho Porozumenia (Partei der Bürgerverständigung); SZ = Strana zelených (Grüne Partei); SZS = Strana Zelených na Slovensku (Grüne Partei der Slowakei); VPN = Verejnosc' proti násilju (Öffentlichkeit gegen Gewalt); ZRS = Združenie za Robotníkov Slovenska (Vereinigung der Arbeiter der Slowakei).

Anmerkungen: <sup>a</sup> Für die beiden ersten freien Wahlen innerhalb der Tschechoslowakischen Föderation (ČSFR) von 1990 und 1992 sind hier die jeweiligen Wahlergebnisse zum slowakischen Parlament (Nationalrat) dokumentiert, das nach Auflösung der Föderation ab 01.01.1993 als Legislative der unabhängigen Slowakei fungierte. Für die Wahlergebnisse zur Föderalen Versammlung der ČSFR vgl. Grotz (2000). <sup>b</sup> Die HZDS trat 1994 unter dem Namen HZDS-RSS und 2006 unter dem Namen ĽS-HZDS an. <sup>c</sup> Die (ideologisch unterschiedlichen) Parteien der ungarischen Minderheiten traten seit 1994 in gemeinsamen Bündnissen zur Wahl an. <sup>d</sup> Die SDL' bildete 1994 mit der SDSS, HP und der SZS das Wahlbündnis SV (Spoločná Voľba/Gemeinsame Wahl). <sup>e</sup> SMER trat 2006 als SMER-SD an.

Tabelle A14h: Parlamentswahlergebnisse in Slowenien

Partei	1992 <sup>a</sup>		1996		2000		2004		2008	
	St. in %	Sitze	St. in %	Sitze	St. in %	Sitze	St. in %	Sitze	St. in %	Sitze
LDS <sup>b</sup>	23,5	22	27,0	25	36,2	34	22,8	23	5,2	5
SKD	14,5	15	9,6	10	— <sup>c</sup>	— <sup>c</sup>	—	—	—	—
ZL	13,6	14	—	—	—	—	—	—	—	—
SNS	10,0	12	3,2	4	4,4	4	6,3	6	5,4	5
SLS	8,7	10	19,4	19	— <sup>c</sup>	— <sup>c</sup>	6,8	7	— <sup>d</sup>	— <sup>d</sup>
DS	5,0	6	—	—	—	—	—	—	—	—
ZS	3,7	5	1,8	—	0,9	—	0,7	—	0,5	—
SDSS	3,3	4	—	—	—	—	—	—	—	—
SDS <sup>e</sup>	—	—	16,1	16	15,8	14	29,1	29	29,3	28
ZLSD	—	—	9,0	9	12,1	11	10,2	10	—	—
DeSUS	—	—	4,3	5	5,2	4	4,0	4	7,4	7
SLS+SKD	—	—	—	—	9,5 <sup>c</sup>	9 <sup>c</sup>	—	—	—	—
NSi	—	—	—	—	8,8	8	9,1	9	—	—
SMS	—	—	—	—	4,3	4	2,1	0	— <sup>d</sup>	— <sup>d</sup>
SD	—	—	—	—	—	—	—	—	30,4	29
ZARES	—	—	—	—	—	—	—	—	9,4	9
SLS+SMS	—	—	—	—	—	—	—	—	5,2 <sup>d</sup>	5 <sup>d</sup>
Minderheiten <sup>f</sup>	—	2	—	2	—	2	—	2	—	2
Andere	17,7	—	9,6	—	2,8	—	8,9	—	7,2	—
Gesamt	100,0	90	100,0	90	100,0	90	100,0	90	100,0	90

Quelle: Zusammenstellung nach Nohlen, Dieter/Stöver, Philip (Hrsg.) 2010: Elections in Europe. A Data Handbook. Baden-Baden: Nomos; Rose, Richard/Munro, Neil 2009: Parties and Elections in New European Democracies. Wivenhoe Park, Colchester: ECPR Press.

Abkürzungen: DeSUS = Demokratična Stranka Upokojencev Slovenije (Demokratische Partei der Pensionisten Sloweniens); DS = Demokrati Slovenije (Demokraten Sloweniens); LDS = Liberalno Demokratska Stranka (Liberaldemokratische Partei); NSi = Nova Slovenija – Krščanska Ljudska Stranka (Neues Slowenien – Christliche Volkspartei); SD = Socialni Demokrati (Sozialdemokraten); SDS (ehemals SDSS) = Slovenska Demokratska Stranka (Slowenische Demokratische Partei); SDSS = Socialdemokratska Stranka Slovenije (Sozialdemokratische Partei Sloweniens); SKD = Slovenski Krščanski Demokrati (Slowenische Christdemokraten); SLS = Slovenska Ljudska Stranka (Slowenische Volkspartei); SMS = Stranka Mladih Slovenije (Slowenische Jugendpartei); SNS = Slovenska Nacionalna Stranka (Slowenische Nationale Partei); SSS = Socialistična Stranka Slovenije (Sozialistische Partei Sloweniens); ZARES = „Zares“ („Wirklich“); ZL = Združena Lista (Vereinigte Liste); ZLSD = Združena Lista Socialnih Demokratov (Vereinigte Liste der Sozialdemokraten); ZS = Zeleni Slovenije (Grüne Sloweniens).

Anmerkungen: <sup>a</sup> Die ersten freien Wahlen in Slowenien fanden 1990 innerhalb der Jugoslawischen Föderation statt („Vorgründungswahlen“); sie sind in dieser Tabelle nicht dokumentiert. <sup>b</sup> 1994 kam es zur Verschmelzung von LDS, SSS und anderer Parteien zur Liberalna Demokracija Slovenije (Liberaler Demokratie Sloweniens). <sup>c</sup> 2000 bildeten SLS und SKD ein Wahlbündnis. <sup>d</sup> 2008 bildeten SLS und SMS ein Wahlbündnis. <sup>e</sup> Die SDS (Socialdemokratska Stranka Slovenije = Sozialdemokratische Partei) benannte sich 2004 um in Slovenska Demokratska Stranka. <sup>f</sup> Die ungarische und italienische Minderheit hat jeweils einen garantierten Sitz im slowenischen Parlament.



Tabelle A14i: Parlamentswahlergebnisse in Tschechien

Partei	1990 <sup>a</sup>		1992 <sup>a</sup>		1996		1998		2002		2006	
	St. in %	Sitze	St. in %	Sitze	St. in %	Sitze	St. in %	Sitze	St. in %	Sitze	St. in %	Sitze
OF	49,5	127	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
KSČ/KSČM <sup>b</sup>	13,2	32	14,1	35	10,3	22	11,0	24	18,5	41	12,8	26
KDU	10,3	22	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
HSD-SMS	8,4	19	5,9	14	–	–	–	–	–	–	–	–
ODS	–	–	29,7	76	29,6	68	27,7	63	24,5	58	35,4	81
ČSSD	–	–	6,5	16	26,4	61	32,3	74	30,2	70	32,3	74
LSU	–	–	6,5	16	–	–	–	–	–	–	–	–
KDU-ČSL	–	–	6,3	15	8,1	18	9,0	20	14,3 <sup>c</sup>	21	7,2	13
SPR-RSČ	–	–	6,0	14	8,0	18	3,9	–	–	–	–	–
ODA	–	–	5,9	14	6,4	13	–	–	0,5	–	–	–
US	–	–	–	–	–	–	8,6	19	–	–	–	–
US-DEU	–	–	–	–	–	–	–	–	– <sup>c</sup>	10	–	–
SZ	–	–	–	–	–	–	1,1	–	2,4	–	6,3	6
Andere	18,6	–	19,1	–	11,2	–	6,4	–	9,6	–	6,0	–
Gesamt	100,0	200	100,0	200	100,0	200	100,0	200	100,0	200	100,0	200

Quelle: Zusammenstellung nach Grotz, Florian 2000: Politische Institutionen und post-sozialistische Parteiensysteme. Polen, Ungarn, Tschechien und die Slowakei im Vergleich. Opladen: Leske + Budrich; Nohlen, Dieter/Stöver, Philip (Hrsg.) 2010: Elections in Europe. A Data Handbook. Baden-Baden: Nomos; Rose, Richard/Munro, Neil 2009: Parties and Elections in New European Democracies. Wivenhoe Park, Colchester: ECPR Press.

Abkürzungen: ČSSD = Ceska Strana Sociálně Demokratická (Tschechische Sozialdemokratische Partei); HSD-SMS = Hnutí za Samosprávnou Demokracii-Sdružení pro Moravu a Slezsko (Bewegung für Autonome Demokratie – Gesellschaft für Mähren und Schlesien); KDU-ČSL = Křesťanská a Demokratická Unie - Československá Strana Lidová (Christlich-Demokratische Union – Tschechoslowakische Volkspartei); KDU = Křesťanská a Demokratická Unie (Christlich-Demokratische Union); KSČ = Komunistická Strana Československa (Kommunistische Partei der Tschechoslowakei); KSČM = Komunistická Strana Čech a Moravy (Kommunistische Partei Böhmens und Mährens); LSU = Liberálně Sociální Unie (Liberal-soziale Union); ODA = Občanská Demokratická Aliance (Demokratische Bürgerallianz); ODS = Občanská Demokratická Strana (Demokratische Bürgerpartei); OF = Občanské Fórum (Bürgerforum); SPR-RSČ = Sdružení pro Republiku – Republikánská Strana Československa (Vereinigung für die Republik – Republikanische Partei der Tschechoslowakei); SZ = Strana Zelených (Die Grünen); US = Unie Svobody (Freiheitsunion); US-DEU = Unie Svobody - Demokratická Unie (Freiheitsunion - Demokratische Union).

Anmerkungen: <sup>a</sup> Für die beiden ersten freien Wahlen innerhalb der Tschechoslowakischen Föderation (ČSFR) von 1990 und 1992 sind hier die jeweiligen Wahlergebnisse zum tschechischen Parlament (Nationalrat) dokumentiert, das nach Auflösung der Föderation ab 01.01.1993 als Legislative der unabhängigen Tschechischen Republik fungierte. Für die Wahlergebnisse zur Föderalen Versammlung der ČSFR vgl. Grotz (2000), zu den Ergebnissen der Senatswahlen Nohlen/Stöver (2010). <sup>b</sup> Die ehemalige Kommunistische Staatspartei der ČSSR (KSČ) spaltete sich im November 1991 in eine tschechische und eine slowakische Organisation. Die KSČM trat 1992 gemeinsam mit kleineren Partnern als Levý Blok (Linker Block, LB) an. <sup>c</sup> 2002 bildete die KDU-ČSL ein Wahlbündnis mit der US-DEU.

Tabelle A14j: Parlamentswahlergebnisse in Ungarn

Partei	1990		1994		1998		2002		2006	
	St. in % <sup>a</sup>	Sitze	St. in %	Sitze	St. in %	Sitze	St. in %	Sitze	St. in %	Sitze
MDF	24,7	164	11,7	38	3,1	17	— <sup>b</sup>	— <sup>b</sup>	5,0	11
SZDSZ	21,4	93 <sup>c</sup>	19,7	69	7,9	24	5,6	20	6,5	18
FKGP	11,7	44	8,8	26	13,8	48	0,8	—	—	—
MSZP	10,9	33	33,0	209	32,2	134	42,2	178	43,2	192 <sup>d</sup>
Fidesz-MPP <sup>e</sup>	9,0	22 <sup>c</sup>	7,0	20	28,2	148	41,1 <sup>b</sup>	188 <sup>b</sup>	42,0 <sup>f</sup>	164 <sup>f</sup>
KDNP	6,5	21	7,0	22	2,6	—	—	—	— <sup>f</sup>	— <sup>f</sup>
ASZ	3,1	2	2,1	1	—	—	—	—	—	—
LPSZ-VP	—	—	0,6	1	—	—	—	—	—	—
MIÉP	—	—	1,6	—	5,5	14	4,4	—	2,2	—
Somogyért	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1
Unabhängige	— <sup>g</sup>	7 <sup>h</sup>	— <sup>g</sup>	—	— <sup>g</sup>	1	— <sup>g</sup>	—	— <sup>g</sup>	—
Andere	12,7	—	8,5	—	6,7	—	5,9	—	1,1	—
Gesamt	100,0	386	100,0	386	100,0	386	100,0	386	100,0	386

Quelle: Zusammenstellung nach Nohlen, Dieter/Stöver, Philip (Hrsg.) 2010: Elections in Europe. A Data Handbook. Baden-Baden: Nomos.

Abkürzungen: ASZ = Agrárszövetség (Agrarbund); Fidesz = Fiatal Demokrata Szövetség (Bund Junger Demokraten); Fidesz-MPP = Fiatal Demokrata Szövetség-Magyar Polgári Párt (Bund Junger Demokraten-Ungarische Bürgerpartei); Fidesz-MPSZ = Fiatal Demokrata Szövetség-Magyar Polgári Szövetség (Bund Junger Demokraten-Ungarischer Bürgerbund); FKGP = Független Kisgazdapárt (Unabhängige Partei der Kleinlandwirte); KDNP = Kereszténydemokrata Néppárt (Christlich-Demokratische Volkspartei); LPSZ-VP = Liberális Polgári Szövetség-Vállalkozók Pártja (Liberaler Bürgerlicher Bund - Unternehmerpartei); MDF = Magyar Demokrata Forum (Ungarisches Demokratisches Forum); MIÉP = Magyar Igazság és Élet Pártja (Partei der Ungarischen Wahrheit und des Ungarischen Lebens); MSZP = Magyar Szocialista Párt (Ungarische Sozialistische Partei); Somogyért = Somogyért Szövetség (Somogy-Bund); SZDSZ = Szabad Demokraták Szövetsége (Bund Freier Demokraten).

Anmerkungen: <sup>a</sup> In den folgenden Spalten werden nur die nach Verhältniswahl in Mehrpersonenwahlkreisen vergebenen „Zweitstimmen“ (in %) dokumentiert. Die vollständigen Ergebnisse finden sich in Nohlen/Stöver (2010). <sup>b</sup> 2002 bildete das MDF ein Wahlbündnis mit Fidesz-MPP. <sup>c</sup> Zwei von SZDSZ und Fidesz gemeinsam aufgestellte Kandidaten gewannen Wahlkreismandate; jede Partei erhielt jeweils eines davon. <sup>d</sup> Darunter sechs erfolgreiche Wahlkreiskandidaten, die von MSZP und SZDSZ gemeinsam nominiert wurden. <sup>e</sup> Fidesz änderte 1995 ihren Namen in Fidesz-MPP bzw. 2003 in Fidesz-MPSZ. <sup>f</sup> 2006 schloss Fidesz-MPSZ ein Wahlbündnis mit KDNP. <sup>g</sup> Unabhängige Kandidaten werden über die „Erststimmen“ (in Einerwahlkreisen) gewählt; diese sind hier nicht aufgeführt. <sup>h</sup> Ein gemeinsam von SZDSZ, Fidesz und KDNP nominiert Kandidat wurde im Parlament als Unabhängiger gezählt.

Tabelle A15a: Ergebnisse direkter Präsidentschaftswahlen in Bulgarien

	1992		1996		2001		2006	
	12.01.	19.01.	27.10.	27.11.	11.11.	18.11.	22.10. <sup>a</sup>	29.10.
	1. Wahl- gang	2. Wahl- gang	1. Wahl- gang	2. Wahl- gang	1. Wahl- gang	2. Wahl- gang	1. Wahl- gang	2. Wahl- gang
Abgegebene Stimmen (in %)	75,4	75,9	63,3	61,5	41,6	54,9	44,1	42,6
Gültige Stimmen (in % der abgegebenen Stimmen)	99,1	99,5	99,3	99,7	99,6	99,8	97,3	97,9
Ungültige Stimmen (in % der abgegebenen Stimmen)	0,9	0,5	0,7	0,3	0,4	0,2	2,7	2,1
Željko Želez (ODS)	<b>44,2</b>	<b>52,8</b>	-	-	-	-	-	-
Velko Valkanov (BSP)	30,2	47,2	-	-	-	-	-	-
Žorž Gančev (BBB)	16,8	-	21,9	-	3,4	-	-	-
Petar Stojanov (ODS)	-	-	<b>43,8</b>	<b>59,7</b>	-	-	-	-
Ivan Marazov (BSP)	-	-	26,8	40,3	-	-	-	-
Georgi Parvanov (BSP) <sup>b</sup>	-	-	-	-	<b>45,7</b>	<b>54,0</b>	<b>62,3</b>	<b>75,9</b>
Petar Stojanov (Un- abh.) <sup>c</sup>	-	-	-	-	34,8	45,6	-	-
Volen Sidorov (Attaka) <sup>d</sup>	-	-	-	-	-	-	20,9	24,1
Andere	8,8	-	7,5	-	16,1	-	16,8	-

Quelle: Zusammenstellung auf der Datenbasis von Nohlen, Dieter/Stöver, Philip (Hrsg.) 2010: Elections in Europe. A Data Handbook. Baden-Baden: Nomos; Rose, Richard/Munro, Neil 2009: Parties and Elections in New European Democracies. Wivenhoe Park, Colchester: ECPR Press.

Abkürzungen: Attaka = Nacionalen Săjuz Ataka (Nationalallianz Attacke); BBB = Bulgarski Biznes Blok (Bulgarischer Business Block); BSP = Balgarska Socialističeska Partija (Bulgarische Sozialistische Partei); ODS = Obedineni Demokratični Sili (Vereinigte Demokratische Kräfte); Unabh. = Unabhängiger Kandidat.

Anmerkungen: Hervorgehobene Wahlergebnisse zeigen den bestplatzierten Kandidaten im jeweiligen Wahlgang. <sup>a</sup> Das bulgarische Präsidentschaftswahlgesetz schreibt für den ersten Wahlgang eine Mindestbeteiligung von 50% der Wahlberechtigten vor. Daher musste auch 2006 eine Stichwahl abgehalten werden, obwohl Parvanov bereits im ersten Wahlgang eine absolute Mehrheit erhalten hatte. <sup>b</sup> Im Jahr 2006 unterstützt durch BSP-Vorsitzenden und Premierminister Sergei Stanišev. <sup>c</sup> Unterstützt durch ODS und NDS. <sup>d</sup> Gast der TV-Show „Attack“ und Gründer der gleichnamigen Partei.

Tabelle A15b: Ergebnisse direkter Präsidentschaftswahlen in Estland

	20.09.1992
Abgegebene Stimmen (in % der Wahlberechtigten)	67,9
Gültige Stimmen (in % der abgegebenen Stimmen)	98,9
Ungültige Stimmen (in % der abgegebenen Stimmen)	1,1
Arnold Rüütel (Kindel Kodu)	<b>41,8</b>
Lennart Meri (I) <sup>a</sup>	29,5
Rein Taagepera (R)	23,4
Lagle Parek (ERSP)	4,2
Andere	1,1

*Quelle:* Zusammenstellung auf der Datenbasis von Nohlen, Dieter/Stöver, Philip (Hrsg.) 2010: Elections in Europe. A Data Handbook. Baden-Baden: Nomos; Rose, Richard/Munro, Neil 2009: Parties and Elections in New European Democracies. Wivenhoe Park, Colchester: ECPR Press.

*Abkürzungen:* ERSP = Eesti Rahvusliku Soltumatuse Partei (Estnische Partei der nationalen Unabhängigkeit); I = Isamaaliit (Vaterland); Kindel Kodu (Sicheres Haus); R = Rahvarinne (Volksfront).

*Anmerkungen:* Das hervorgehobene Wahlergebnis zeigt den bestplatzierten Kandidaten. Nach 1992 erfolgte die Wahl des estnischen Präsidenten durch das Parlament. <sup>a</sup> Die Stichwahl 1992 zwischen den beiden bestplatzierten Kandidaten erfolgte durch das Parlament; hier konnte Meri die Stimmenmehrheit auf sich vereinigen und wurde Präsident.

Tabelle A15c: Ergebnisse direkter Präsidentschaftswahlen in Litauen

	1993	1997/1998		2002/2003		2004		2009
	14.02.	21.12.	04.01.	22.12.	05.01.	03.06.	27.06.	17.05.
	1. WG	1. WG	2. WG	1. WG	2. WG	1. WG	2. WG	1. WG
Abgegebene Stimmen (in % der Wahlberechtigten)	78,1	71,5	73,7	53,9	52,6	48,4	52,5	51,8
Gültige Stimmen (in % der abgegebenen Stimmen)	98,3	98,8	99,2	98,7	99,0	96,9	98,6	98,7
Ungültige Stimmen (in % der abgegebenen Stimmen)	1,7	1,2	0,8	1,3	1,0	3,1	1,4	
Algirdas Brazauskas (LDDP)	<b>60,0</b>	-	-	-	-	-	-	-
Stasys Lozoraitis (Sajudis)	38,3	-	-	-	-	-	-	-
Artūras Paulauskas (Unabh.)	-	<b>44,7</b>	49,6	8,3	-	-	-	-
Valdas Adamkus (Unabh.)	-	27,6	<b>50,4</b>	<b>35,1</b>	45,3	<b>30,2</b>	<b>52,6</b>	-
Vytautas Landsbergis (TS-LK)	-	15,9	-	-	-	-	-	-
Rolandas Paksas (LDP)	-	-	-	19,4	<b>54,7</b>	-	-	-
Kazimira Prunskiene (VNDPS)	-	-	-	5,0	-	20,6	47,4	3,9
Petras Auštrevičius (Unabh.)	-	-	-	-	-	19,3	-	-
Dalia Grybauskaitė (Unabh.)	-	-	-	-	-	-	-	<b>69,1</b>
Algirdas Butkevičius (LSDP)	-	-	-	-	-	-	-	11,8
Valentinas Mazuronis (TT)	-	-	-	-	-	-	-	6,1
Andere	1,7	11,8	-	32,2	-	29,9	-	9,1

Quelle: Zusammenstellung auf der Datenbasis von Nohlen, Dieter/Stöver, Philip (Hrsg.) 2010: Elections in Europe. A Data Handbook. Baden-Baden: Nomos; Rose, Richard/Munro, Neil 2009: Parties and Elections in New European Democracies. Wivenhoe Park, Colchester: ECPR Press.

Abkürzungen: LDDP = Lietuvos Demokratinė Darbo Partija (Demokratische Arbeitspartei Litauens); LDP = Liberalu Demokratu Partija (Liberaldemokratische Partei); LSDP = Lietuvos Socialdemokratu Partija (Sozialdemokratische Partei Litauens); Sajudis = Lietuvos Persitvarkymo Sąjūdis (Erneuerungsbewegung Litauens); TS-LK = Tėvynės Sąjunga - Lietuvos Konservatoriai (Vaterlandsunion/Litauische Christdemokraten); TT = Tvarka ir Teisingumas (Ordnung und Gerechtigkeit); VNDPS = Valstiecių ir Naujosios Demokratijos Partijų Sąjunga (Union der Bauern und Demokraten); Unabh. = Unabhängiger Kandidat; WG = Wahlgang.

Anmerkung: Hervorgehobene Wahlergebnisse zeigen den bestplatzierten Kandidaten im jeweiligen Wahlgang.

Tabelle A15d: Ergebnisse direkter Präsidentschaftswahlen in Polen

	1990		1995		2000	2005	
	25.09.	09.12.	05.11.	19.11.	08.10.	09.10.	23.10.
	1. Wahl- gang	2. Wahl- gang	1. Wahl- gang	2. Wahl- gang	1. Wahl- gang	1. Wahl- gang	2. Wahl- gang
Abgegebene Stimmen (in % der Wahlberechtig- tigten)	60,6	53,4	64,7	68,3	61,1	49,7	51,0
Gültige Stimmen (in % der abgegebenen Stimmen)	98,4	97,7	98,2	98,0	98,9	99,3	99,0
Ungültige Stimmen (in % der abgegebenen Stimmen)	1,6	2,3	1,8	2,0	0,5	0,7	1,0
Lech Wałęsa (Solidarność) <sup>a</sup>	<b>39,3</b>	<b>72,5</b>	32,5	47,3	-	-	-
Stanisław Tymirski (Unabh.)	22,7	25,1	-	-	-	-	-
Aleksander Kwaśniewski (SLD) <sup>a</sup>	-	-	<b>34,5</b>	<b>50,7</b>	<b>53,3</b>	-	-
Andrzej Olechowski (Unabh.)	-	-	-	-	17,1	-	-
Donald Tusk (PO)	-	-	-	-	-	<b>36,1</b>	45,5
Lech Kaczyński (PiS)	-	-	-	-	-	32,9	<b>53,5</b>
Andere	37,9	-	33,0	-	29,6	63,9	-

Quelle: Zusammenstellung auf der Datenbasis von Nohlen, Dieter/Stöver, Philip (Hrsg.) 2010: Elections in Europe. A Data Handbook. Baden-Baden: Nomos; Rose, Richard/Munro, Neil 2009: Parties and Elections in New European Democracies. Wivenhoe Park, Colchester: ECPR Press.

Abkürzungen: PiS = Prawo i Sprawiedliwość (Recht und Gerechtigkeit); PO = Platforma Obywatelska (Bürgerplattform); SLD = Sojusz Lewicy Demokratycznej (Bündnis der Demokratischen Linken); Solidarność (Solidarität); Unabh. = Unabhängiger Kandidat.

Anmerkungen: Hervorgehobene Wahlergebnisse zeigen den bestplatzierten Kandidaten im jeweiligen Wahlgang. <sup>a</sup> Als Amtsinhaber traten sowohl Lech Wałęsa als auch Aleksander Kwasniewski bei ihrer jeweils zweiten Wahl als (formal) unabhängige Kandidaten an.

Tabelle A15e: Ergebnisse direkter Präsidentschaftswahlen in Rumänien

	1990	1992		1996		2000		2004		2009	
	20.05.	27.09.	27.09.	03.11.	17.11.	26.11.	10.12.	28.11.	12.12.	22.11.	06.12.
	1. WG	1. WG	2. WG	1. WG	2. WG	1. WG	2. WG	1. WG	2. WG	1. WG	2. WG
Abgegebene Stimmen (in % der Wahlberechtigten)	86,2	76,2	73,2	76,0	75,9	65,3	57,5	58,5	55,2	54,4	58,0
Gültige Stimmen (in % der abgegebenen Stimmen)	97,0	95,3	99,0	96,7	99,2	97,0	98,4	96,9	99,0	97,7	98,7
Ungültige Stimmen (in % der abgegebenen Stimmen)	3,0	4,7	1,0	3,3	0,8	3,0	1,6	3,1	1,0	2,3	1,3
Ion Iliescu (FSN) <sup>a</sup>	<b>82,5</b>	<b>45,1</b>	<b>60,8</b>	<b>31,2</b>	45,2	<b>36,4</b>	<b>66,8</b>	-	-	-	-
Radu Câmpeanu (PNL)	10,3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Emil Constantinescu (PNTCD)	-	29,8	38,2	27,3	<b>54,0</b>	-	-	-	-	-	-
Petre Roman (PD)	-	-	-	20,5	-	3,0	-	-	-	-	-
Corneliu Vadim Tudor (PRM)	-	-	-	4,7	-	28,3	33,2	12,6	-	5,6	-
Theodor-D. Stolojan (PNL)	-	-	-	-	-	11,8	-	-	-	-	-
Adrian Năstase (PSD)	-	-	-	-	-	-	-	<b>40,9</b>	48,8	-	-
Traian Băsescu (DA/PDL) <sup>b</sup>	-	-	-	-	-	-	-	33,9	<b>51,2</b>	<b>32,4</b>	<b>50,3</b>
Mircea Geoană (PSD+PC)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	31,2	49,7
Crin Antonescu (PNL)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	20,0	-
Andere	7,2	25,1	-	16,3	-	20,5	-	12,6	-	10,8	-

Quelle: Zusammenstellung auf der Datenbasis von Nohlen, Dieter/Stöver, Philip (Hrsg.) 2010: Elections in Europe. A Data Handbook. Baden-Baden: Nomos; Rose, Richard/Munro, Neil 2009: Parties and Elections in New European Democracies. Wivenhoe Park, Colchester: ECPR Press.

Abkürzungen: DA = Alianta Dreptate si Adevar (Allianz für Gerechtigkeit und Wahrheit); FDSN = Frontul Democrat Salvării Naționale (Demokratische Front der Nationalen Rettung); FSN = Frontul Salvării Naționale (Front der nationalen Rettung); PC = Partidul Conservator (Konservative Partei); PD = Partidul Democrat (Demokratische Partei); PDL = Partidul Democrat-Liberal (Demokratisch-liberale Partei); PDSR = Partidul Democrației Sociale din România (Partei der sozialen Demokratie); PNL = Partidul Național Liberal (Nationalliberale Partei); PNTCD = Partidul Național Țărănesc Creștin și Democrat (Nationale Christdemokratische Bauernpartei); PRM = Partidul România Mare (Großrumänienpartei); PSD = Partidul Social Democrat (Sozialdemokratische Partei); WG = Wahlgang.

Anmerkungen: Hervorgehobene Wahlergebnisse zeigen den bestplatzierten Kandidaten im jeweiligen Wahlgang. <sup>a</sup> Ab 1996 Mitglied der FDSN bzw. ab 2000 der PDSR. <sup>b</sup> Băsescu trat 2004 als Kandidat der DA und 2009 als Kandidat der PDL an.

Tabelle A15f: Ergebnisse direkter Präsidentschaftswahlen in der Slowakei

	1999		2004		2009	
	05.05.	29.05.	03.04.	17.04.	21.03.	04.04.
	1. Wahlgang	2. Wahlgang	1. Wahlgang	2. Wahlgang	1. Wahlgang	2. Wahlgang
Abgegebene Stimmen (in % der Wahlberechtigten)	73,8	75,5	47,9	43,5	43,2	51,2
Gültige Stimmen (in % der abgegebenen Stimmen)	98,9	99,1	98,6	98,6	100,0	100,0
Ungültige Stimmen (in % der abgegebenen Stimmen)	1,1	0,9	1,4	1,4	0,0	0,0
Rudolf Schuster (SOP)	<b>46,8</b>	<b>56,7</b>	-	-	-	-
Vladimír Mečiar (HZDS)	36,8	42,4	<b>32,3</b>	39,5	-	-
Ivan Gašparovič (KNSS/SMER) <sup>a</sup>	-	-	22,0	<b>59,1</b>	<b>46,7</b>	<b>55,5</b>
Iveta Radičová (SDKÚ-DS)	-	-	-	-	38,1	44,5
Andere	16,3	-	45,8	-	15,2	-

Quelle: Zusammenstellung auf der Datenbasis von Nohlen, Dieter/Stöver, Philip (Hrsg.) 2010: Elections in Europe. A Data Handbook. Baden-Baden: Nomos; Rose, Richard/Munro, Neil 2009: Parties and Elections in New European Democracies. Wivenhoe Park, Colchester: ECPR Press.

Abkürzungen: HZDS = Hnutie za Demokratické Slovensko (Bewegung für eine Demokratische Partei); SDKÚ-DS = Slovenská demokratická a kresťanská únia - Demokratická strana (Slowakische Demokratische und Christliche Union - Demokratische Partei); SOP = Strana Občianskeho Porozumenia (Partei der Bürgerverständigung); KNSS = Konfederácia Národných Síl Slovenska (Konföderation Nationaler Kräfte der Slowakei); SMER = Smer - Sociálna Demokracia (Richtung - Sozialdemokratie).

Anmerkungen: Hervorgehobene Wahlergebnisse zeigen den bestplatzierten Kandidaten im jeweiligen Wahlgang. Vor 1999 wurde der slowakische Präsident durch das Parlament gewählt. Erster Amtsinhaber war Mihal Kováč (1993-1998). <sup>a</sup> KNSS war 2004 ein Bündnis aus HZDS und SNS sowie kleineren nationalen Parteien. Bei seiner Wiederwahl 2009 wurde Gašparovič auch von der Regierungspartei SMER unterstützt.



Tabelle A15g: Ergebnisse direkter Präsidentschaftswahlen in Slowenien

	1992 <sup>a, b</sup>	1997	2002		2007	
	06.12.	23.11.	10.11	01.12.	21.10.	11.11
	1. Wahlgang	2. Wahlgang	1. Wahlgang	2. Wahlgang	1. Wahlgang	2. Wahlgang
Abgegebene Stimmen (in % der Wahlberechtigten)	85,8	68,6	72,0	65,4	57,6	58,4
Gültige Stimmen (in % der abgegebenen Stimmen)	97,2	97,9	98,7	98,6	99,5	99,0
Ungültige Stimmen (in % der abgegebenen Stimmen)	2,8	2,1	1,3	1,4	0,5	1,0
Milan Kučan (Unabh.)	<b>63,9</b>	<b>55,5</b>	-	-	-	-
Ivan Bizjak <sup>b</sup>	<b>21,2</b>	-	-	-	-	-
Janez Podobnik (SLS)	-	18,4	-	-	-	-
Janez Drnovšek (LDS)	-	-	<b>44,4</b>	<b>56,5</b>	-	-
Barbara Brezigar (Unabh.)	-	-	30,8	43,5	-	-
Lojze Peterle (NSi)	-	-	-	-	<b>28,7</b>	<b>68,0</b>
Danilo Türk (Unabh.) <sup>c</sup>	-	-	-	-	24,5	32,0
Mitja Gaspari (Unabh.) <sup>d</sup>	-	-	-	-	24,1	-
Zmago Jelinčič Plemeniti (SNS)	-	-	-	-	19,2	-
Andere	14,9	26,1	24,8	-	3,5	-

Quelle: Zusammenstellung auf der Datenbasis von Nohlen, Dieter/Stöver, Philip (Hrsg.) 2010: Elections in Europe. A Data Handbook. Baden-Baden: Nomos; Rose, Richard/Munro, Neil 2009: Parties and Elections in New European Democracies. Wivenhoe Park, Colchester: ECPR Press.

Abkürzungen: DeSUS = Demokratična Stranka Upokojencev Slovenije (Demokratische Partei der Pensionisten Sloweniens); LDS = Liberalno Demokracija Slovenije (Liberaldemokratische Partei Sloweniens); NSi = Nova Slovenija – Krščanska Ljudska Stranka (Neues Slowenien – Christliche Volkspartei); SLS = Slovenska Ljudska Stranka (Slowenische Volkspartei); SNS = Slovenska nacionalna stranka (Slowenische Nationale Partei); SDS = Slovenska demokratska stranka (Slowenische Demokratische Partei); Unabh. = Unabhängiger Kandidat.

Anmerkungen: Hervorgehobene Wahlergebnisse zeigen den bestplatzierten Kandidaten im jeweiligen Wahlgang. <sup>a</sup> Die erste Direktwahl des slowenischen Präsidenten fand 1990 innerhalb der Jugoslawischen Föderation statt; sie ist in dieser Tabelle nicht dokumentiert (vgl. Nohlen/Stöver 2010). <sup>b</sup> Für 1992 waren keine Informationen über die nominierenden Parteien erhältlich.

<sup>c</sup> Türk wurde von der SDS, DeSUS und anderen kleineren Parteien unterstützt. <sup>d</sup> Gaspari wurde von der LDS unterstützt.

Tabelle A16: Disproportionalität und Fragmentierung bei Parlamentswahlen

Land	Wahl	Disproportionalität	Effektive Anzahl der Parteien (elektoral)	Effektive Anzahl der Parteien (legislativ)
Bulgarien	13.10.1991	11,4	4,3	2,4
	18.12.1994	7,0	3,9	2,7
	19.04.1997	5,8	3,3	2,6
	18.06.2001	6,0	4,0	2,9
	25.06.2005	1,8	5,4	5,6
	05.07.2009	7,0	4,4	3,3
Estland	20.09.1992	6,7	9,1	5,9
	05.03.1995	6,3	6,0	4,2
	07.03.1999	0,4	5,5	5,5
	02.03.2003	3,4	5,4	4,7
	04.03.2007	3,1	5,0	4,4
Lettland	29.04.1990	k.A.	k.A.	2,0
	03.10.1998	4,9	7,1	5,5
	05.10.2002	14,6	6,9	5,9
	07.10.2006	4,8	7,6	6,0
Litauen	10.03.1990	k.A.	k.A.	2,8
	25.11.1992	6,0	3,8	3,0
	20.10.1996	14,8	8,0	3,4
	08.10.2000	6,5	5,7	4,2
	24.10.2004	15,6	5,8	6,2
	12.10.2008	10,6	9,1	5,8
Polen	27.10.1991	6,0	12,4	10,8
	19.09.1993	17,0	10,4	3,9
	21.09.1997	10,5	4,6	3,0
	23.09.2001	5,1	4,5	4,0
	25.09.2005	6,8	5,9	4,3
	19.10.2007	4,6	3,3	2,8
Rumänien	20.05.1990	8,0	2,2	1,6
	27.09.1992	5,9	7,1	4,8
	03.11.1996	5,6	6,2	4,0
	26.11.2000	14,7	4,2	3,5
	28.11.2004	2,9	3,9	4,9
	30.11.2008	3,5	3,9	3,7
Slowakei	09.06.1990	2,5	5,9	5,0
	06.06.1992	10,0	5,5	3,2
	02.10.1994	5,6	5,9	4,4
	26.09.1998	2,9	5,3	4,8
	21.09.2002	11,2	7,8	6,1
	17.06.2006	4,9	6,2	4,8
Slowenien	06.12.1992	13,2	6,7	6,3
	10.11.1996	3,9	6,3	5,3
	15.10.2000	1,5	5,1	4,9
	03.10.2004	4,9	5,9	4,9
	21.09.2008	3,0	4,9	4,4

## Fortsetzung von Tabelle A16

Tschechien	09.06.1990	11,1	3,5	2,2
	06.06.1992	7,5	7,5	4,8
	01.06.1996	5,5	5,3	4,2
	20.06.1998	5,8	4,7	3,7
	15.06.2002	5,6	4,8	3,8
	03.06.2006	5,5	3,9	3,1
Ungarn	08.04.1990	13,8	6,7	3,8
	29.05.1994	15,5	5,5	2,9
	24.05.1998	7,6	4,5	3,5
	21.04.2002	5,3	2,8	2,5
	09.04.2006	4,9	2,7	2,6

Quelle: Zusammenstellung von Philipp Harfst auf Basis von ParlGov Database (Parliament and Government Composition): Database on Election Results, Government Compositions, Parties and Party Positions in EU and OECD Countries (1945–2008), <http://parlgov.org>, aktualisiert; Stand: 01.01.2010.

Abkürzung: k.A. = keine Angabe.

## Tabelle A17: Strukturdimensionen der Parteiensysteme

Land		1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Bulgarien	V <sub>tot</sub>		--			11,40			10,55				16,55				25,35				17,42
	N <sub>m</sub>		2,41			2,73			2,52				2,92				4,80				3,34
	P		0,29			0,33			0,35				0,32				0,37				0,16
Estland	V <sub>tot</sub>			--			11,90				16,06				13,20				12,40		
	N <sub>m</sub>			5,90			4,15				5,50				4,67				4,37		
	P			0,23			0,33				0,45				0,45				0,37		
Litauen	V <sub>tot</sub>	-		k.A.				20,95				26,05				4,85				12,15	
	N <sub>m</sub>	2,78		2,99				3,40				4,32				6,15				5,83	
	P	0,10		0,14				0,30				0,35				0,32				0,21	
Lettland	V <sub>tot</sub>	--			k.A.		18,85			26,92				17,65				10,30			
	N <sub>m</sub>	1,95			5,05		7,59			5,49				5,91				6,00			
	P	k.A.			0,32		0,23			0,50				0,49				0,38			
Polen	V <sub>tot</sub>		--		14,60				8,85				31,20				31,00		20,55		
	N <sub>m</sub>		10,79		3,88				2,95				4,04				4,26		2,82		
	P		0,29		0,38				0,42				0,48				0,40		0,23		
Rumänien	V <sub>tot</sub>	-		28,20				7,50				15,35				14,05				6,10	
	N <sub>m</sub>	1,63		4,78				4,02				3,50				4,87				3,67	
	P	0,19		0,12				0,25				0,30				0,26				0,24	
Slowakei	V <sub>tot</sub>	--		9,45		3,55				9,40				18,25				22,10			
	N <sub>m</sub>	4,98		3,19		4,41				4,75				6,12				4,81			
	P	0,24		0,27		0,19				0,22				0,40				0,33			
Slowenien	V <sub>tot</sub>			--				23,55				8,90				23,76				24,85	
	N <sub>m</sub>			6,32				5,29				4,85				4,89				4,43	
	P			0,31				0,33				0,33				0,35				0,35	

Fortsetzung von Tabelle A17

Tschechien	V <sub>tot</sub>	--	4,75			12,45		7,45			7,25			11,30		
	N <sub>m</sub>	2,22	4,80			4,15		3,71			3,81			3,10		
	P	0,02	0,37			0,54		0,52			0,53			0,49		
Ungarn	V <sub>tot</sub>	--			23,65			28,65			13,25			1,04		
	N <sub>m</sub>	3,77			2,90			3,45			2,50			2,61		
	P	0,39			0,64			0,53			0,50			0,51		

Quelle: Zusammenstellung von Guido Tiemann nach ParlGov Database (Parliament and Government Composition): Database on Election Results, Government Compositions, Parties and Party Positions in EU and OECD Countries (1945–2008), <http://parlgov.org> (aktualisiert, Stand: 01.01.2010).

Abkürzungen: V<sub>tot</sub> = elektorale Volatilität<sup>a</sup>; N<sub>m</sub> = Anzahl der Parlamentsparteien (legislativ); P = Polarisierungsindikator<sup>b</sup>.

Anmerkungen: <sup>a</sup> Die elektorale Volatilität V<sub>tot</sub> wird aus den Änderungen der Stimmenanteile der politischen Parteien von einer Parlamentswahl bis zur nächsten bestimmt:  $V_{tot} = 0.5 \sum |v_{i,t} - v_{i,t-1}|$ ; v<sub>i,t</sub> gibt den Stimmenanteil einer Partei i zum Zeitpunkt t, v<sub>i,t-1</sub> den Stimmenanteil der Partei i bei der nachfolgenden Parlamentswahl zum Zeitpunkt t-1 an. <sup>b</sup> Der Polarisierungsindikator P gewichtet die programmatische Position jeder einzelnen Partei auf der Links-Rechts-Dimension p<sub>i</sub> mit ihrem jeweiligen Stimmenanteil v<sub>i</sub>:  $P = [\sum 0.5[v_i \cdot (p_i - p)^2]]^{0.5}$ .

Tabelle A18: Strukturen nationaler Parlamente

Land	Name des Parlaments/der Kammern	Anzahl der Abgeordneten	Dauer der Legislaturperiode
Bulgarien	Narodno säbranie (Volksversammlung)	240	4 Jahre
Estland	Riigikogu (Staatsversammlung)	101	4 Jahre
Lettland	Saeima (Parlament)	100	4 Jahre <sup>a</sup>
Litauen	Seimas (Parlament)	141	4 Jahre
Polen	Sejm (Parlament)	460	4 Jahre
	Senat (Senat)	100	4 Jahre <sup>b</sup>
Rumänien	Camera Deputatilor (Abgeordnetenversammlung)	327 <sup>c</sup>	4 Jahre
	Senatul (Senat)	140	4 Jahre <sup>b</sup>
Slowakei	Národná rada Slovenskej republiky (Nationalrat)	150	4 Jahre
Slowenien	Državni zbor (Staatsversammlung)	90 <sup>d</sup>	4 Jahre
	Državni svet (Staatsrat)	40	5 Jahre <sup>e</sup>
Tschechien	Parlament České republiky (Abgeordnetenversammlung)	200	4 Jahre
	Senát (Senat)	81	Alle 2 Jahre 1/3 der Senatoren
Ungarn	Országgyűlés (Landesversammlung)	386	4 Jahre

Quelle: Zusammenstellung Silvia von Steinsdorff auf Basis der Parlaments-Homepages sowie nach Ismayr, Wolfgang (Hrsg.) 2006/2010: Die politischen Systeme Osteuropas. 2. und 3. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag (Stand: 01.01.2010).

Anmerkungen: <sup>a</sup> Nach Verfassungsänderung vom 07.12.1997 von drei auf vier Jahre verlängert. <sup>b</sup> Die Amtsperiode des polnischen und rumänischen Senats ist an die der jeweiligen Ersten Kammer gekoppelt. <sup>c</sup> Neben den gewählten 327 Deputierten haben Vertreter von 16 bzw. (seit 2000) 18 nationalen Minderheitenverbänden das Recht auf je ein Abgeordnetenmandat. <sup>d</sup> Davon sind zwei Sitze für die Vertreter der italienischen und ungarischen Minderheit reserviert. <sup>e</sup> Der slowenische Staatsrat wird indirekt gewählt, wobei verschiedene Interessenverbände – wie Arbeitgeber, Arbeitnehmer, Bauern, Gewerbetreibende und Freiberufler – jeweils eine in der Verfassung festgelegte Anzahl von Vertretern entsenden.

Tabelle A19: Frauenanteil in nationalen Parlamenten

Land	Kammer	Januar 1998 (in %)	Februar 2002 (in %)	Januar 2006 (in %)	Dezember 2009 (in %)
Bulgarien	Volksversammlung	10,8	26,6	22,1	20,8
Estland	Staatsversammlung	10,9	17,8	18,8	22,8
Lettland	Saeima	9,0	17,0	21,0	22,0
Litauen	Seimas	17,5	10,6	22,0	19,1
Polen	Sejm	13,0	20,2	20,4	20,0
	Senat	11,0	23,0	13,0	8,0
Rumänien	Camera Deputatilor	7,3	10,7	11,2	11,4
	Senatul	1,4 <sup>a</sup>	5,7	9,5	5,8
Slowakei	Nationalrat	14,7	14,0	16,7	18,0
Slowenien	Staatsversammlung	7,8	12,2	12,2	14,4
	Staatsrat	0,0	0,0	7,5	2,5
Tschechien	Abgeordnetenversammlung	15,0	15,0	17,0	15,5
	Senát	11,1	12,3	12,3	17,3
Ungarn	Landesversammlung	11,4	8,3	9,5	11,1
Durchschnitt	1. Kammern	11,7	15,2	17,1	17,5
	2. Kammern	5,9	10,3	10,6	8,4

Quelle: Zusammenstellung Silvia von Steinsdorff nach <http://www.ipu.org/wmn-e/classif-arc.htm> (20.04.2010).

Anmerkung: <sup>a</sup> Die tatsächliche Anzahl der Sitze im rumänischen Senat variiert teilweise; in dieser Legislaturperiode betrug sie 143 (141 Männer und 2 Frauen).

Tabelle A20: Wiederwahlquoten in nationalen Parlamenten

Land	2. LP	3. LP	4. LP	5. LP
Bulgarien	33,6	40,0	29,7	24,2
Estland	37,6	48,5	50,5	39,6
Lettland	32,0	43,0	43,0	48,0
Litauen	26,2	45,3	32,6	50,4
Polen	31,3	49,3	44,8	k.A.
Rumänien	28,2	35,9	39,1	41,6
Slowakei	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
Slowenien	33,0	32,0	48,0	45,0
Tschechien	32,5	54,0	56,5	57,0
Ungarn	36,3	51,3	68,7	72,3
Durchschnitt	32,3	44,4	45,9	43,7

Quelle: Berechnungen Silvia von Steinsdorff nach Ilonszki, Gabriella/Edinger, Michael 2007: MPs in Post-Communist and Post-Soviet Nations: A Parliamentary Elite in the Making, in: The Journal of Legislative Studies 13/1, 142-163; Lukšič, Igor 2010: Das politische System Sloweniens, in: Ismayr, Wolfgang (Hrsg.): Die politischen Systeme Osteuropas. 3. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag, 729-772; Kanev, Dobrin 2002: Parliament in Democratic Transition and Consolidation – the Bulgarian Case, in: Kraatz, Susanne/Steinsdorff, Silvia von (Hrsg.): Parlamente und Systemtransformation im postsozialistischen Osteuropa. Opladen: Leske + Budrich, 159-182; sowie Chiva, Cristina 2007: The Institutionalisation of Post-Communist Parliaments: Hungary and Romania in Comparative Perspective, in: Parliamentary Affairs 60/2, 187-211.

Anmerkung: Die angegebenen Zahlen bezeichnen jeweils den Anteil der wiedergewählten Abgeordneten (in %) in der Ersten Parlamentskammer zu Beginn der jeweiligen Legislaturperiode (LP). k.A. = keine Angaben.

Tabelle A21: Fraktionswechsel in nationalen Parlamenten

Land	1. LP	2. LP	3. LP	4. LP	5. LP	Durchschnitt/ Land
Bulgarien	17,1	k.A.	k.A.	20,0	k.A.	18,6
Estland	29,0	13,0	4,0	11,0	k.A.	14,3
Lettland	32,0	79,0	5,0	21,0	11,0	29,6
Litauen	31,2	31,2	16,3	37,5	k.A.	29,1
Polen	17,2	9,6	5,7	13,7	3,5	9,9
Rumänien	16,9	13,7	11,7	10,8	k.A.	13,3
Slowakei	18,7	3,3	19,3	17,3	k.A.	14,7
Slowenien	13,3	3,3	6,7	17,8	k.A.	10,3
Tschechien	57,5	33,0	15,5	k.A.	k.A.	35,3
Ungarn	35,8	20,2	11,4	8,0	k.A.	18,9
Durchschnitt/LP	28,3	25,4	8,9	17,4	7,3	-

*Quelle:* Berechnungen Silvia von Steinsdorff auf der Basis der Parlaments-Homepages sowie nach Kraatz, Susanne/Steinsdorff, Silvia von (Hrsg.) 2002: Parlamente und Systemtransformation im postsozialistischen Europa. Opladen: Leske + Budrich.

*Anmerkungen:* Es wurden jeweils die Veränderungen zwischen der zu Beginn der Legislaturperiode registrierten Zahl von Fraktionsmitgliedern und der letzten verfügbaren Zahl vor dem Ende der Legislaturperiode verglichen (Werte in % aller Abgeordneten). Mehrfachwechsel eines Abgeordneten und vorübergehende Austritte werden somit nicht gesondert erhoben. k.A.= keine Angaben.

Tabelle A22: Fraktionslose Abgeordnete in nationalen Parlamenten

Land	1. LP	2. LP	3. LP	4. LP	5. LP	Durchschnitt/ Land
Bulgarien	4,6	0,0	8,3	4,6	7,5	5,0
Estland	5,9	11,9	7,9	10,9	k.A.	9,2
Lettland	6,0	20,0	3,0	4,0	3,0	7,2
Litauen	5,6	5,6	11,3	0,7	k.A.	5,8
Polen	2,8	2,8	1,7	6,9	2,2	3,3
Rumänien	16,9	13,4	4,5	3,9	0,3	7,8
Slowakei	2,0	2,6	12,7	16,0	0,6	6,8
Slowenien	2,2	3,3	2,2	3,3	k.A.	2,8
Tschechien	17,5	3,5	1,0	1,0	4,0	5,4
Ungarn	9,6	5,7	5,2	2,8	k.A.	5,8
Durchschnitt/LP	7,9	7,3	6,2	5,6	2,9	-

*Quelle:* Berechnungen Silvia von Steinsdorff auf der Basis der Parlaments-Homepages sowie nach Kraatz, Susanne/Steinsdorff, Silvia von (Hrsg.) 2002: Parlamente und Systemtransformation im postsozialistischen Europa. Opladen: Leske + Budrich, aktualisiert.

*Anmerkung:* Angegeben ist jeweils der Anteil fraktionsloser Abgeordneter in der Ersten Parlamentskammer (in % aller Abgeordneten) zum Ende der Legislaturperiode (LP).

Tabelle A23: Binnenorganisation nationaler Parlamente (I): Minderheitsrechte im Plenum

Land	Änderungen der Geschäftsordnung <sup>a</sup>	Mitwirkung an TO (P1) <sup>b</sup>		Veto bei GO-Änderung (P2) <sup>c</sup>		Veto bei Verf.-Änderung (P3) <sup>d</sup>		Gesamtindex <sup>e</sup>	
		2002	2010	2002	2010	2002	2010	2002	2010
Bulgarien	Neu: 2005 Ä: 2005-2008	0	0,5	0	0	1,0	1,0	1,0	1,5
Estland	Neu: 2003 Ä: 2003-2007	1,0	0,5	1,0	0,5	1,0	1,0	3,0	2,0
Lettland	Ä: 1996-2007	0	0,5	0	0	1,0	1,0	1,0	1,5
Litauen	Neu: 1994 Ä: 2008	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	3,0	3,0
Polen	Neu: 2002 Ä: 2004-2007	1,0	0,5	0	0	1,0	1,0	2,0	1,5
Rumänien	Neu: 2000	1,0	0	1,0	0,5	1,0	1,0	3,0	1,5
Slowakei	k.A.	1,0	1,0	0	0	1,0	1,0	2,0	2,0
Slowenien	Neu: 2002 Ä: 2004-2007	1,0	1,0	1,0	0	1,0	1,0	3,0	2,0
Tschechien	Neu: 1995 Ä: 2000-2006	0	0,5	0	0	1,0	1,0	1,0	1,5
Ungarn	Neu: 1994	1,0	0,5	1,0	1,0	1,0	1,0	3,0	2,5

Quelle: Erhebung Silvia von Steinsdorff. Indikatoren nach Döring, Herbert 1994: Parlament und Regierung, in: Gabriel, Oscar W./Brettschneider, Frank (Hrsg.): Die EU-Staaten im Vergleich. Strukturen, Prozesse, Politikinhalt. 2. Auflage. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 336-358; Berechnungen für MOE-Staaten nach Kraatz, Susanne/Steinsdorff, Silvia von (Hrsg.) 2002: Parlamente und Systemtransformation im postsozialistischen Europa. Opladen: Leske + Budrich, sowie auf Basis der parlamentarischen Geschäftsordnungen (nur Erste Kammern).

Anmerkungen: <sup>a</sup> Die Spalte informiert über die Zeitpunkte/Zeiträume der Neufassung („Neu“) bzw. Änderungen („Ä“) der parlamentarischen Geschäftsordnungen (GO). <sup>b</sup> Indexierung von P1 anhand der Frage: Wird die Tagesordnung (TO) der Plenarsitzungen allein durch die Regierung bzw. durch die parlamentarische Regierungsmehrheit nach allenfalls informeller Beratung mit der Opposition festgesetzt oder wirkt die Opposition daran auch förmlich mit? <sup>c</sup> Indexierung von P2 anhand der Frage: Kann die Geschäftsordnung mit einfacher Mehrheit geändert werden (über die die Regierungsmehrheit in der Regel verfügt), oder ist eine qualifizierte Mehrheit notwendig, die der Opposition die Möglichkeit eines „Minderheitsvetos“ gibt? <sup>d</sup> Indexierung von P3 anhand der Frage: Ist für eine Verfassungsänderung eine qualifizierte Mehrheit notwendig, was der Opposition wiederum die Möglichkeit eines „Minderheitsvetos“ eröffnet? <sup>e</sup> Der Gesamtindex errechnet sich aus der Summe der Einzelwerte.

Indexwerte und Abkürzungen: 1 = Kriterium ist vorhanden; 0 = Kriterium ist nicht vorhanden; 0,5 = Kriterium teilweise vorhanden; k.A. = keine Angabe.

**Tabelle A24:** Binnenorganisation nationaler Parlamente (II): Minderheitsrechte in Ausschüssen

Land	Strukturelle Entsprechung zu den Ministerien (A1) <sup>a</sup>		Proportionaler Oppositionsvorsitz (A2) <sup>b</sup>		Beamtenbefragung (A3) <sup>c</sup>		Zeugenvorladung (A4) <sup>d</sup>		Akteneinsicht (A5) <sup>e</sup>		Minderheitenbericht (A6) <sup>f</sup>		Gesamtindex <sup>g</sup>	
	2002	2010	2002	2010	2002	2010	2002	2010	2002	2010	2002	2010	2002	2010
Bulgarien	0,5	1	0,5	0,5	1	1	1	0,5	1	1	1	0	5,0	4,0
Estland	1	0,5	0,5	0,5	0,5	1	0	1	0,5	1	0,5	0	3,0	4,0
Lettland	1	1	0	0,5	1	1	1	1	1	1	0	0	4,0	4,5
Litauen	1	1	0,5	0,5	1	1	1	1	k.A.	1	1	1	4,5	5,5
Polen	1	0,5	0,5	0,5	1	1	1	0	1	1	1	0	5,5	3,0
Rumänien	1	1	1	0,5	1	1	0	1	1	1	0	1	4,0	5,5
Slowakei	0,5	0,5	0	1	1	1	0	0,5	1	1	0,5	1	3,0	5,0
Slowenien	1	1	0	1	1	1	0	0	1	1	1	1	4,0	5,0
Tschechien	0	0,5	0	0,5	1	1	0	0	1	1	0,5	1	2,5	4,0
Ungarn	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	0	5,0	5,0

Quelle: s. Tabelle A23.

Anmerkungen: <sup>a</sup> Indexierung von A1 anhand der Fragen: Entspricht die Struktur der ständigen Parlamentsausschüsse der Ressortgliederung der Regierung? Stehen den wichtigsten Ministerien also permanente parlamentarische „Aufpasser“ (*watchdogs*) gegenüber, oder gibt es nur wenige, auf allgemeine Großbereiche bezogene Ausschüsse? <sup>b</sup> Indexierung von A2 anhand der Fragen: Steht der Opposition laut Geschäftsordnung ein proportionaler Anteil an Ausschussvorsitz zu? Oder bestimmen die Regierungsfractionen allein über den Vorsitz in den ständigen Ausschüssen? <sup>c</sup> Indexierung von A3 anhand der Fragen: Besitzen die Ausschüsse das Recht, Beamte vorzuladen und zu befragen? Oder dürfen sie das überhaupt nicht bzw. nur mit Zustimmung des zuständigen Ministers? <sup>d</sup> Indexierung von A4 anhand der Fragen: Können die ständigen Ausschüsse, die der Gesetzesberatung dienen, auch unter Androhung von Sanktionsmitteln Zeugen von außerhalb der Staatsverwaltung einbestellen oder müssen sie sich mit der freiwilligen Mitarbeit von Interessenten begnügen? <sup>e</sup> Indexierung von A5 anhand der Fragen: Besitzen die der Gesetzesberatung dienenden Ausschüsse das Recht der Akteneinsicht? Oder steht dieses Privileg nur den speziell eingesetzten Sonder- und Untersuchungsausschüssen zu? <sup>f</sup> Indexierung von A6 anhand der Fragen: Steht einer Minderheit im Ausschuss das in der Geschäftsordnung verbürgte Recht zu, ihre abweichende Ansicht in einem Minderheitenbericht an das Plenum kenntlich zu machen oder nicht? <sup>g</sup> Der Gesamtindex errechnet sich aus der Summe der Einzelwerte.

Indexwerte und Abkürzungen: 1 = Kriterium ist vorhanden; 0 = Kriterium ist nicht vorhanden; 0,5 = Kriterium teilweise vorhanden; k.A. = keine Angabe.



Tabelle A25: Gründungsverlauf post-kommunistischer Regierungen

Land	Datum der Unabhängigkeit	Datum der Verabschiedung der Verfassung	Erste freie Wahl	Erste nicht-kommunistische Regierung	Gründungs-regierung
Bulgarien	-	12.07.1991	10.06.1990 <sup>a</sup>	07.12.1990	08.11.1991
Estland	06.09.1991	28.06.1992	21.03.1990	03.04.1990	21.10.1992
Lettland	06.09.1991	01.07.1991 <sup>b</sup>	21.03.1990	05.05.1990	04.07.1993
Litauen	06.09.1991	25.10.1992	24.02.1990	17.03.1990	02.12.1992
Polen	-	07.04.1989 17.10.1992 <sup>c</sup>	27.10.1991	23.12.1991	23.12.1991
Rumänien	-	21.11.1991	20.05.1990 <sup>d</sup>	01.10.1991	13.11.1992
Slowakei	01.01.1993	01.09.1992	08.06.1990 <sup>e</sup>	29.06.1990 <sup>f</sup>	12.01.1993
Slowenien	25.06.1991	23.12.1991	08.04.1990	16.05.1990	12.01.1993
Tschechien	01.01.1993	16.12.1992	08.06.1990 <sup>e</sup>	29.06.1990 <sup>g</sup>	01.01.1993 <sup>h</sup>
Ungarn	-	18.10.1989	25.03.1990	03.05.1990	23.05.1990

Quelle: Müller-Rommel, Ferdinand/Schultze, Henrike/Harfst, Philipp/Fettelschoß, Katja 2008: Parteienregierungen in Mittel- und Osteuropa: empirische Befunde im Ländervergleich 1990 bis 2008, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 39/4, 810-831, hier 816.  
Anmerkungen: <sup>a</sup>Wahl der Verfassungsgebenden Versammlung. <sup>b</sup>Wiedereinsetzung der Verfassung aus dem Jahr 1922.  
<sup>c</sup>Parlamentarische Ratifizierung der Verfassungsrevision am 07.04.1989; Beschluss der neuen „kleinen“ Verfassung am 17.10.1992. <sup>d</sup>Wahl der Verfassungsgebenden Versammlung. <sup>e</sup>Parlament (Föderale Versammlung) der Tschechischen und Slowakischen Föderativen Republik. <sup>f</sup>Tschechoslowakische Bundesregierung. Einsetzung der ersten slowakischen Staatsregierung am 28.06.1990. <sup>g</sup>Tschechoslowakische Bundesregierung. Einsetzung der ersten tschechischen Staatsregierung am 30.06.1990. <sup>h</sup>Trennung der Tschechischen und Slowakischen Föderativen Republik. Die Regierung ist als tschechische Staatsregierung seit 02.07.1992 im Amt.

Tabelle A26: Parteienregierungen im Vergleich

Land	Anzahl der Regie-rungen	Regierungsdauer in Tagen				Mittelwert der Anzahl von Regie-rungsparteien	Anzahl der Koalitions-regie-rungen	Anzahl der Einpartei-enregie-rungen
		Minimum	Maximum	Mittelwert	Standard-abweichung			
Bulgarien	8 <sup>a</sup>	98	1525	809	604,6	1,7	2	4
Estland	11	103	1036	551	305,7	2,4	9	2
Lettland	16	70	917	358	199,2	3,7	16	0
Litauen	11	83	1261	531	419,0	2,6	8	3
Polen	17	24	950	340	246,5	2,6	12	5
Rumänien	14	9	1462	446	397,9	2,2	10	4
Slowakei	8	66	1448	615	622,9	3,0	7	1
Slowenien	9	176	1435	642	427,5	3,5	9	0
Tschechien	8	127	1459	640	496,4	2,4	6	2
Ungarn	7	206	1452	936	472,8	2,3	7	0
Summe	109	-	-	-	-	-	86	21
Durch-schnitt (N=109)	-	96	1295	587	-	2,6	-	-

Quelle: Müller-Rommel, Ferdinand/Schultze, Henrike/Harfst, Philipp/Fettelschoß, Katja 2008: Parteienregierungen in Mittel- und Osteuropa: empirische Befunde im Ländervergleich 1990 bis 2008, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 39/4, 810-831 (aktualisiert, Stand: 01.01.2010).  
Anmerkung: <sup>a</sup> Zwei Nichtparteienregierungen.

Tabelle A26a: Parteienregierungen in Bulgarien

Reg.	Beginn	Ende	Dauer	GfR	RT	P1	Pf1	P2	Pf2	P3	Pf3
1	08.11.91	29.12.92	418	5	4	SDS(45,8)	8				
2	30.12.92	17.10.94	657	2	5 <sup>a</sup>	- <sup>g</sup>					
3	18.10.94	24.01.95	99	1	6 <sup>b</sup>	- <sup>g</sup>					
4	25.01.95	11.02.97	749	6	1	BSP <sup>c</sup> (52,1)	15 (2,4,10)				
5	12.02.97	20.05.97	98	1	6	SDS (28,8)	8				
6	21.05.97	23.07.01	1525	1	1	ODS <sup>d</sup> (57,1)	15 (8,8,9,3,11)				
7	24.07.01	15.08.05	1484	1	2	NDS (50,0)	8 <sup>e</sup>	DPS (8,8)	11		
8	16.08.05	26.07.09	1441	1	3	BSP <sup>f</sup> (34,1)	15 (2)	DPS (14,1)	11	NDS (22,8)	8 <sup>e</sup>
9	27.07.09		-	-	4	GERB (48,3)	7				

Quelle: Müller-Rommel, Ferdinand/Schultze, Henrike/Harfst, Philipp/Fettelschoß, Katja 2008: Parteienregierungen in Mittel- und Osteuropa: empirische Befunde im Ländervergleich 1990 bis 2008, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 39/4, 810-831 (aktualisiert; Stand: 01.01.2010).

Allgemeine Abkürzungen und Codierungen (auch für Tabellen A26c-k): Reg = Nummer der Regierung (fortlaufend); Beginn = Tag des Regierungsantritts; Ende = letzter Tag der Regierung; Dauer = Amtsdauer der Regierung in Tagen; GfR = Gründe für Regierungsauflösung (1: nationale Wahlen; 2: Rücktritt des Regierungschefs; 3: Tod des Regierungschefs; 4: Veränderungen in der parteipolitischen Zusammensetzung der Regierung; 5: parlamentarische Abwahl der Regierung; 6: Intervention durch den Staatspräsidenten);

RT = Regierungstyp (1: Mehrheitsregierung einer Partei; 2: Minimale Gewinnkoalition; 3: Übergroße Koalition; 4: Einparteiminderheitsregierung; 5: Mehrparteienminderheitsregierung; 6: Übergangsregierung);

P(n) = Name der Partei sowie in Klammern die parlamentarische Repräsentation (in Prozent);

Pf(n) = Parteifamilie (1: Kommunistische Partei; 2: Sozialistische Partei; 3: Sozialdemokratische Partei; 4: Grüne Partei; 5: Linksliberale Partei; 6: Liberale Partei; 7: Rechtsliberale Partei; 8: Konservative Partei; 9: Christdemokratische Partei; 10: Agrarpartei; 11: Ethnische Partei; 12: Rechtsradikale/nationalistische Partei; 13: Regionalistische Partei; 14: Einthemapartei; 15: Wahlbündnisse);

NrMn = Anzahl der Ministerien; NrM = Anzahl der Minister; Ministerpräsident = Name sowie in Klammern Parteizugehörigkeit.

Parteienkürzel: BSDP = Balgarska Socialna Demokratičeska Partija (Bulgarische Sozialdemokratische Partei); BSP = Balgarska Socialističeska Partija (Bulgarische Sozialistische Partei); BSP (KB) = Koalicija za Balgarija (Koalition für Bulgarien); BZNS-AS = Balgarski Zemedelski Naroden Sajuz Aleksander Stambolijski (Bulgarische Agrarische Volksunion Aleksander Stambolijski); BZNS-NS = Balgarski Zemedelski Naroden Sajuz (Bulgarische Bauernpartei); DP = Demokratičeska Partija (Demokratische Partei); DPS = Dviženie za Prava i Svobodi (Bewegung für Rechte und Freiheiten); GERB = Graždani za Evropejsko Razvitie na Balgarija (Bürger für eine europäische Entwicklung in Bulgarien); NDS = Nacionalno Dviženie Simeon II (Nationale Bewegung Simeon II); ODS = Obedineni Demokratični Sili (Vereinigte Demokratische Kräfte); PKE = Političeski Klub Ekoglasnost (Politischer Klub Ekoglasnost); SDS = Sajuz na Demokratični Sili (Bund der Demokratischen Kräfte); VMRO = Vnatrešno-Makedonska Revolucionerna Organizacija (Innere Makedonische Revolutionäre Organisation).

Anmerkungen: <sup>a</sup>Regierung bestehend aus unabhängigen Experten, unterstützt von einer Abgeordnetenminderheit. <sup>b</sup>Übergangsregierung aus unabhängigen Experten, ernannt durch den Staatspräsidenten auf Grundlage der Verfassung. <sup>c</sup>Bestehend aus BSP, PKE, BZNS-AS. <sup>d</sup>Bestehend aus SDS, DP, BZNS-NS, BSDP, VMRO. <sup>e</sup>Seit 2005 ist die NDS ein Mitglied der internationalen Parteioorganisation „Liberal International“. <sup>f</sup>BSP (KB). <sup>g</sup>Expertenregierung.

Tabelle A26b: Parteienregierungen in Estland

Reg.	Beginn	Ende	Dauer	GfR	RT	P1	Pf1	P2	Pf2	P3	Pf3
1	21.10.92	02.11.94	743	5	2	I <sup>a</sup> (28,7)	15 (12, 6, 9, 9, 8, 6)	M (11,9)	3	ERSP (9,9)	15
2	03.11.94	16.04.95	165	1	2	I <sup>a</sup> (28,7)	15 (12, 6, 9, 9, 8, 6)	M (11,9)	3	ERSP (9,9)	15
3	17.04.95	02.11.95	200	2	2	KMÜ (40,6)	15 (10, 6, 10, 10, 15)	K (15,8)	7		
4	03.11.95	30.11.96	394	4	2	KMÜ <sup>b</sup> (40,6)	15 (10, 6, 10, 10, 15)	RE (18,8)	6		
5	01.12.96	13.03.97	103	2	4	KMÜ <sup>b</sup> (40,6)	15 (10, 6, 10, 10, 15)				
6	14.03.97	28.03.99	745	1	4	KMÜ <sup>b</sup> (40,6)	15 (10, 6, 10, 10, 15)				
7	29.03.99	27.01.02	1036	2	2	RE (17,8)	6	I <sup>c</sup> (17,8)	15 (12, 6, 9, 9, 6)	M <sup>d</sup> (16,8)	15 (3,5,8)
8	28.01.02	09.04.03	437	1	5	K (27,7)	7	RE (17,8)	6		
9	10.04.03	12.04.05	734	2	2	ResP (27,7)	8	RE (18,8)	6	ER (12,9)	8
10	13.04.05	04.04.07	722	1	2	RE (18,8)	6	ER (12,9)	8	K (27,7)	7
11	05.04.07	21.05.09	778	4	2	RE (30,7)	6	IRPL (18,8)	8	ESP <sup>e</sup> (9,9)	3
12	22.05.09		-	-	5	RE (30,7)	6	IRPL (18,8)	8		

Quelle: s. Tabelle A26a.

Allgemeine Abkürzungen und Codierungen: s. Tabelle A26a.

Parteienkürzel: EKDE = Eesti Kristlik-Demokraatlik Erakond (Christlich Demokratische Partei); EKDL = Eesti Kristlik-Demokraatlik Liit (Christlich Demokratische Union); EKR = Eesti Konservatiivne Rahverakond (Konservative Volkspartei); ELL = Eesti Liberaaldemokraatlik Liit (Liberaler Demokratische Union); ELP = Eesti Liberaaldemokraatlik Partei (Liberaler Demokratische Partei Estlands); EM = Eesti Maaliit (Ländliche Union Estlands); EME = Eesti Maarahva Erakond (Bauernpartei); EPPL = Eesti Pensionaride ja Perede Liit (Bündnis Rentner und Familien); ER = Eestimaa Rahvaliid (Estnische Volkspartei); ERSP = Eesti Rahvusliku Soltumatuse Partei (Estnische Partei der nationalen Unabhängigkeit); ESP = Eesti Sotsiaaldemokraatlik Partei (Estnische Sozialdemokratische Partei); EVK = Eesti Vabariiklaste Koorderakond (Republikanische und Konservative Koalition); I = Isamaaliit (Vaterland); IRPL = Isamaa ja Res Publica Liit (Pro Patria und Res Publica Union); K = Eesti Keskerakond (Estnische Zentrumspartei); KE = Eesti Koorderakond (Estnische Koalitionspartei); KMÜ = Koorderakond ja Maarahva Ühendus (Wahlallianz von Koalitionspartei und Landvolkspartei); M = Möödukad (Die Moderaten); PK = Pollumeeste Kogu (Bauernverband); RE = Eesti Reformierakond (Reformpartei Estlands); ResP = Res Publica (Res Publica).

Anmerkungen: <sup>a</sup> Bestehend aus EVK, ELL, EKDE, EKDL, EKR und ELP. <sup>b</sup> Bestehend aus EM, KE, EME, PK und EPPL. <sup>c</sup> Bestehend aus EVK, ELL, EKDE, EKDL und ELP. <sup>d</sup> Bestehend aus M, ESP und EKR. <sup>e</sup> Zuvor unter der Bezeichnung „Möödukad“ (Moderate).

Tabelle A26c: Parteienregierungen in Lettland

Reg.	Beginn	Ende	Dauer	GfR	RT	P1	Pf1	P2	Pf2	P3	Pf3	P4	Pf4	P5	Pf5	P6	Pf6
1	08.07.93	14.09.94	434	2	5	LC (36,0)	7	LZS (12,0)	10								
2	15.09.94	20.12.95	462	1	5	LC (36,0)	7	TPA <sup>a</sup> (4,0)	k.A.								
3	21.12.95	12.02.97	420	2	3	DPS (18,0)	6	LC (17,0)	7	TB (14,0)	8	LNNK <sup>b</sup> (8,0)	8	LVP (8,0)	12	LZS/ LKDS/ LLDP (8,0)	15
4	13.02.97	06.08.97	175	2	3	DPS (18,0)	6	LC (17,0)	7	TB <sup>c</sup> (14,0)	8	LNNK <sup>c</sup> (8,0)	8	LZS/ LKDS/ LLDP (8,0)	15		
5	07.08.97	07.04.98	244	4	2	TB/LNNK (22,0)	8	DPS (18,0)	6	LC (17,0)	7	LZS/ LKDS / LLDP (8,0)	15				
6	08.04.98	25.11.98	232	1	5	TB/LNNK (22,0)	8	LC (17,0)	7	LZS/ LKDS/ LLDP (8,0)	15						
7	26.11.98	03.02.99	70	2	5	LC (21,0)	7	TB/LNNK (17,0)	8	JP (8,0)	6						
8	04.02.99	15.07.99	162	2	5	LC (21,0)	7	TB/LNNK (17,0)	8	LSDA <sup>d</sup> (14,0)	3	JP (8,0)	6				
9	16.07.99	03.05.00	293	4	2	TP (24,0)	8	LC (21,0)	7	TB/LNNK (17,0)	8						
10	04.05.00	06.11.02	917	1	3	TP (24,0)	8	LC (21,0)	7	TB/LNNK (17,0)	8	JP (8,0)	6				
11	07.11.02	08.03.04	488	5	2	JL (26,0)	6	ZZS (12,0)	15	LPP (10,0)	9	TB/LNNK (7,0)	8				
12	09.03.04	01.12.04	268	4	5	ZZS (12,0)	15	LPP (10,0)	9	TP (20,0)	8						
13	02.12.04	07.04.06	492	4	3	TP (20,0)	8	JL (26,0)	6	ZZS (12,0)	15	LPP (10,0)	9				
14	08.04.06	06.11.06	213	1	5	TP (20,0)	8	LPP (10,0)	9	ZZS (12,0)	15						
15	07.11.06	19.12.07	408	4 <sup>e</sup>	3	TP (23,0)	8	LPP-LC <sup>f</sup> (10,0)	15	ZZS (18,0)	15	TB/LNNK (8,0)	8				
16	20.12.07	11.03.09	448	2	3	TP (23,0)	8	LPP-LC <sup>f</sup> (10,0)	15	ZZS (18,0)	15	TB/LNNK (8,0)	8				
17	12.03.09				3	JL (14,0)	6	TP (21,0)	8	ZZS (17,0)	15	TB/LNNK (5,0)	8	PS (7,0)	8		

Quelle: s. Tabelle A26a.

Allgemeine Abkürzungen und Codierungen: s. Tabelle A26a.

Parteienkürzel: DPS = Demokratiska Partija Saimnieks (Demokratische Partei Saimnieks); JL = Jaunais Laiks (Neue Zeit); JP = Jauna Partija (Neue Partei); LC = Savienība Latvijas Cels (Lettlands Weg); LKDS = Latvijas Kristīgo Demokrātu Savienība (Christlich Demokratische Union Lettlands); LLDP = Legāte Latgales Demokratiskās Partijas (Demokratische Partei Latgale); LNNK = Latvijas Nacionāli Konservatīvā Partija (Nationale Konservative Partei Lettlands); LPP = Latvijas Prima Partija (Lettlands Erste Partei); LPP-LC = Latvijas Prima Partija un Savienība Latvijas Cels (Lettlands Erste Partei-Lettlands Weg); LSDA = Latvijas Sociāldemokrātu Apvienība (Lettische Sozialdemokratische Allianz); LVP = Latvijas Vienības Partija (Lettische Union); LZP = Latvijas Zāla Partija (Grüne Partei Lettlands); LZS = Latvijas Zemnieku Savienība (Bauernverband Lettlands); PS = Pilsoniskā Savienība (Zivilunion); SLAT = Saskaņa Latvijai/Atdzimsana Tautsaimniecībai (Harmonie für Lettland/Wiederbelebung der Wirtschaft); TB = Apvienība „Tevzemei un Brīvībai“ (Für Vaterland und Freiheit); TB/LNNK = Apvienība „Tevzemei un Brīvībai“/Latvijas Nacionāli Konservatīvā Partija (Für Vaterland und Freiheit/Nationale Konservative Partei Lettlands); TP = Tautas Partija (Volkspartei); TPA = Tautsaimnieku Politisko Apvienība (Politische Union der Ökonomen); ZZS = Zaļo un Zemnieku Savienība (Union der Bauern und Grünen).

Anmerkungen: <sup>a</sup> Vier SLAT-Abgeordnete gründeten die TPA im Mai 1994. <sup>b</sup> Bestehend aus LNNK und LZP. <sup>c</sup> Im Juni 1997 fusionierten TB und LNNK zur TB/LNNK. <sup>d</sup> Kein Mitglied der Koalition; ein Mitglied der LSDA wurde zum Minister berufen. <sup>e</sup> Aus der Entlassung des Anti-Korruptionsbeauftragten folgten Kritik und Proteste seitens des Parlaments und der Bevölkerung. Die Regierung scheiterte trotz bestandener Vertrauensfrage letztlich an internen Konflikten. Ministerpräsident Kalvītis trat am 19. Dezember 2007 zurück; ein tatsächlicher Koalitionsbruch lässt sich nicht feststellen. <sup>f</sup> 2006 bildeten Lettlands Weg und Lettlands Erste Partei ein Bündnis.

Tabelle A26d: Parteienregierungen in Litauen

Reg.	Beginn	Ende	Dauer	GfR	RT	P1	Pf1	P2	Pf2	P3	Pf3	P4	Pf4
1	02.12.92	15.03.93	104	6	6	LDDP (51,8)	2						
2	16.03.93	22.02.96	1074	6	1	LDDP (51,8)	2						
3	23.02.96	09.12.96	291	1	1	LDDP (51,8)	2						
4	10.12.96	17.05.99	889	2	3	TS/LK (51,1)	8	LKDP (11,7)	9	LCS (9,5)	7		
5	18.05.99	28.10.99	164	2	3	TS/LK (51,1)	8	LKDP (11, 7)	9	LCS (9,5)	7		
6	29.10.99	25.10.00	363	1	3	TS/LK (51,1)	8	LKDP (11, 7)	9	LCS (9,5)	7		
7	26.10.00	02.07.01	250	2	5	LLS (23,4)	6	NS (19,9)	6				
8	03.07.01	14.12.04	1261	1	2	ABSK <sup>a</sup> (36,2)	15 (3,13)	NS (19,9)	6				
9	15.12.04	11.04.06	483	4	2	LSDP <sup>b</sup> (14,0)	3	NS (8,0)	6	DP (28,0)	6	VNDPS <sup>c</sup> (7,0)	10
10	12.04.06	03.07.06	83	4	2	LSDP <sup>b</sup> (15,6)	3	LVLS (7,0)	10	DP <sup>d</sup> (28,0)	6		
11	04.07.06	26.11.08	877	1	5	LSDP <sup>b</sup> (19,1)	3	LVLS (7,0)	10	LiCS <sup>e</sup> (13,0)	6	PDF <sup>f</sup> (7,8)	7
12	26.10.08			-	-	TS/LK <sup>g</sup> (31,9)	8	TPP (11,3)	14	LRLS <sup>h</sup> (7,8)	6	LCS (5,7)	7

Quelle: s. Tabelle A26a.

Allgemeine Abkürzungen und Codierungen: s. Tabelle A26a.

Parteienkürzel: ABSK = A. Brazausko Socialdemokratine Koalicija (Sozialdemokratische Union A. Brazausko); DP = Darbo Partija (Arbeiterpartei); LCS = Lietuvos Centro Sajunga (Union des Zentrums Litauens); LDDP = Lietuvos Demokratine Darbo Partija (Demokratische Arbeitspartei Litauens); LDP = Liberalu Demokratu Partija (Liberaldemokratische Partei); LiCS = Liberalu ir Centro Sajunga (Liberaler Zentrumsunion); LKDP = Lietuvių Krikščionių Demokratų Partija (Litauische Christdemokratische Partei); LLS = Lietuvos Liberalu Sajunga (Litauische Liberale Union); LRLS = Lietuvos Respublikos Lliberalų Sąjūdis (Liberale Bewegung der Republik Litauen); LRS = Lietuvos Ruso Sajunga (Russische Union Litauen); LSDP = Lietuvos Socialdemokratu Partija (Sozialdemokratische Partei Litauens); LVLS = Lietuvos Valstiečių Liaudininkų Sajunga (Litauischer Bauernvolksbund); MKD = Moderniuju Krikščionių Demokratų Sajunga (Union der Modernen Christdemokraten); NS = Naujoji Sajunga (Neue Union); PDF = Pilielines Demokratijos Frakcija (Bürgerlich-Demokratische Partei); TPP = Tautos Prisikėlimo Partija (Partei der Wiederauferstehung des Volkes); TS/LK = Tėvynės Sajunga/Lietuvos Konservatoriai (Vaterlandsunion/Litauische Christdemokraten); VNDPS = Valstiečių ir Naujosios Demokratijos Partijų Sąjunga (Union der Bauernpartei und der Partei Neue Demokratie).

Anmerkungen: <sup>a</sup> Bei der Parlamentswahl 2000 bestand die Koalition aus LDDP, LSDP und LRS. Am 27.01.2001 fusionierte die LDDP mit der LSDP. <sup>b</sup> 2005 sowie 2006 wechselten einige Abgeordnete aus anderen Fraktionen in die Fraktion der LSDP. Am 1. Januar 2006 besaß die LSDP 22 Sitze, am 1. Januar 2007 27 Sitze. <sup>c</sup> 2005 änderte die VNDPS ihren Namen in LVLS. <sup>d</sup> 2006 spalteten sich einige Abgeordnete von der DP ab. Am 1. Januar 2006 besaß die DP 39 Sitze, am 1. Januar 2007 bestand die DP Fraktion nur noch aus 26 Abgeordneten. <sup>e</sup> 2003 fusionierte die LCS, LLS und MKD zur LiCS. <sup>f</sup> 2006 spaltete sich die PDF von der DP und der LDP. <sup>g</sup> Im März 2008 fusionierte die Vaterlandsunion mit der Litauischen Volksunion sowie im Mai 2008 mit den Litauischen Christdemokraten. <sup>h</sup> Die LRLS entstand 2005 infolge der Spaltung der LiCS zunächst als Fraktion der Liberalen Bewegung.

Tabelle A26e: Parteienregierungen in Polen

Reg.	Beginn	Ende	Dauer	GfR	RT	P1	Pf1	P2	Pf2	P3	Pf3	P4	Pf4	P5	Pf5
1	23.12.91	05.06.92	166	5	5	WAK (10,7)	9	PC (9,6)	8	PL (6,1)	10	PChD (0,9)	9		
2	11.07.92 <sup>a</sup>	27.04.93	291	4	5	UD (13,5)	6	WAK (10,7)	9	KLD (8,0)	6	PL (6,1)	10	PPG (3,5)	14
3	28.04.93	25.10.93	181	1	5	UD (13,5)	6	WAK (10,7)	9	KLD (8,0)	6	PPG (3,5)	14		
4	26.10.93	05.03.95	496	2	2	SLD (37,2)	3	PSL (28,7)	10						
5	06.03.95	06.02.96	338	2	2	SLD (37,2)	3	PSL (28,7)	10						
6	07.02.96	30.10.97	632	1	2	SLD (37,2)	3	PSL (28,7)	10						
7	31.10.97	06.06.00	950	4	2	AWS (43,7)	9	UW (13,0)	7						
8	07.06.00	18.10.01	499	1	4	AWS (43,7)	9								
9	19.10.01	28.02.03	498	4	2	SLD-UP (47,0)	15 (2,3)	PSL (9,1)	10						
10	01.03.03	01.05.04	428	2	4	SLD-UP (45,2) <sup>b</sup>	15 (2,3)								
11	02.05.04	30.10.05	547	1	4	SLD-UP (37,6) <sup>b</sup>	15 (2,3)								
12	31.10.05	04.05.06	186	k.A. <sup>c</sup>	4	PiS (33,7)	12								
13	05.05.06	13.07.06	70	2	2	PiS (33,7)	12	SRP (12,2)	10	LPR (7,4)	12				
14	14.07.06	21.09.06	70	4	2	PiS (33,7)	12	SRP (12,2)	10	LPR (7,4)	12				
15	22.09.06	15.10.06	24	k.A. <sup>c</sup>	5	PiS (33,7)	12	LPR (7,4)	12						
16	16.10.06	13.08.07	302	4	2	PiS <sup>d</sup> (33,5)	12	SRP <sup>e</sup> (10,2)	10	LPR <sup>f</sup> (6,3)	12				
17	14.08.07	15.11.07	94	1	4	PiS (33,5)	12								
18	16.11.07		-	-	2	PO (45,4)	7	PSL (6,7)	9						

Quelle: s. Tabelle A26a.

Allgemeine Abkürzungen und Codierungen: s. Tabelle A26a.

Parteienkürzel: AWS = Akcja Wyborcza Solidarność Prawicy (Wahlaktion Solidarność); KLD = Kongres Liberalno-Demokratyczny (Liberal-Demokratischer Kongress); LPR = Liga Polskich Rodzin (Liga der polnischen Familien); PC = Porozumienie Centrum (Zentrumsallianz); PChD = Partia Chrześcijańsko-Demokratyczna (Partei Christlicher Demokraten); PiS = Prawo i Sprawiedliwość (Recht und Gerechtigkeit); PL = Porozumienie Ludowe (Bauernallianz); PO = Platforma Obywatelska (Bürgerplattform); PPG = Polski Program Gospodarczy (Polnisches Wirtschaftsprogramm); PSL = Polski Stronnictwo Ludowe (Polnische Bauernpartei); RL-Ch = Ruch Ludowo-Chrześcijański (Volkschristliche Bewegung); RL-N = Ruch Ludowo-Narodowy (Volksnationale Bewegung); SLD = Sojusz Lewicy Demokratycznej (Allianz der Demokratischen Linken); SLD-UP = Sojusz Lewicy Demokratycznej - Unia Pracy (Allianz der Demokratischen Linken - Union der Arbeit); SRP = Samoobrona Rzeczpospolitej Polskiej (Selbstverteidigung der Republik Polen); UD = Unia Demokratyczna (Demokratische Union); UW = Unia Wolności (Freiheitsunion); WAK = Wyborcza Akcja Katolicka (Katholische Wahlaktion).

Anmerkungen: <sup>a</sup> Am 6. Juni 1992 wurde Waldemar Pawlak beauftragt, eine Regierung zu bilden. Nachdem dies fehlschlug, trat er am 10. Juli 1992 zurück. <sup>b</sup> Während Millers Regierungszeit verließen mehrere Abgeordnete die SLD-UP-Fraktion. <sup>c</sup> Neue Koalitionen: Es kamen jeweils neue Koalitionspartner hinzu (diese Angabe ist nicht als GfR kodierbar). <sup>d</sup> Ein PiS-Mitglied wurde aus der Fraktion ausgeschlossen, ein weiteres wechselte in die Fraktion der PO. <sup>e</sup> Neun Abgeordnete verließen die SRP-Fraktion und gründeten die RL-N. <sup>f</sup> Drei Abgeordnete verließen die Fraktion und schlossen sich zur RL-Ch zusammen.

Tabelle A26f: Parteienregierungen in Rumänien

Reg.	Beginn	Ende	Dauer	GfR	RT	P1	Pf1	P2	Pf2	P3	Pf3	P4	Pf4
1	13.11.92	17.08.94	643	4	4	FDSN (34,3)	2						
2	18.08.94	01.09.96	746	4	5	PDSR <sup>a</sup> (34,3)	2	PUNR (8,8)	12				
3	02.09.96	11.12.96	101	1	4	PDSR (34,3)	2						
4	12.12.96	29.03.98	473	2	3	CDR <sup>b</sup> (35,6)	15 (4,5,4,6,6,9)	USD <sup>c</sup> (15,5)	15 (3,2)	UDMR (7,3)	11		
5	30.03.98	14.04.98	16	6	6	CDR <sup>b</sup> (35,6)	15 (4,5,4,6,6,9)	USD <sup>c</sup> (15,5)	15 (3,2)	UDMR (7,3)	11		
6	15.04.98	12.12.99	607	6	3	CDR <sup>b</sup> (35,6)	15 (4,5,4,6,6,9)	PDSR (26,5)	2	UDMR (7,3)	11		
7	13.12.99	21.12.99	9	k.A.	6	CDR <sup>b</sup> (35,6)	15 (4,5,4,6,6,9)	PDSR (26,5)	2	UDMR (7,3)	11		
8	22.12.99	27.12.00	372	1	3	CDR <sup>b</sup> (35,6)	15 (4,5,4,6,6,9)	USD <sup>c</sup> (15,5)	15 (3,2)	UDMR (7,3)	11		
9	28.12.00	28.12.04	1462	1	4	PDSR <sup>d</sup> (44,9)	15 (2,2,5)						
10	29.12.04	06.12.06	708	4	5	PNL <sup>e</sup> (19,3)	7	PD <sup>e</sup> (14,4)	8	UDMR (7,3)	11	PUR <sup>f,g</sup> (5,7) <sup>h</sup>	7
11	07.12.06	01.04.07	116	4	5	PNL <sup>e</sup> (19,3)	7	PD <sup>e</sup> (14,4)	8	UDMR (7,3)	11		
12	02.04.07	22.12.08	631	2	5	PNL <sup>i</sup> (19,3)	7	UDMR (7,3)	11				
13	23.12.08	01.10.09	283	2	2	PD (34,4)	8	PSD (32,9)	3				
14	02.10.09	23.12.09	83	5	4	PD (34,4)	8						
15	24.12.09	-	-	-	5	PD (34,4)	8	UDMR (6,7)	11				

Quelle: s. Tabelle A26a.

Allgemeine Abkürzungen und Codierungen: s. Tabelle A26a.

**Parteienkürzel:** CDR = Convenția Democratică din România (Demokratische Konvention Rumäniens); DA = Alianța Dreptate și Adevăr (Allianz für Gerechtigkeit und Wahrheit); FDSN = Frontul Democrat Salvării Naționale (Demokratische Front für die Nationale Rettung); FER = Federația Ecologistă din România (Ökologische Föderation Rumäniens); PAR = Partidul Alternativa României (Partei Rumäniens Alternative); PC = Partidul Conservator (Konservative Partei); PD = Partidul Democrat (Demokratische Partei); PDAR = Partidul Democrat Agrar Român (Demokratische Agrarpartei Rumäniens); PDSR = Partidul Democrației Sociale din România (Sozialdemokratische Partei Rumäniens); PER = Partidul Ecologist Român (Rumänische Ökologenpartei); PNL = Partidul Național Liberal (Nationalliberale Partei); PNL-CD = Partidul Național Liberal - Convenția Democratică (Nationalliberale Partei - Demokratische Konvention); PNL-PD = Partidul Național Liberal - Partidul Democrat (Nationalliberale Partei - Demokratische Partei); PNTCD = Partidul Național Țărănesc Creștin și Democrat (Nationale Christdemokratische Bauernpartei); PSD = Partidul Social Democrat (Sozialdemokratische Partei); PSDR = Partidul Social Democrat Român (Rumänische Sozialdemokratische Partei); PUNR = Partidul Unității Naționale Române (Nationale Einheitspartei Rumäniens); PUR = Partidul Umanist din România (Humanistische Partei Rumäniens); UDMR = Uniunea Democrată a Maghiarilor din România (Demokratische Union der Ungarn in Rumänien); USD = Uniunea Social Democrată (Sozialdemokratische Union).

**Anmerkungen:** <sup>a</sup> Frühere FDSN, fusionierte mit zwei weiteren Parteien. <sup>b</sup> Bestehend aus FER, PAR (bis 1998), PER, PNL, PNL-CD und PNTCD. <sup>c</sup> Bestehend aus PD und PSDR. <sup>d</sup> Wahlbündnis bestehend aus PDSR, PSDR und PUR; am 16. Juni 2001 fusionierten PDSR und PSDR zur PSD. <sup>e</sup> PNL und PD bildeten das Wahlbündnis DA, aber getrennte Fraktionen im Parlament. <sup>f</sup> PUR trat in einem Wahlbündnis mit der PSD an, regierte danach aber mit der PNL-PD. <sup>g</sup> PUR änderte den Namen in PC (Partidul Conservator/Konservative Partei). <sup>h</sup> PUR-Minister verließen die Regierung, diese wurde aber weiterhin von der PUR-Fraktion toleriert. <sup>i</sup> Die PD schied im April 2007 aus der Regierungskoalition aus.

Tabelle A26g: Parteienregierungen in der Slowakei

Reg.	Beginn	Ende	Dauer	GfR	RT	P1	Pf1	P2	Pf2	P3	Pf3	P4	Pf4	P5	Pf5
1	12.01.93	18.03.93	66	4	2	HZDS (49,3)	12	SNS (10,0)	12						
2	19.03.93	16.11.93	243	4	4	HZDS (49,3)	12								
3	17.11.93	15.03.94	119	2	2	HZDS (49,3)	12	SNS (10,0)	12						
4	16.03.94	12.12.94	272	1	5	SDL (19,3)	3	KDH (12,0)	9	ADSR <sup>a</sup> (5,3)	6	DUS <sup>a</sup> (4,7)	6	NDS <sup>b</sup> (3,3)	8
5	13.12.94	29.10.98	1417	1	2	HZDS (40,7)	12	ZRS (8,7)	1	SNS (6,0)	12				
6	30.10.98	15.10.02	1448	1	3	SDK <sup>c</sup> (28,0)	15	SDL (15,3)	3	SMK (10,0)	11	SOP (8,7)	5		
7	16.10.02	07.02.06	1211	4	2	SDKU <sup>d</sup> (18,7)	9	SMK (13,3)	11	KDH (10,0)	9	ANO <sup>e</sup> (10,0)	7		
8	08.02.06	03.07.06	146	1	5	SDKU (14,0)	9	SMK (13,3)	11	ANO <sup>e</sup> (10,0)	7				
9	04.07.06	-	-	2		SMER (33,0)	3	SNS (13,3)	12	LS-HZDS (10,0)	15				

Quelle: s. Tabelle A26a.

Allgemeine Abkürzungen und Codierungen: s. Tabelle A26a.

**Parteienkürzel:** ADSR = Aliancia Demokratov Slovenskej Republiky (Allianz der Demokraten der Slowakischen Republik); ANO = Aliancia Nového Občana (Neue Bürgerallianz); DS = Demokratická Strana (Demokratische Partei); DUS = Demokratická Unia Slovenska (Demokratische Union der Slowakei); HZDS = Hnutie za Demokratické Slovensko (Bewegung für eine Demokratische Slowakei); KDH = Kresťansko-Demokratické Hnutie (Christlich-Demokratische Bewegung); LS-HZDS = Ľudová Strana - Hnutie za Demokratické Slovensko (Volkspartei - Bewegung für eine Demokratische Slowakei); NDS = Narodno-Demokratická Strana (Nationaldemokratische Partei); SDK = Slovenská Demokratická Koalícia (Slowakische Demokratische Koalition); SDKU = Slovenská Demokratická a Kresťanská Unia (Slowakische Demokratische und Christliche Koalition); SDL = Strana Demokratickej Lvice (Partei der Demokratischen Linken); SDSS = Socialnodemokratická Strana na Slovensko (Sozialdemokratische Partei der Slowakei); SMER = SMER - Sociálna Demokracia (Richtung - Sozialdemokratie); SMK = Strana Madarskej Koalicie - Magyar Koalicio Partija (Partei der Ungarischen Koalition); SNS = Slovenská Národná Strana (Slowakische Nationalpartei); SOP = Strana Občianskeho Porozumenia (Partei der Bürgerverständigung); SZS = Strana Zelených na Slovensku (Grüne Partei der Slowakei); ZRS = Združenie Robotníkov Slovenska (Vereinigung der Arbeiter der Slowakei).

**Anmerkungen:** <sup>a</sup> Abspaltungen von der HZDS. <sup>b</sup> Abspaltung von der SNS. <sup>c</sup> Bestehend aus DS, DUS, KDH, SDSS und SZS. <sup>d</sup> Am 7. Dezember 2003 verließen einige Abgeordnete die SDKU. Das Ergebnis war eine Mehrparteien-Minderheitsregierung. <sup>e</sup> Am 1. September 2005 brach die ANO die Koalition. Zwei ANO-Kabinettsmitglieder blieben im Amt.

Tabelle A26h: Parteienregierungen in Slowenien

Reg.	Beginn	Ende	Dauer	GfR	RT	P1	Pf1	P2	Pf2	P3	Pf3	P4	Pf4	P5	Pf5
1	12.01.93	28.03.94	441	4	3	LDS <sup>a</sup> (24,4)	5	SKD (16,7)	9	ZLSD (15,6)	3	ZS <sup>a</sup> (5,6)	4	SDSS (4,4)	3
2	29.03.94	06.02.96	680	4	2	LDS (33,4)	5	SKD (16,7)	9	ZLSD (15,6)	3				
3	07.02.96	26.02.97	386	1	5	LDS (33,4)	5	SKD (16,6)	9						
4	27.02.97	06.06.00	1196	5	2	LDS (27,8)	5	SLS (21,1)	10	DESUS (5,6)	14				
5	07.06.00	29.11.00	176	1	5	SLS (21,1)	10	SDSS (17,8)	3	SKD (11,1)	9				
6	30.11.00	18.12.02	749	2	3	LDS (37,8)	5	ZLSD (12,2)	3	SLS (10,0)	10	DESUS (4,4)	14		
7	19.12.02	07.04.04	476	4	3	LDS (37,8)	5	ZLSD (12,2)	3	SLS (10,0)	10	DESUS (4,4)	14		
8	08.04.04	02.12.04	239	1	5	LDS (37,8)	5	ZLSD (12,2)	3	DESUS (4,4)	14				
9	03.12.04	06.11.08	1435	1	2	SDS (32,2)	8	Nsi (10)	9	SLS (7,8)	10	DESUS (4,4)	14		
10	07.11.08	-	-	-	-	SD (32,2)	3	ZARES (10,0)	5	DESUS (7,8)	14	LDS (5,5)	5		

Quelle: s. Tabelle A26a.

Allgemeine Abkürzungen und Codierungen: s. Tabelle A26a.

**Parteienkürzel:** DESUS = Demokratična Stranka Upokojencev Slovenije (Demokratische Partei der Pensionisten Sloweniens); DSS = Demokratska Stranka Slovenije (Demokratische Partei Sloweniens); LDS = Liberalno Demokratiška Stranka (Liberaldemokratische Partei Sloweniens); Nsi = Nova Slovenija – Krščanska Ljudska Stranka (Neues Slowenien - Christliche Volkspartei); SD = Socialni Demokrati (Sozialdemokraten); SDS (ehemals SDSS) = Slovenska Demokratiška Stranka (Slowenische Demokratische Partei); SDSS = Socialdemokratiška Stranka Slovenije (Sozialdemokratische Partei Sloweniens); SKD = Slovenski Krščanski Demokrati (Slowenische Christdemokraten); SLS = Slovenska Ljudska Stranka (Slowenische Volkspartei); SSS = Socialistična Stranka Slovenije (Sozialistische Partei Sloweniens); ZARES = „Zares“ („Wirklich“); ZLSD = Združena Lista Socialnih Demokratov (Vereinigte Liste der Sozialdemokraten); ZS = Zeleni Slovenije (Grüne Sloweniens).

**Anmerkung:** <sup>a</sup> Die LDS fusionierte im März 1994 mit der ZS, der SSS und drei von sechs Abgeordneten der DSS zur neuen LDS.



Tabelle A26i: Parteienregierungen in Tschechien

Reg.	Beginn	Ende	Dauer	GfR	RT	P1	Pf1	P2	Pf2	P3	Pf3
1	01.01.93 <sup>a</sup>	04.07.96	1281	1	2	ODS (38,0)	8	KDU-ČSL (7,5)	9	ODA (7,0)	8
2	05.07.96	01.01.98	546	4 <sup>b</sup>	5	ODS (34,0)	8	KDU-ČSL (9,0)	9	ODA (6,5)	8
3	02.01.98	16.07.98	196	1	6	ODS (34,0)	8	KDU-ČSL (9,0)	9	ODA (6,5)	8
4	17.07.98	14.07.02	1459	1	4	ČSSD (37,0)	3				
5	15.07.02	03.08.04	751	2	2	ČSSD (35,0)	3	KDU-ČSL (11,0)	9	US (4,5)	8
6	04.08.04	24.04.05	264	4	2	ČSSD (35,0)	3	KDU-ČSL (11,0)	9	US (4,5)	8
7	25.04.05	03.09.06	497	1	2	ČSSD (35,0)	3	KDU-ČSL (11,0)	8	US (4,5)	8
8	04.09.06	08.01.07	127	k.A. <sup>c</sup>	4	ODS (40,5)	7				
9	09.01.07		-	-	2	ODS (40,5)	7	KDU-ČSL (6,5)	8	SZ (3,0)	4

Quelle: s. Tabelle A26a.

Allgemeine Abkürzungen und Codierungen: s. Tabelle A26a.

Parteienkürzel: ČSSD = Česká Strana Sociálně Demokratická (Tschechische Sozialdemokratische Partei); KDU-ČSL = Křesťansko-Demokratická Unie - Československá Strana Lidová (Christlich-Demokratische Union – Tschechoslowakische Bürgerpartei); ODA = Občanská Demokratická Aliance (Demokratische Bürgerallianz); ODS = Občanská Demokratická Strana (Demokratische Bürgerpartei); SZ = Strana Zelených (Die Grünen); US = Unie Svobody (Freiheitsunion).

Anmerkungen: <sup>a</sup> Trennung der Tschechischen und Slowakischen Föderativen Republik. Die Regierung ist als tschechische Staatsregierung seit 2. Juli 1992 im Amt. <sup>b</sup> Ministerpräsident Klaus tritt nach dem Regierungsaustritt der beiden Juniorpartner zurück.

<sup>c</sup> Der amtierende Ministerpräsident Topolánek einer ODS-Minderheitsregierung gewann Anfang 2007 mit KDU-ČSL und SZ zwei Koalitionspartner hinzu (diese Angabe ist nicht als RfT kodierbar).

Tabelle A26j: Parteienregierungen in Ungarn

Reg.	Beginn	Ende	Dauer	GfR	RT	P1	Pf1	P2	Pf2	P3	Pf3
1	23.05.90	20.12.93	1308	3	3	MDF (42,5)	8	FKGP (11,4)	10	KDNP (5,4)	9
2	21.12.93	14.07.94	206	1	3	MDF (42,5)	8	FKGP (11,4)	10	KDNP (5,4)	9
3	15.07.94	05.07.98	1452	1	3	MSZP (54,1)	3	SZDSZ (17,9)	5		
4	06.07.98	26.05.02	1421	1	3	FIDESZ (38,3)	8	FKGP (12,4)	10	MDF (4,4)	8
5	27.05.02	28.09.04	856	4	2	MSZP (46,1)	3	SZDSZ (5,2)	5		
6	29.09.04	08.06.06	618	1	2	MSZP (46,1)	3	SZDSZ (5,2)	5		
7	09.06.06	27.04.08	689	4	2	MSZP (48,1)	3	SZDSZ (4,6)	5		
8	28.04.08		-	-	4	MSZP (48,1)	3				

Quelle: s. Tabelle A26a.

Allgemeine Abkürzungen und Codierungen: s. Tabelle A26a.

Parteienkürzel: FIDESZ = Fiaiatal Demokraták Szövetsége - Magyar Polgári Párt (Bund Junger Demokraten – Ungarischer Bürgerbund); FKGP = Független Kisgazdapárt (Unabhängige Partei der Kleinlandwirte); KDNP = Kereszténydemokrata Néppárt (Christlich-Demokratische Volkspartei); MDF = Magyar Demokrata Fórum (Ungarisches Demokratisches Forum); MSZP = Magyar Szocialista Párt (Ungarische Sozialistische Partei); SZDSZ = Szabad Demokraták Szövetsége (Bund Freier Demokraten).

Tabelle A27: Regierungsstrukturen und Kernexekutiven im Vergleich

Land	Regierungsstrukturen			Kernexekutiven				
	Anzahl der Regierungen	Anzahl der Ministerien	Mittelwert Anzahl der Ministerien	Anzahl der Regierungschefs	Mittelwert Amtsdauer der Regierungschefs in Jahren	Anzahl Minister	Mittelwert Anzahl Minister	Mittelwert Amtsdauer der Minister in Jahren
Bulgarien	7	146	18	7	2,0	148	22	1,5
Estland	10	151	15	7	2,1	101	17	2,0
Lettland	15	225	15	9	1,6	112	16	1,8
Litauen	10	164	16	7	1,9	118	19	1,6
Polen	17	326	21	10	1,5	184	24	1,7
Rumänien	11	221	20	8	1,8	139	24	2,0
Slowakei	8	156	17	3	4,5	107	20	2,5
Slowenien	8	161	18	3	4,0	91	20	2,6
Tschechien	8	140	17	7	2,0	110	20	2,5
Ungarn	7	118	18	6	3,0	118	24	2,4
Summe	101	1808	-	67	-	1228	-	-
Mittelwert	10	18	17	7	2,4	122	21	2,1

Quelle: Zusammenstellung nach Blondel, Jean/Müller-Rommel, Ferdinand/Malová, Darina 2007: Governing New European Democracies. Basingstoke: Palgrave; Fettelschoß, Katja 2009: Politische Eliten und Demokratie: Professionalisierung von Ministern in Mitteleuropa. Baden-Baden: Nomos; Müller-Rommel, Ferdinand/Schultze, Henrike/Harfst, Philipp/Fettelschoß, Katja 2008: Parteienregierungen in Mittel- und Osteuropa: empirische Befunde im Ländervergleich 1990 bis 2008, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 39/4, 810-831. Stand: 31.07.2008.

Tabelle A28: Premierminister

Land	Amtszeit		Premierminister	Partei	Partei-familie	Amtsdauer in Tagen
	Beginn	Ende				
Bulgarien	08.11.91	29.12.92	Dimitrov, Philip	SDS	1	418
	30.12.92	17.10.94	Berov, Ljuben Borisov	Unabh.	-	657
	18.10.94	24.01.95	Indjova, Reneta Ivanova	Unabh.	-	99
	25.01.95	11.02.97	Videnov, Žan Vasilev	BSP	2	749
	12.02.97	20.05.97	Sofianski, Stefan Antonov	SDS	8	98
	21.05.97	23.07.01	Kostov, Ivan Yordanov	SDS	8	1525
	24.07.01	15.08.05	Sakskoburggotski, Simeon B.	NDS	8	1484
	16.08.05	26.07.09	Stanišev, Sergej	BSP	2	1441
Estland	27.07.09		Borisov, Bojko Metodiev	GERB	8	k.A.
	21.10.92	02.11.94	Laar, Mart	EKDL	9	743
	03.11.94	16.04.95	Tarand, Andres	Unabh.	-	165
	17.04.95	13.03.97	Vähi, Tiit	KE	6	697
	14.03.97	28.03.99	Siimann, Mart	KE	6	745
	29.03.99	27.01.02	Laar, Mart	EKDL	9	1036
	28.01.02	09.04.03	Kallas, Siim	RE	6	437
	10.04.03	12.04.05	Parts, Juan	ResP	8	734
	13.04.05		Ansip, Andreas	RE	6	k.A.

## Fortsetzung von Tabelle A28

Lettland	08.07.93	14.09.94	Birkavs, Valdis	LC	7	434
	15.09.94	20.12.95	Gailis, Maris	LC	7	462
	21.12.95	06.08.97	Šķēle, Andris	Unabh.	-	595
	07.08.97	25.11.98	Krasts, Guntars	TB/LNNK	8	476
	26.11.98	15.07.99	Krištopans, Vilis	LC	7	232
	16.07.99	03.05.00	Šķēle, Andris	TP	8	293
	04.05.00	06.11.02	Bērziņš, Andris	LC	7	917
	07.11.02	08.03.04	Repše, Einars	JL	6	488
	09.03.04	01.12.04	Emsis, Indulis	ZZS	15	268
	02.12.04	19.12.07	Kalvītis, Aigars	TP	8	1113
	20.12.07	11.03.09	Godmanis, Ivars	LPP-LC	15	448
Litauen	12.03.09		Dombrovskis, Valdis	JL	6	k.A.
	02.12.92	15.03.93	Lubys, Bronislovas	LDDP	2	104
	16.03.93	22.02.96	Šležiavičius, Adolfas	LDDP	2	1074
	23.02.96	09.12.96	Stankevičius, Laurynas M.	LDDP	2	291
	10.12.96	17.05.99	Vagnorius, Gediminas	TS/LK	8	889
	18.05.99	28.10.99	Paskas, Rolandas	TS/LK	8	164
	29.10.99	25.10.00	Kubilius, Andrius	TS/LK	8	363
	26.10.00	02.07.01	Paksas, Rolandas	LLS	6	250
	03.07.01	03.07.06	Brazauskas, Algirdas	LSDP	3	1827
	04.07.06	27.11.08	Kirkilas, Gediminas	LSDP	3	878
Polen	29.11.08		Kubilius, Andrius	TS/LK	8	k.A.
	23.12.91	05.06.92	Olszewski, Jan	PC	8	166
	11.07.92	25.10.93	Suchocka, Hanna	UD	6	472
	26.10.93	05.03.95	Pawlak, Waldemar	PSL	10	496
	06.03.95	06.02.96	Oleksy, Józef	SLD	3	338
	07.02.96	30.10.97	Cimoszewicz, Włodzimierz	SLD	3	632
	31.10.97	18.10.01	Buzek, Jerzy	AWS	9	1449
	19.10.01	01.05.04	Miller, Leszek	SLD	3	926
	02.05.04	30.10.05	Belka, Marek	Unabh.	-	547
	31.10.05	13.07.06	Marcinkiewicz, Kazimierz	PiS	12	256
Rumänien	14.07.06	16.11.07	Kaczyński, Jarosław	PiS	12	491
	17.11.07		Tusk, Donald	PO	7	k.A.
	13.11.92	11.12.96	Văcăroiu, Nicolae	Unabh.	-	1490
	12.12.96	29.03.98	Ciorbea, Victor	PNTCD	9	473
	30.03.98	14.04.98	Dejeu, Gavril	CDR	15	16
	15.04.98	12.12.99	Vasile, Radu	PNTCD	9	607
	13.12.99	21.12.99	Athanasie, Alexandru	CDR	15	9
	22.12.99	27.12.00	Isărescu, Mugur	Unabh.	-	372
	28.12.00	28.12.04	Năstase, Adrian	PDSR	15	1462
Slowakei	29.12.04	22.12.08	Popescu-Tăriceanu, Călin	PNL	7	1455
	23.12.08		Boc, Emil	PDL	7	k.A.
	12.01.93	15.03.94	Mečiar, Vladimír	HZDS	12	428
	16.03.94	12.12.94	Moravčík, Jozef	DUS	4	272
	13.12.94	29.10.98	Mečiar, Vladimír	HZDS	12	1417
	30.10.98	03.07.06	Dzurinda, Mikuláš	SDK	15	2850
	04.07.06		Fico, Robert	SMER	3	k.A.

Fortsetzung von Tabelle A28

Slowenien	12.01.93	06.06.00	Drnovšek, Janez	LDS	5	2703
	07.06.00	29.11.00	Bajuk, Andrej	SLS	10	176
	30.11.00	18.12.02	Drnovšek, Janez	LDS	5	749
	19.12.02	02.12.04	Rop, Anton	LDS	5	715
	03.12.04	06.11.08	Janša, Janez	SDS	8	1435
	07.11.08		Pahor, Borut	SD	3	k.A.
Tschechien	01.01.93	01.01.98	Klaus, Václav	ODS	7	1827
	02.01.98	16.07.98	Tošovský, Josef	KDU-ČSL	8	196
	17.07.98	14.07.02	Zeman, Miloš	ČSSD	3	1459
	15.07.02	03.08.04	Špidla, Vladimír	ČSSD	3	751
	04.08.04	24.04.05	Gross, Stanislav	ČSSD	3	264
	25.04.05	03.09.06	Paroubek, Jiří	ČSSD	3	497
	04.09.06	08.05.09	Topolánek, Mirek	ODS	7	217
Ungarn	09.01.07		Fischer, Jan	Unabh.	-	k.A.
	23.05.90	20.12.93	Antall, József	MDF	8	1308
	21.12.93	14.07.94	Boross, Péter	MDF	8	206
	15.07.94	05.07.98	Horn, Gyula	MSZP	3	1452
	06.07.98	26.05.02	Orbán, Viktor	FIDESZ	8	1421
	27.05.02	28.09.04	Medgyessy, Péter	MSZP	3	856
	29.09.04	14.04.09	Gyurcsány, Ferenc	MSZP	3	1659
	15.04.09		Bajnai, Gordon	Unabh.	-	k.A.

Quelle: Zusammenstellung nach Müller-Rommel, Ferdinand/Schultze, Henrike/Harfst, Philipp/Fettelschoß, Katja 2008: Parteienregierungen in Mittel- und Osteuropa: empirische Befunde im Ländervergleich 1990 bis 2008, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 39/4, 810-831 (aktualisiert, Stand: 01.01.2010).

Abkürzungen: Für Parteienkürzel siehe Tabellen A26a-A26j, für Codierung der Parteifamilien Tabelle A26a. Unabh. = Parteilos.

Tabelle A29: Institutionelle Grundlagen direkter Demokratie

Land	Jahr <sup>a</sup>	Obligatorisches Referendum (OR) <sup>b</sup>	Plebizit (P) <sup>c</sup>	Fakultatives Referendum (FR) <sup>d</sup>	Alternativvorschlag beim FR (FAV) <sup>e</sup>	Volksinitiative (VI) <sup>f</sup>
Bulgarien	12.07.1996	Nein	Ja	Nein	Nein	Nein
Estland	29.06.1992	Ja	Ja	Nein	Nein	Nein
Lettland	06.07.1993	Ja	Ja	Ja	Nein	Ja
Litauen	30.11.1992	Ja	Ja	Ja	Nein	Ja
Polen	17.10.1997	Nein	Ja	Ja	Nein	Ja
Rumänien	08.12.1991	Ja	Ja	Ja	Nein	Ja
Slowakei	01.10.1992	Ja	Ja	Ja	Nein	Ja
Slowenien	23.11.1991	Nein	Ja	Ja	Nein	Ja
Tschechien	01.01.1993	Nein	Ja	Ja	Nein	Nein
Ungarn	23.10.1989	Nein	Ja	Ja	Nein	Ja

Quelle: Zusammenstellung von Uwe Wagschal nach Kaufmann, Bruno/Büchli, Rolf/Brauneisen, Nadja 2007: Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and Beyond. Bern: Initiative and Referendum Institute Europe; eigene Recherchen. Stand: 01.01.2010.

Anmerkungen: <sup>a</sup> Jahr, in dem erstmals rechtliche Regelungen zu direktdemokratischen Instrumenten in Kraft traten. <sup>b</sup> Rechtlich zwingend vorgesehener Volksentscheid über einen Parlamentsbeschluss. <sup>c</sup> Abstimmung, die von der Regierung, dem Staatspräsidenten u.a. initiiert wurde. <sup>d</sup> Abstimmung über einen Parlamentsentscheid. <sup>e</sup> Abstimmung über einen Alternativvorschlag, der im Kontext einer Initiative bzw. eines Referendums formuliert wurde. <sup>f</sup> Abstimmung über einen vom Volk initiierten Gesetzesentwurf.

Tabelle A30: Institutionelle Eigenschaften direktdemokratischer Instrumente

Land	Themen- beschränkung	Unterschriften- Quorum (Initiative)	Beteiligungs- Quorum	Zustimmungs- Quorum	Verbindliches Ergebnis
Bulgarien	Mehrere	30000 WB; seit 1996 auf nationaler Ebene abgeschafft	> 50% der WB	Einfache Mehrheit	R: Ja
Estland	Mehrere	-	k.A.	Einfache Mehrheit	R: Ja
Lettland	Mehrere	R: 10% der WB I: 10.000	Mind. 50% der Wähler der letzten Parla- mentswahl	Einfache Mehrheit; > 50% der WB bei Verfassungs- referendum	R: Ja I: Ja
Litauen	Keine	Verfassungsänderung: 300.000 WB; einfaches Gesetz: 50.000 WB	> 50% der regis- trierten WB	Einfache Mehrheit; > 50% der WB bei Verfassungsrefe- rendum	R: Ja I: Ja
Polen	Mehrere	Referendumsinitia- tive: 500.000 WB; VI: 100.000 WB	> 50% der WB	Einfache Mehrheit	R: Ja I: Ja
Rumänien	Mehrere	Einfaches Gesetz: 250.000 WB; Verfassungsände- rung: 500.000 WB	> 50% der WB	Einfache Mehrheit	R: Ja I: Ja
Slowakei	Mehrere	350.000 Bürger	> 50% der WB	Einfache Mehrheit	R: Ja
Slowenien	Keine	Für FR: 40.000 WB VI: Für Gesetz: 5.000, für Verfassung: 30.000	> 50% der WB	Einfache Mehrheit	R: Ja I : Ja (nur bei FR)
Tschechien	Ja (Verfassung und Sezession)	250.000 WB	> 50% der WB	Einfache Mehrheit	R: Ja
Ungarn	Mehrere (nicht jedoch bei VI)	FR: 100.000 oder 200.000 VI: 50.000 Unterschriften	Keines	25% der WB müs- sen für eine Alter- native stimmen	R: Ja (bei Initiative von 200.000 WB) I: Ja

Quelle: Zusammenstellung von Uwe Wagschal nach Kaufmann, Bruno/Büchli, Rolf/Brauneisen, Nadja 2007: Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and Beyond. Bern: Initiative and Referendum Institute Europe; eigene Recherchen. Stand: 01.01.2010.  
Abkürzungen: FR = fakultatives Referendum; I = Initiative; k.A.= keine Angaben; R = Referendum; VI = Volksinitiative; WB = Wahlberechtigte.

Tabelle A31: Direktdemokratische Abstimmungen auf nationaler Ebene

Land	Datum	Abstimmungsgegenstand	Anteil der Ja-Stimmen (in %)	Wahlbeteiligung (in %)	Angenommen/ Abgelehnt
Bulgarien <sup>a</sup>	-	-	-	-	-
Estland	03.03.1991	Unabhängigkeit	78,0	83,0	Angenommen
	28.06.1992	Wahlrecht für Personen, die noch keine Staatsbürgerschaft besitzen	44,0	67,0	Abgelehnt
	28.06.1992	Verfassung	92,0	67,0	Angenommen
	14.09.2003	Beitritt zur EU	67,0	64,0	Angenommen
Lettland	03.03.1991	Unabhängigkeit	74,9	87,6	Angenommen
	03.10.1998	Aufhebung der erleichterten Einbürgerung	44,9	69,2	Abgelehnt
	13.11.1999	Aufhebung der Rentenreform	94,2	25,1	Abgelehnt
	20.09.2003	Beitritt zur Europäischen Union	67,0	73,1	Angenommen
	07.07.2007	Aufhebung der Änderungen am Staatssicherheitsgesetz	96,5	22,6	Abgelehnt
	02.08.2008	Parlamentsauflösung durch Volksabstimmung	40,2	41,5	Abgelehnt
	23.08.2008	Befristete Erhöhung der staatlichen Renten	96,1	22,9	Abgelehnt
Litauen	23.05.1992	Präsidialsystem	41,0	59,2	Abgelehnt
	14.06.1992	Abzug der sowjetischen Truppen bis Ende 1992	69,0	76,1	Angenommen
	25.10.1992	Verfassung	56,8	75,3	Angenommen
	27.08.1994	Umsetzung des Gesetzes über „Gesetzeswidrige Privatisierungen, entwertete Konten und Aktien und Verletzung des gesetzlichen Schutzes“	30,9	36,9	Abgelehnt
	27.08.1994	Vereinheitlichung und Offenheit beim gesetzlichen Schutz	31,0	36,9	Abgelehnt
	27.08.1994	Wiederherstellung des entwerteten Aktienkapitals in Staatsbesitz	30,8	36,9	Abgelehnt
	27.08.1994	Indexierung des Wertes langfristiger Kapitalanlagen	30,8	36,9	Abgelehnt
	27.08.1994	Wiederherstellung und Entschädigung entwerteter Privatbankkonten	30,9	36,9	Abgelehnt
	27.08.1994	Beseitigung der Folgen der ungesetzlichen Privatisierungen und zukünftigen Privatisierungen von Staatseigentum	30,8	36,9	Abgelehnt
	27.08.1994	Aufhebung gesetzeswidriger Privatisierung	30,8	36,9	Abgelehnt
	27.08.1994	Erlass eines Gesetzes über „Gesetzeswidrige Privatisierungen, entwertete Konten und Aktien und Verletzung des gesetzlichen Schutzes“	30,9	36,9	Abgelehnt
	20.10.1996	Ausgleich für verlorene Bankguthaben bis 1990	79,5	52,4	Abgelehnt
	20.10.1996	Hälfte des Budgets für Soziales, Medizin und Kultur	33,1	52,1	Abgelehnt
	20.10.1996	Parlamentswahlen am zweiten Aprilsonntag alle vier Jahre	33,1	52,1	Abgelehnt
	20.10.1996	Verkleinerung des Parlaments von 141 auf 111 Sitze	33,9	52,1	Abgelehnt

## Fortsetzung von Tabelle A31

Litauen	10.11.1996	Erwerb von Landwirtschaftsboden durch bestimmte juristische Personen	17,2	39,7	Abgelehnt
	11.05.2003	Beitritt zur Europäischen Union	91,1	63,4	Angenommen
	12.10.2008	Längerer Betrieb des Kernkraftwerks Ignalina	91,4	48,4	Abgelehnt
Polen	18.02.1996	Privatisierung durch Coupons	91,3	32,4	Abgelehnt
	18.02.1996	Erweiterung der Massenprivatisierung durch den Nationalen Investitionsfonds	23,2	32,4	Abgelehnt
	18.02.1996	Ertrag der Privatisierung in öffentliche Rentenfonds	96,0	32,4	Abgelehnt
	18.02.1996	Finanzierung der Renten aus dem Ertrag der Privatisierungen	95,1	32,4	Abgelehnt
	18.02.1996	Privatisierungsprogramm	96,2	32,4	Abgelehnt
	25.05.1997	Verfassung	53,5	42,9	Angenommen
	08.06.2003	Beitritt zur Europäischen Union	77,4	58,9	Angenommen
Rumänien	08.12.1991	Verfassung	79,1	67,3	Angenommen
	19.10.2003	Verfassungsreform	91,1	55,7	Angenommen
	19.05.2007	Absetzung von Staatspräsident Basescu	24,9	44,5	Abgelehnt
	25.11.2007	Mehrheitswahlverfahren	83,4	26,5	Abgelehnt
	22.11.2009	Höchstens 300 Abgeordnete	88,8	51,0	Angenommen
	22.11.2009	Einkammerparlament	77,8	51,0	Angenommen
Slowakei	22.10.1994	Rückwirkende Offenlegung der Geldquellen für Privatisierungen	93,6	20,0	Abgelehnt
	24.05.1997	Volkswahl des Staatspräsidenten	-	-	Kassiert
	24.05.1997	Stationierung von Atomwaffen	-	-	Kassiert
	24.05.1997	Errichtung von Militärstützpunkten	-	-	Kassiert
	24.05.1997	Beitritt zur NATO	-	-	Kassiert
	26.09.1998	Keine Privatisierung strategisch wichtiger Unternehmen	84,3	44,1	Abgelehnt
	11.11.2000	Vorzeitige Neuwahlen	95,1	20,0	Abgelehnt
	17.05.2003	Beitritt zur Europäischen Union	93,7	52,2	Angenommen
Slowenien	03.04.2004	Vorzeitige Neuwahlen	87,9	35,9	Abgelehnt
	23.12.1990	Unabhängigkeit	94,7	90,8	Angenommen
	08.12.1996	Wahlsystem für Parlament	44,5	37,9	Abgelehnt
	10.01.1999	Drittes Dampfelektrizitätswerk TET 3	19,8	27,3	Abgelehnt
	17.06.2001	Künstliche Befruchtungen auch für Nichtverheiratete	26,4	35,7	Abgelehnt
	19.01.2003	Vollständige Rückerstattung der zuviel bezahlten Telefonanschlussgebühren	76,7	31,2	Angenommen
	19.01.2003	Keine Aufteilung der Eisenbahnen	47,2	31,1	Angenommen
	23.03.2003	Beitritt zur NATO	66,1	60,4	Angenommen
	23.03.2003	Beitritt zur Europäischen Union	89,6	60,4	Angenommen
	21.09.2003	Höchstens zehn Sonntagsverkäufe pro Jahr	57,5	27,5	Angenommen
	04.04.2004	Technisches Gesetz zur Neuregistrierung der 1992 aus dem Wahlregister Gestrichenen	3,9	31,6	Abgelehnt
	25.09.2005	Gesetz des Staatssenders RTV Slovenija	50,3	30,7	Angenommen
	11.11.2007	Gesetz zur Eigentumsübertragung der Versicherungen (35% der Aktien in den Staatsfonds)	28,9	58,0	Abgelehnt

*Fortsetzung von Tabelle A31*

Tschechien	14.06.2003	Beitritt zur Europäischen Union	77,3	55,2	Angenommen
Ungarn	26.11.1989	Auflösung der Betriebskampftruppen („Arbeiterwache“)	94,9	58,0	Angenommen
	26.11.1989	Offenlegung von Vermögen und Bilanz der MSZMP	95,4	58,0	Angenommen
	26.11.1989	Einstellung der Parteiarbeit in den Betrieben	95,1	58,0	Angenommen
	26.11.1989	Wahl des Präsidenten durch das neue Parlament	50,1	58,0	Angenommen
	29.07.1990	Volkswahl des Staatspräsidenten	85,9	14,0	Abgelehnt
	16.11.1997	Beitritt zur NATO	85,3	49,2	Angenommen
	12.04.2003	Beitritt zur Europäischen Union	83,8	45,6	Angenommen
	05.12.2004	Doppelte Staatsbürgerschaft für Auslandsungarn	51,6	37,5	Abgelehnt
	05.12.2004	Keine Privatisierung der Gesundheitsinstitutionen	65,0	37,5	Abgelehnt
	09.03.2008	Kein Schulgeld für staatliche höhere Ausbildung	82,2	50,5	Angenommen
	09.03.2008	Keine Gebühren für ambulante Behandlung	82,4	50,5	Angenommen
	09.03.2008	Keine Gebühren für stationäre Behandlung in Spitälern	84,1	50,5	Angenommen

*Quelle:* Zusammenstellung von Uwe Wagschal nach Datenbank des Centre for Research on Direct Democracy ([www.c2d.ch](http://www.c2d.ch)); Kaufmann, Bruno/Waters, M. Dane (Hrsg.) 2004: Direct Democracy in Europe. A Comprehensive Reference Guide to the Initiative and Referendum Process in Europe. Durham: Carolina Academic Press; Müller, Beat 2009: Suchmaschine für direkte Demokratie: <http://www.sudd.ch/index.php?lang=de>; eigene Recherchen. Stand: 01.01.2010.

*Anmerkung:* Zwischen 1989 und 2008 wurden keine Abstimmungen durchgeführt.



Tabelle A32: Wahlverfahren von Verfassungsrichtern

Land (Jahr <sup>a</sup> )	N	Wahlorgane	Nominierung	WQ	AD	WW	AW	ÜS Parl	Min Alter	Exp	Max Alter	Qual	Partei	Weitere Erfordernisse
Bulgarien (1991)	12	4 Richter durch Staatspräsident 4 Richter durch Parlament 4 Richter durch Oberste Gerichte <sup>b</sup>	Keine speziellen Regelungen	Nom EM EM	9	Nein	Nein	Nein	-	15	Nein	Nein	Nein	-
Estland (1993)	9 (19) <sup>c</sup>	Wahl durch Parlament / Wahl durch Gericht	Staatspräsident schlägt Gerichtspräsident vor; dieser schlägt die Richter vor	EM	5 <sup>d</sup>	Ja	Ja	Nein	-	-	67	Nein	Nein	Estnische Sprachkenntnisse
Lettland (1996)	7	Wahl durch Parlament	3 Richter von mind. 10 Abgeordneten 2 Richter durch Kabinett 2 Richter durch Gericht selbst	AM	10	Nein	Nein	Nein	-	10	70	Nein	Nein	-
Litauen (1993)	9	Wahl durch Parlament	3 Richter durch Staatspräsident 3 Richter durch Parlamentspräsident 3 Richter durch Gerichtspräsident	EM	9	Nein	Nein	Nein	-	10	Nein	Nein	Nein	-
Polen (1982/97)	15	Wahl durch Parlament (nur Erste Kammer)	Mindestens 50 Abgeordnete oder Sejm-Präsidium	AM	9	Nein	Nein	Nein <sup>e</sup>	-	-	Nein	Nein	Nein	Besonders weitreichende Rechtskenntnisse
Rumänien (1992)	9	3 Richter durch Staatspräsident 3 Richter durch Abgeordnetenhaus 3 Richter durch Senat	Keine Konsultationspflicht Auf Vorschlag des Rechtsausschusses Auf Vorschlag des Rechtsausschusses	Nom AM AM	9	Nein	Nein	Nein <sup>f</sup>	-	18	Nein	Nein	Nein	Ausgeprägte berufliche Ausgewiesenheit
Slowakei (1993)	13 <sup>g</sup>	Staatspräsident wählt aus Zweierliste	Vorschlag durch Parlament	EM	12	Nein	Ja	Nein	40	15	Nein	Nein	Nein	-
Slowenien (1994)	9	Wahl durch Parlament	Staatspräsident	AM	9	Nein	Ja	Nein	40	-	Nein	Nein	Ja	-
Tschechien (1993)	15	Wahl durch Senat oder Nichtreaktion	Staatspräsident	EM	10	Ja	Ja	Nein	40	-	Nein	Nein	Nein	-
Ungarn (1918)	11 <sup>h</sup>	Wahl durch Parlament	Paritätischer Nominierungsausschuss	2/3-M	9	Einmal	Nein	Nein	45	20	70	Ja <sup>i</sup>	Nein	Besondere Quote für Hochschulprofessoren

Quelle: Zusammenstellung nach Hönigge, Christoph 2008: Verfassungsgerichte in den EU-Staaten: Wahlverfahren, Kompetenzen und Organisationsprinzipien, in: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften 6/3, 524-553 (aktualisiert; Stand: 01.01.2010).

Abkürzungen: 2/3-M = 2/3-Mehrheit; Abwahl = Abwahl durch externe Akteure; AD = Amtsdauer; AM = Absolute Mehrheit; AW = Abwahl; EM = Einfache Mehrheit; Exp = Jahre Berufserfahrung; Max Alter = Höchstalter (in Jahren); Min Alter = Mindestalter (in Jahren); N = Anzahl der Verfassungsrichter; Nom = Ernennung; Partei = Möglichkeit einer Parteimitgliedschaft; Qual = Erfordernis bes. juristischer Qualifikation; ÜS Parl = Überstimmung durch Parlament; WQ = Wahlquorum; WW = Wiederwahl.

Anmerkungen: <sup>a</sup> Gründungsjahr des Verfassungsgerichts. <sup>b</sup> Beteiligte Gerichte sind das oberste Kassationsgericht und das oberste Verwaltungsgericht. <sup>c</sup> Das estnische Höchstgericht hat 19 Mitglieder, von denen jedoch nur neun in einer speziellen Kammer für Normenkontrollverfahren zuständig sind. <sup>d</sup> Die Richter werden aus der Mitte des Gerichts, dem sie lebenslang angehören, bei einmaliger Wiederwahlmöglichkeit für fünf Jahre in die Verfassungskammer gewählt. <sup>e</sup> Bis 1999: 2/3-Mehrheit. <sup>f</sup> Bis 2003: 2/3-Mehrheit, die Überstimmung ist bei Referendumskontrolle weiterhin möglich. <sup>g</sup> Ab 23.2.2001 13, vorher 10 Richter. <sup>h</sup> Ursprünglich waren 15 Mitglieder geplant, die jedoch wegen Besetzungstreitigkeiten nie erreicht wurden. <sup>i</sup> Partiiell Professoren.

**Tabelle A33:** Verfassungsgerichtliche Verfahrensarten

Land	Normenkontrolle <sup>a</sup>			Kompetenzstreit <sup>b</sup>		Verfassungs- beschwerde <sup>c</sup>
	Abstrakt		Konkret	Horizontal	Vertikal	
	Präventiv	Repressiv				
Bulgarien	Nein	Ja	Ja	Ja	Nein	Nein
Estland	Ja	Ja	Ja	Nein	Nein	Nein
Lettland	Nein	Ja	Ja	Ja	Nein	Ja
Litauen	Nein	Ja	Ja	Nein	Nein	Nein
Polen	Ja	Ja	Ja	Ja	Nein	Ja
Rumänien	Ja	Nein	Ja	Nein	Nein	Nein
Slowakei	Nein	Ja	Ja	Ja	Nein	Ja
Slowenien	Nein	Ja	Ja	Ja	Nein	Ja
Tschechien	Nein	Ja	Ja	Ja	Nein	Ja
Ungarn	Ja	Ja	Ja	Ja	Nein	Ja

*Quelle:* Zusammenstellung nach Hönnige, Christoph 2008: Verfassungsgerichte in den EU-Staaten: Wahlverfahren, Kompetenzen und Organisationsprinzipien, in: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften 6/3, 524-553 (aktualisiert; Stand: 01.01.2010).  
*Anmerkungen:* <sup>a</sup> Überprüfung der Vereinbarkeit eines Gesetzes oder einer Verordnung mit der Verfassung, wobei dies losgelöst von Einzelfall geschieht (abstrakt). Erfolgt diese Kontrolle vor der Verkündung eines Gesetzes, wird von einer präventiven, nach Verkündung des Gesetzes von einer repressiven abstrakten Normenkontrolle gesprochen. Bei der konkreten Normenkontrolle wird eine Norm anlässlich eines konkreten Falles überprüft. <sup>b</sup> Streitigkeiten zwischen Zentralstaat und subnationalen Gebietskörperschaften (vertikal) sowie zwischen Staatsorganen (horizontal). <sup>c</sup> Dient der Verteidigung der Grundrechte des Einzelnen gegen Akte der Exekutive, Legislative und Judikative.

**Tabelle A34:** Antragsteller und Klagequoren bei abstrakter Normenkontrolle

Land	Exekutive		Erste Kammer		Zweite Kammer	
	Präs	Reg	Vors	Kammer	Vors	Kammer
Bulgarien	Ja	Ja	Nein	1/5 der Abg.	k.A.	k.A.
Estland	Ja <sup>a</sup>	Nein	Nein	Nein	k.A.	k.A.
Lettland	Ja	Ja	Nein	20 Abg.	k.A.	k.A.
Litauen	Nein	Ja	Nein	1/5 der Abg.	k.A.	k.A.
Polen	Ja	Ja <sup>b</sup>	Ja	50 Abg.	Ja	30 Abg.
Rumänien <sup>c</sup>	Ja	Ja	Ja	50 Abg.	Ja	25 Abg.
Slowakei	Ja	Ja	Nein	1/5 der Abg.	k.A.	k.A.
Slowenien	Nein	Ja	Nein	1/3 der Abg.	Nein	Ja
Tschechien	Ja	Nein	Nein	41 Abg.	k.A.	17 Abg.
Ungarn	Präv: Ja	Präv: Nein	Präv: Nein	Präv: 50 Abg.	k.A.	k.A.
	Repressiv: Jedermann					

*Quelle:* Zusammenstellung nach Hönnige, Christoph 2008: Verfassungsgerichte in den EU-Staaten: Wahlverfahren, Kompetenzen und Organisationsprinzipien, in: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften 6/3, 524-553 (aktualisiert; Stand: 01.01.2010).  
*Abkürzungen:* Abg. = Abgeordnete; k.A. = keine Angabe; Präs = Präsident; Präv = präventiv; Reg = Regierung; Vors = Vorsitzender.  
*Anmerkungen:* <sup>a</sup> In Estland ist das Antragsrecht des Präsidenten auf die präventive abstrakte Normenkontrolle beschränkt. <sup>b</sup> Nur Premierminister. <sup>c</sup> Rumänien kennt nur präventive, jedoch keine repressive abstrakte Normenkontrolle.

Tabelle A35: Binnenorganisation der Verfassungsgerichte

Land	Kammern	Gerichtspräsident			Auswahl BE	Abstimmungsregeln		
		Auswahl	Amtszeit	WW		Mehrheit	Patt	Abweich. Meinung
Bulgarien	Keine	Gericht	3 Jahre	Ja	Präs	AM	Reject	Ja
Estland	Keine	Wahlorgan	AM	Nein	Plenum	EM	Präs	Ja
Lettland	3er	Gericht	3 Jahre	Ja	Präs	EM	Reject	Ja
Litauen	Keine	Wahlorgan	AM	Nein	Präs	EM	Präs	Nein
Polen	3er/5er	Gericht	AM	Nein	Präs	EM	Präs	Ja
Rumänien	Keine	Gericht	3 Jahre	Ja	Präs	EM	Präs	Ja
Slowakei	3er	Wahlorgan	AM	Nein	Los	AM	Reject	Ja
Slowenien	3er	Gericht	3 Jahre	Ja	Alph	AM	-	Ja
Tschechien	3er	Wahlorgan	AM	Ja	Präs	QM	Präs	Ja
Ungarn	3er	Gericht	3 Jahre	Ja	Präs	EM	Präs	Ja

Quelle: Zusammenstellung nach Hönigge, Christoph 2008: Verfassungsgerichte in den EU-Staaten: Wahlverfahren, Kompetenzen und Organisationsprinzipien, in: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften 6/3, 524-553 (aktualisiert; Stand: 01.01.2010).

Abkürzungen: Alph = Alphabetisch; AM = Absolute Mehrheit; BE = Berichterstatter; EM = Einfache Mehrheit; Patt = Pattsituation; Präs = Präsident; QM = Qualifizierte Mehrheit; Reject = Zurückweisung; WW = Wiederwahl; 3er, 5er = Zahl der Richter in einer Kammer.

Tabelle A36: Chronologie der EU-Osterweiterung

Land	Unterzeichnung des Assoziationsvertrags	Aufnahmeantrag	Beginn der Beitrittsverhandlungen	Beitritt
Bulgarien	08.03.1993	14.12.1995	15.02.2000	01.01.2007 <sup>a</sup>
Estland	12.06.1995	24.11.1995	31.03.1998	01.05.2004
Lettland	12.06.1995	13.10.1995	15.02.2000	01.05.2004
Litauen	12.06.1995	08.12.1995	15.02.2000	01.05.2004
Polen	16.12.1991	05.04.1994	31.03.1998	01.05.2004
Rumänien	01.02.1993	22.06.1995	15.02.2000	01.01.2007
Slowakei	16.12.1991 <sup>b</sup>	27.06.1995	15.02.2000	01.05.2004
Slowenien	10.06.1996	10.06.1996	31.03.1998	01.05.2004
Tschechien	16.12.1991 <sup>b</sup>	17.01.1996	31.03.1998	01.05.2004
Ungarn	16.12.1991	31.03.1994	31.03.1998	01.05.2004

Quelle: Zusammenstellung nach Schimmelpfennig, Frank 2004: Die Osterweiterung der Europäischen Union: Politiken, Prozesse, Ergebnisse, in: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften 2/3, 465-491 (aktualisiert; Stand: 01.01.2010).

Anmerkungen: <sup>a</sup> Die Beitrittsverhandlungen wurden am 15.06.2004 abgeschlossen. <sup>b</sup> Nach der Auflösung der Tschechoslowakei zum 01.01.1993 mussten die Assoziationsverträge im Oktober 1993 neu abgeschlossen werden.

## **Autorenverzeichnis**

*Armingeon, Klaus*, Prof. Dr., Universität Bern  
*Beichelt, Timm*, Prof. Dr., Europa-Universität Viadrina Frankfurt/Oder  
*Brusis, Martin*, Dr., Universität München  
*Grotz, Florian*, Prof. Dr., Leuphana Universität Lüneburg  
*Harfst, Philip*, JProf. Dr., Universität Greifswald  
*Hönnige, Christoph*, JProf. Dr., TU Kaiserslautern  
*Keudel, Dorothea*, M.A., Europa-Universität Viadrina Frankfurt/Oder  
*Lorenz, Astrid*, JProf. Dr., Humboldt-Universität zu Berlin  
*Merkel, Wolfgang*, Prof. Dr., Wissenschaftszentrum für Sozialforschung Berlin  
*Müller-Rommel, Ferdinand*, Prof. Dr., Leuphana Universität Lüneburg  
*Schimmelfennig, Frank*, Prof. Dr., ETH Zürich  
*Schwellnus, Guido*, Dr., ETH Zürich  
*Steinsdorff, Silvia von*, Prof. Dr., Humboldt-Universität zu Berlin  
*Tiemann, Guido*, Dr., Institut für Höhere Studien, Wien  
*Wagschal, Uwe*, Prof. Dr., Universität Freiburg  
*Weber, Till*, Dipl.-Pol., European University Institute, Florenz