

Demokratieentwicklung in Mittel- und Osteuropa / Democratic Development in Central and Eastern Europe

• Ein Fazit: machtvolle Exekutiven als Achillesferse junger Demokratien?

von Hans-Joachim Lauth und Friedbert W. Rüb

Die Entwicklung der Demokratie ist in vielen postkommunistischen Staaten erfolgreicher verlaufen, als Prognosen es kurz nach der Wende erwarten ließen.¹ Dies gilt vor allem für diejenigen Staaten, die inzwischen Mitglied der EU sind. Deutlich schlechter ist die Bilanz der übrigen mittel- und osteuropäischen Staaten. Lediglich Kroatien findet hier Anschluss an die Demokratie, während sich die meisten anderen Länder in der Grauzone zwischen Demokratie und Autokratie befinden oder diesen gar in Richtung Diktatur (Weißrussland) schon wieder verlassen haben. Doch auch jene Demokratien, die in den gängigen Messungen gute Bewertungen erfahren, lassen bei genauem Blick Defizite erkennen. Nicht unerwartet ist dieser Befund auf dem Feld der politischen Kultur, da ein Einstellungs- und Wertewandel erfahrungsgemäß einen längeren Zeitraum benötigt. Gravierende Mängel hat aber auch eine Analyse der Parteien und Parteiensysteme zu Tage gebracht. Die Instabilität und mangelnde gesellschaftliche Verankerung der Parteien sind Charakteristika, die sich in fast allen Ländern zeigen. Dies bildet auch einen markanten Unterschied zu anderen Regionen Europas. Dort war die Entwicklung der Parteien – maßgeblich aufgrund ihrer *cleavages*-Verankerung – weitaus stabiler als in Mittel- und Osteuropa.

Mit Blick auf die Beurteilung der Demokratie gilt nun ein abschließender Blick der Rechtsstaatlichkeit und Gewaltenteilung. Letztere ist ein immanentes Merkmal der Demokratie und ermöglicht die Begrenzung politischer Herrschaft in

1 *Offe, C.*: Das Dilemma der Gleichzeitigkeit. Demokratisierung und Marktwirtschaft in Osteuropa, in: Merkur, 45/4 (1991), 279–292.

unterschiedlicher Weise.² Rechtsstaatlichkeit bildet den Kern der Gewaltenteilung, indem sie die Ausübung politischer Herrschaft an Recht und Gesetz und somit an die verfassungsrechtlichen Grundlagen bindet. Aus einer erweiterten Perspektive gilt es zu klären, inwieweit Störungen im Bereich der Gewaltenteilung zu Problemen junger Demokratien in der Region beitragen. Unzweifelhaft liegen Störungen vor, wenn die Verfassungen selbst mit rechtsstaatlichen Prinzipien kollidieren. Doch gleichfalls ist zu prüfen, inwieweit die Verfassungen – auch in rechtsstaatlicher Form – den Missbrauch politischer Herrschaft erlauben, indem sie einzelne Akteure mit erheblicher Machtfülle ausstatten, aber geringer *accountability* unterwerfen. Der Befund einer solchen Verfassungsanalyse lässt sich mit den Ergebnissen zur Qualität und Konsolidierung der Demokratie konfrontieren, um mögliche Zusammenhänge zu klären. Auf dieser Grundlage werden anschließend einige Reformschritte skizziert. Betrachtet werden diejenigen postkommunistischen Staaten, die inzwischen Teil der EU geworden sind. Es werden jedoch auch die Entwicklungen in den benachbarten Ländern einbezogen, um den Befund zu komplettieren, der für mögliche künftige Erweiterungen relevant ist.

Die Demokratiemessung konnte bereits auf Schwachstellen der Rechtsstaatlichkeit hinweisen, und die Analyse der verfassungsrechtlichen Ausgestaltung der Gewaltenteilung hat signifikante Probleme der Gewaltenkontrolle festgestellt. Ein exzessiver Exekutionalismus, der massiv einer Demokratisierung entgegensteht, lässt sich zwar nur in drei Staaten feststellen (Belarus, Russland und der Ukraine). Hier finden sich sowohl demokratiehinderliche Verfassungsbestimmungen als auch Akteure, die ihre verfassungsrechtlichen Kompetenzen zulasten der Demokratie ausweiten (Dekretismus). Doch auch die gemäßigten Varianten des exzessiven Exekutionalismus – sei es in der delegierten (Rumänien, Kroatien) oder in der majoritären Form (zeitweise Slowakei) – markieren Qualitätsverluste der Demokratie. Doch ähnlich wie bei den „Parteiendefekten“ gestaltet sich das Gesamtbild differenziert. In vielen Staaten ist die Macht des Staatspräsidenten begrenzt. In einer Reihe anderer besitzt er durchaus eine respektable Machtfülle, allerdings wird dadurch die Funktionsweise der Demokratie hinsichtlich ihrer qualitativen Ausprägung nur gering tangiert. So liegen beispiels-

2 *Steffani, W.*: Grundzüge einer politologischen Gewaltenteilungslehre, in: ders.: Gewaltenteilung und Parteien im Wandel, Wiesbaden, 1997, 27–55; *Lauth, H.-J.*: „Horizontal accountability“. Aktuelle Aspekte der Gewaltenteilung: Ein Vorschlag zur Systematisierung der Kontrollfunktion der Gewaltenteilung, in: Kropp, S./Lauth, H.-J (Hg.): Gewaltenteilung und Demokratie. Konzepte und Probleme der „Horizontal Accountability“ im interregionalen Vergleich, Baden-Baden, 2007, 45–71.

weise Ungarn, Polen und die drei baltischen Staaten – die Spitzenreiter dieser Gruppe – zugleich im vorderen Feld der Demokratiebewertung. Auf der anderen Seite werden Länder mit einer geringen Machtkonzentration in der Exekutive (Albanien, Mazedonien, Serbien und Bulgarien) hinsichtlich ihrer demokratischen Qualität niedrig bewertet. Wenn wir die drei Staaten, in denen die starke und weitgehend unkontrollierte Exekutive zu autoritären Regierungsformen führt, aus der Analyse nehmen, scheint der Zusammenhang zwischen Exekutivmacht und der Qualität innerhalb und außerhalb der EU-Mitgliedstaaten eher schwach zu sein. Um jedoch zu einer adäquaten Einschätzung der Regierungskontrolle zu gelangen, ist es nötig, informelle Praktiken und die Verfassungsrealität zu beachten. Allein ein Blick auf das Ausmaß der Korruption verweist auf die Vitalität regelmäßiger Regelverstöße (*Tabelle 1*). Eine Untersuchung klientelistischer Netzwerke würde die verfassungsgesetzte Unabhängigkeit etlicher Institutionen deutlich relativieren. Die Schwäche anderer Kontrollorgane wie Parteien und Parlament sowie der Medien oder auch der Zivilgesellschaft beleuchten die Stärke der Exekutiven aus einer anderen Perspektive.³

Wenn wir diesen Befund aufgreifen, benötigt die weitere Konsolidierung der Demokratie somit Korrekturen im Bereich der Gewaltenteilung, eine Stabilisierung der Parteien sowie Verbesserungen der Rechtsstaatlichkeit. Die drei Bereiche erfassen unterschiedliche Aspekte, wobei sich Reformansätze dennoch in drei Bereiche bündeln lassen: (a) gesetzliche oder verfassungsgesetzte Regeln, (b) Akteursverhalten sowie (c) Existenz von gegenläufigen Regelsystemen oder informellen Institutionen.

(a) Zu den notwendigen Regeländerungen gehören in erster Linie Verfassungsreformen, die die problematische Macht der Exekutive begrenzen und wirksame Mechanismen der *horizontal accountability*, wie die Stärkung der Parlamente und die Transparenz des politischen Prozesses, ermöglichen.⁴ Dabei ist durchaus der Bedarf nach einer effektiven Regierung zu berücksichtigen. Zugleich sollte die Unabhängigkeit der Justiz gestärkt werden, um die rechtsstaatlichen Defizite zu reduzieren. Die Stabilität der Parteien könnte durch angemessene Maßnahmen

3 Ausgeblendet bleiben hier Fragen der administrativen Entwicklung und ihrer ggf. stabilisierenden Wirkung. Vgl. hierzu Hesse, J.J. (Hg.): *Administrative Transformation in Central and Eastern Europe. Towards Public Sector Reform in Post-Communist Societies*, Oxford, 1993; *ders.*: *Rebuilding the State. Public Sector Reform in Central and Eastern Europe*, in: Lane, J.-E. (Hg.): *Public Sector Reform. Rationale, Trends and Problems*, London, 1997, 114–146; Verheijen, T.: *Independent Civil Service Systems: a Contested Value?*, in: Grotz, F./Toonen, T. A. J. (Hg.): *Grenzüberschreitung: Verfassungsentwicklung und Internationalisierung*. Festschrift für Joachim Jens Hesse, Berlin, 2007, 540–556.

4 Lauth, H.-J., a. a. O.

öffentlicher Finanzierung gestützt werden. Trotz des erkennbaren Beitrags, den der Abbau rein proportionaler Wahlsysteme zur Reduktion der Fragmentierung des Parteiensystems geleistet hat, sind auch die Grenzen dieses *institutional engineering* ersichtlich. Veränderungen der Wahlregeln können nur begrenzt den Fragmentierungstrend stoppen, wenn deren Einfluss vor allem von den Kontextfaktoren abhängig ist.⁵

Tabelle 1: Qualität der Demokratie in postkommunistischen Staaten (1996–2004)

	NID 1996	NID 1998	NID 2000	NID 2002	NID 2004	Exekutiv-Index	TI/CPI 2004
Bulgarien	6,83	6,46	6,85	7,43	7,14	8	4,1
Deutschland*	9,59	9,44	9,42	9,00	8,91	–	8,2
Estland	7,40	7,40	7,77	7,85	8,05	11	6,0
Lettland	7,12	7,23	7,67	7,84	8,02	3	4,0
Litauen	7,74	7,61	7,81	8,42	8,38	15	4,6
Polen	8,06	7,98	8,21	7,96	7,76	12	3,5
Rumänien	6,60	6,42	6,49	6,71	6,91	13	2,9
Slowakei	6,74	7,26	7,76	7,86	7,96	7	4,0
Slowenien	8,52	8,68	8,65	9,12	8,69	7	6,0
Tschechien	8,64	8,34	8,34	8,60	8,41	4	4,2
Ungarn	8,45	8,60	8,38	8,73	8,50	11	4,8
Albanien	3,99	4,16	4,69	4,79	4,73	2	2,5
Belarus	–	–	–	–	–	31	3,3
Kroatien	–	–	6,82	6,72	6,85	15	3,5
Mazedonien	4,80	5,33	4,74	4,64	5,01	7	2,7
Russland	4,56	4,10	4,21	4,09	4,39	30	2,8
Serbien	–	–	–	–	4,65	8	2,7
Ukraine	5,43	5,07	4,98	4,68	4,68	25	2,2

Quellen: http://www.fernuni-hagen.de/polwiss/institut/projekte/39936_lg5.html, *Tabelle 2* im Beitrag von *Friedbert W. Rüb* in diesem Heft.

Anmerkungen: NID = Neuer Index der Demokratie; Exekutiv-Index = Stärke der Exekutive; TI/CPI = *Corruption Perceptions Index* von Transparency International; * für Ostdeutschland.

5 *Tiemann, G.:* Wahlsysteme, Parteiensysteme und politische Repräsentation in Osteuropa, Wiesbaden, 2006.

(b) Notwendige Änderungen im Akteursverhalten betreffen maßgeblich die Eliten, die sich zwar in der Regel demokratischer Verfahrensregeln bedienen, dabei jedoch oftmals ein sehr eng definiertes Eigeninteresse verfolgen, das wenig Platz lässt für ein umfassendes Politik- und Demokratieverständnis. So werden Parteien, Regierungen und Verfassungen gleichermaßen für den Machterhalt oder Machtgewinn einzelner Personen instrumentalisiert. Das Vertrauen in die Verfassung und ihre zentralen Institutionen leidet nachhaltig, wenn etwa die Gewaltenteilung durch entsprechende Verfassungsregeln oder durch deren extensive Interpretation und Nutzung kaum Kontrollen der Exekutiven ermöglicht. Auch die Entwicklung der Parteien wird umfassend geschädigt, wenn sie als Wahlverein einzelner Gruppen oder Personen verkommen. Geringe organisatorische Stabilität und schwache gesellschaftliche Verankerung sind die Folge. Niedrige Bereitschaft zur Parteimitgliedschaft und folglich geringe Wahlbeteiligung ist weniger dem Desinteresse der Bürger als dem Verhalten der politischen Eliten geschuldet: „*As it stands right now, a lot seems to depend on the performance of political parties and their leaders. It is they who must regain trust and confidence and prove that they are serving public interests and offering political alternatives.*“⁶

(3) Ein weiterer Faktor, der die Entwicklung der Demokratie in den postsozialistischen Staaten problematisch erscheinen lässt, ist die Persistenz informeller Regelsysteme, die der Logik des demokratischen Prozesses widersprechen. Bedeutsam sind hier vor allem der hohe Grad der Korruption und die Ausformung klientelistischer Beziehungsnetze. Solche Muster – auch zuweilen informelle Institutionen genannt⁷ – besitzen eine hohe Prägekraft, die die Wirksamkeit rechtsstaatlicher Institutionen immer wieder in Frage stellt. Sind solche Strukturen erst einmal etabliert und besitzen eine gewisse gesellschaftliche Akzeptanz, kann ihr Einfluss nur langsam und schwierig eingedämmt werden, wie auch ein Blick auf Italien oder Griechenland verdeutlicht. Die fast durchgängig niedrigen CPI-Werte von *Transparency International* – Ausnahme sind Estland und Slowenien – verdeutlichen die Beharrungskraft informeller Muster in den postkommunistischen Staaten (*Tabelle 1*). Besondere Probleme haben gerade jene Länder, die auch auf dem Gebiet der Gewaltenteilung und Parteientwicklung

6 Wessels, B./Klingemann, H.-D.: Parties and Voters – Representative Consolidation in Central and Eastern Europe?, in: *International Journal of Sociology*, 36/2, (2006), 11–44, hier 43.

7 Lauth, H.-J.: Informal Institutions and Democracy, in: *Democratization*, 7/4 (2000), 21–50.

deutliche Schwächen aufweisen. Dies zeigt, dass viele Defizite der Demokratie nicht isoliert, sondern nur im Zusammenhang zu verstehen sind.

Insgesamt wird deutlich, dass die Entwicklung der Demokratie in den postkommunistischen Staaten Europas skeptischer betrachtet werden muss, als der erste Blick im Rahmen der Demokratiemessung und Konsolidierungsforschung zeigt. Zwar wird in den meisten Ländern die Demokratie nicht als Ganzes in Frage gestellt, doch wird sie an zahlreichen Ecken und Enden „angenagt“ und zuweilen unterhöhlt. Damit erhöht sich wiederum die Gefahr ihres Scheiterns. Gerade ein Interesse an einer nachhaltigen Demokratieentwicklung in dieser Region verlangt, den Blick auf die Schwachstellen zu richten, um notwendige Korrekturen einzuleiten. Das Potenzial für solche Reformprozesse ist in den meisten Ländern zweifellos vorhanden. Allerdings können die skizzierten Reformen nur in einem Kontext stattfinden, der in seiner Wirkung zumindest ambivalent einzuschätzen ist. Dies betrifft zum einen die vielfältigen Globalisierungsprozesse, denen auch die mittel- und osteuropäischen Gesellschaften unterworfen sind. Es gilt zum anderen aber auch für die Europäische Union, die zwar tatkräftig Reformen angestoßen und unterstützt hat, aber auch zur Intransparenz des Regierens und der Distanz der Bevölkerung zu den Orten politischen Entscheidens beigetragen hat. So können zwar etliche Erfahrungen der etablierten Demokratien für etwaige Reformen aufgegriffen werden, einfach übertragen lassen sich diese aufgrund unterschiedlicher historischer Kontexte und sich wandelnder internationaler Einbindung jedoch nicht.