

Einführung

Die EU-Osterweiterung birgt Chancen und Risiken. Zu den wichtigsten Chancen zählt die nachhaltige Konsolidierung der jungen Demokratien Mittel- und Osteuropas. Unter den Risiken stellt die Dekonsolidierung der Demokratie in neuen Mitgliedsstaaten nicht das geringste dar. Gerade in jenen Ländern, in denen der demokratische Verfassungsstaat nach weit verbreiteter Ansicht bereits einen hohen Konsolidierungsgrad erreicht hat (gemessen etwa am Funktionieren zentraler Institutionen und dem systemkonformen Verhalten der wichtigsten politischen Akteure), geben jüngste Entwicklungen Anlass zu Besorgnissen mit Blick auf ihre Stabilität.

In Polen erwies sich die Wunschkoalition der oppositionellen Herausforderer nach deren Wahlsieg vom September 2005 als unrealisierbar. Die mit knapper Mehrheit stärkste Partei, „Recht und Gerechtigkeit“ (PiS), bildete eine Koalition mit euroskeptischen, populistischen und national-katholischen Formationen, die Zweifel an ihrer uneingeschränkten Verfassungsloyalität nähren. Das Bündnis hat innerhalb weniger Monate viel außenpolitisches Porzellan zerschlagen. In der Tschechischen Republik bereitete die Regierungsbildung nach der Parlamentswahl vom Juni 2006 große Probleme, da die mit knapper Mehrheit siegreiche „Demokratische Bürgerpartei“ den für eine stabile Koalition erforderlichen Partner, die „Sozialdemokratische Partei“ in einem polarisierten Wahlkampf mit ehrenrührigen Vorwürfen an die Adresse ihres Parteivorsitzenden verprellt hatte. Das politische Patt erzwang die Bildung einer Minderheitsregierung und löste eine Diskussion über grundlegende Systemreformen aus. In Ungarn war die Regierungsbildung nach den Parlamentswahlen vom April 2006 problemlos, doch führte das durch eine Indiskretion an die Öffentlichkeit gelangte Eingeständnis des alten und neuen Regierungschefs Ferenc Gyurcsány, er habe seine Wähler im Wahlkampf über die wahren politischen Absichten (nämlich eine rigorose Sparpolitik) getäuscht, zu heftigen Straßenprotesten. Die Opposition bezeichnet seine Amtsführung seither als „illegitim“.

Allerdings nehmen sich die in Polen, Tschechien und Ungarn zutage getretenen Probleme demokratischer Konsolidierung im Vergleich zu denen osteuropäischer Länder noch bescheiden aus. Die Beiträge des vorliegenden Themenheftes, die aus einer Dresdner Vortragsreihe im Rahmen eines von der Europäischen Kommission finanzierten Marie Curie-Projekts zur Demokratiekonsolidierung und -dekonsolidierung in Mittel- und Osteuropa hervorgegangen sind, animieren zu komparativen Betrachtungen dieser Art. Die Autoren fragen nach dem in den jeweiligen Ländern erreichten Stand demokratischer Konsolidierung. Der Beitrag über die Ukraine fällt hierbei allerdings insofern aus dem Rahmen, als die Transition von der Autokratie zur Demokratie nicht als abgeschlossen betrachtet werden kann. Im Vordergrund steht hier die Frage, in welchem Maße die für eine dauerhafte Etablierung demokratischer Verfassungsstaatlichkeit maßgebenden Voraussetzungen erfüllt sind. Aber auch der

Beitrag über Deutschland weicht von den anderen Fallstudien ab, da sich ein altes EU-Mitgliedsland mit einem politischen Transformationsgebiet vereint hat. Das östliche Deutschland nimmt eine für den Vergleich interessante Mittelstellung ein, denn hier vermischen sich Strukturprobleme des Westens mit denen des Ostens.

Wie der Dresdner Politikwissenschaftler Uwe Backes in seinem Beitrag zeigt, wurde die Demokratiekonsolidierung im östlichen Deutschland zwar durch den Institutionen-, Personal- und Ressourcentransfers erleichtert. Doch es gibt vielerlei Indikatoren, die zeigen, dass der erreichte Konsolidierungsstand im Osten noch deutlich hinter dem im Westen zurückbleibt. Dies lässt sich u. a. an den erhöhten Chancen rechtsextremer Parteien in östlichen Ländern zeigen – eine Entwicklung, die sich allerdings erst gegen Ende der zweiten Hälfte der neunziger Jahre abzeichnete. Hierzu dürfte die Enttäuschung der anfänglich sehr hohen Erwartungen der ostdeutschen Bevölkerung beigetragen haben, die ohnehin in besonderem Maße dazu neigt, ihre Demokratiezufriedenheit vom persönlichen ökonomischen Nutzen abhängig zu machen und „Vater Staat“ dafür hohe Verantwortung beizumessen. In Teilen handelt es sich um Auswirkungen eines etatistischen Erbes, das historisch weit zurückreicht, vom „realen Sozialismus“ in rigoroser Art ausgestaltet wurde, aber auch im westlichen Deutschland in anderen, mildereren Formen fortlebt.

Polen ist in diesem Punkt grundverschieden. Eine etatistische Tradition konnte sich schon wegen der langen Fremdherrschaft und Staatenlosigkeit kaum ausprägen. Dies erklärt neben der kommunistischen Vergangenheit das Misstrauen gegenüber dem eigenen Staat. Dennoch fehlt es auch jenseits der Oder und Neiße nicht an nationalistischen Anfechtungen. Nur verbinden sie sich dort überwiegend mit einem autoritären Katholizismus, wie er in Deutschland kaum noch zu finden ist. Vor allem antisemitische Töne, die aus diesem Milieu mitunter zu vernehmen sind, haben in Deutschland Befürchtungen genährt, die junge polnische Demokratie könne aus dem Ruder laufen. Wie Kai-Olaf Lang von der Stiftung Wissenschaft und Politik in seinem Beitrag zeigt, scheinen solche Szenarien jedoch weit übertrieben. Die Regierung der Zwillingbrüder schließt weder Minderheiten aus demokratischen Prozessen aus, noch beschädigt sie wichtige rechtsstaatliche Funktionsbereiche, noch verhilft sie organisierten Interessen zu einer verdeckten Veto-Macht, noch wird die Gewaltenteilung ausgehebelt. Von einer „defekten Demokratie“ kann also nicht einmal ansatzweise die Rede sein. Selbst wenn maßgebliche Akteure derartiges beabsichtigten, müssten sie im Inneren wie im europäischen und internationalen Umfeld hohe Hürden überwinden. Die im Wahlkampf propagierte „IV. Republik“ wäre nach Lang, würde sie Realität, aller Wahrscheinlichkeit nach kein autoritäres Regime, sondern „eine polarisierte Mehrheitsdemokratie“.

Die polnische Regierung muss ihre Euroskepsis schon deswegen zügeln, weil eine Mehrheit der Polen die europäische Integration befürwortet. Lena Kolarzka-Bobińska, die Direktorin des Institute of Public Affairs in Warschau, hält die These des bulgarischen Soziologen Ivan Krastev, der die Instabilität in mittel-

und osteuropäischen Ländern als eine „Revolte der Massen“ charakterisiert hat, zumindest mit Blick auf Polen für fragwürdig. Eher könne von einer „Revolte der Eliten“ die Rede sein. Zudem fehle es in den post-kommunistischen Staaten an sozialem Dialog. Die ökonomische und politische Transformation sei von alten und neuen Eliten mit internationaler Unterstützung eingeleitet und vollzogen worden, ohne die breite Bevölkerung in diesen Prozess einzubeziehen. Dies erkläre zum Teil das Misstrauen gegenüber der politischen Klasse und den neu geschaffenen Institutionen.

Wie Karel Vodička, Politikwissenschaftler an der Helmut-Schmidt-Universität Hamburg, zeigt, erreichte die „diffuse Demokratieunterstützung“ (Befürwortung der Demokratie als Idee) in Tschechien zu Beginn des neuen Jahrtausends außerordentlich hohe Werte und lag deutlich über denen in Polen und anderen ostmitteleuropäischen Staaten. Sie wurde nur von den ostdeutschen Werten übertroffen. Mit Blick auf die Demokratiekonsolidierung der Tschechischen Republik gelangt er zu einem differenzierten Befund. Sie sei zwar institutionell weit fortgeschritten, bleibe auf der Ebene des Verhaltens der politischen Akteure und der Zivilgesellschaft aber deutlich hinter dem in Westeuropa erreichten Niveau zurück. Es sei nicht auszuschließen, dass der Konsolidierungsprozess zum Stillstand komme. Die Schwierigkeiten der Regierungsbildung nach den Parlamentswahlen von 2006 hätten allerdings den erreichten Konsolidierungsstand und die institutionelle Stabilität nicht ernsthaft gefährdet. Es könne davon ausgegangen werden, dass das politische System – trotz der vorläufigen Krise – in seinen Fundamenten fest bleibe. NATO- und EU-Mitgliedschaft spielten hierbei eine wichtige Rolle.

Ungeachtet der Begleitumstände der Regierungskrise nach den Wahlen von 2006 kommt auch die Prager Soziologin Zdenka Mansfeldová zu einem insgesamt positiven Befund mit Blick auf die institutionelle Konsolidierung des politischen Systems. Sie untersucht die Entwicklung des tschechischen Parlamentarismus innerhalb der fünf Legislaturperioden seit der Transition. Das tschechische Parlament habe sich zum zentralen Ort der politischen Elitenbildung entwickelt. Mit den Prozessen der Demokratiekonsolidierung und Stabilisierung des Parteiensystems ging ein Elitenaustausch einher, bei dem „politische Amateure“ vielfach durch „politische Profis“ ersetzt wurden. U. a. sei die Abgeordnetenrolle in zunehmendem Maße im Verhältnis zur jeweiligen Partei und des Wahlbezirks definiert worden. Allerdings lasse sich keine direkte Verbindung zwischen der Rollendefinition der Abgeordneten und dem Prozess der Professionalisierung herstellen, da andere Faktoren wie Wahlsystem, Regierungsstabilität und Umfang der Gesetzgebung dabei ebenso wirksam seien.

Wie auch immer man den Konsolidierungsstand der jungen Demokratien Tschechiens und Polens beurteilen mag: Im Vergleich etwa zu Rumänien und Bulgarien bietet sich ein vorteilhaftes Bild. Dies wird noch deutlicher, vergewärtigt man sich die Probleme europäischer Staaten, deren Transition nicht als abgeschlossen gelten kann und wo noch unsicher ist, in welche Richtung sich das politische System entwickeln wird. Die großen Hoffnungen, die sich in der

Ukraine mit der Orangenen Revolution des Jahres 2004 verbunden, haben seit her manchen Dämpfer erhalten. Abel Polese, Politikwissenschaftler am Hannah-Arendt-Institut, der zuvor mehrere Jahre lehrend und forschend in Kiew und Odessa verbracht hat, kommt vor dem Hintergrund der Wahlen von 2006 insgesamt zu einer positiven Beurteilung der demokratischen Entwicklungsperspektiven. Die Orangene Revolution wäre, so argumentiert er, ohne die Herausbildung starker zivilgesellschaftlicher Kräfte und einer vitalen politischen Opposition nicht denkbar gewesen. Diese Entwicklung sei nur schwer umkehrbar. Im Zentrum des Beitrags steht eine Analyse der Entwicklung des politischen Pluralismus mittels qualitativer und quantitativer Methoden. Dabei wirft Polese zugleich einen Blick auf den Stand der institutionellen Verankerung und der politischen Kultur. Im Bereich der Einstellungen der allgemeinen Bevölkerung werden die Hauptrisiken des Demokratisierungsprozesses sichtbar: Das sowjetische Erbe prägt nach wie vor in hohem Maße die Werthaltungen und Orientierungsmuster der Ukrainer.

Das Themenheft wird durch einen Beitrag des in Bremen und Bonn lehrenden Historikers Daniel Hildebrand ergänzt. Der Verfasser vergleicht das politische System des römischen Prinzipats mit der Autokratie des „Dritten Reiches“. Beide Systemen werden bisweilen mit einer Begriffstrias beschrieben, denen eine Relativierung von Größen zugrunde liegt, die zuvor vergleichsweise absolut bestanden: Senat und Volk im einen, dem Staat im anderen Fall. *Senatus et populus et miles* lautet die bei Tacitus wiederholt angeführte Formel; Partei, Staat und Wehrmacht bildeten die Trias des „Dritten Reiches“. Neben zahlreichen Unterschieden zwischen vormodernem Prinzipat und Totalitarismus als modernem Phänomen bestimmt Hildebrand die Relativierung durch Gleichordnung der Trias als *tertium comparationis*. In beiden Fällen sei überdies das Militär zum gleichgeordneten Element avanciert, was die besondere Bedeutung der Gewalt unter dem Prinzipat wie im NS-Staat unterstreiche.

Gerhard Besier

Editorial

The expansion of the European Union to the east carries opportunities and risks. Among the most important opportunities is the sustainable consolidation of the young democracies of Central and Eastern Europe. The deconsolidation of democracy in new member states does not present the slightest among the risks. Especially in those countries where the democratic constitutional state has, according to a widely held point of view, already achieved a high degree of consolidation (based, for instance, on the functioning of central institutions and the system-conforming behavior of the most important political participants), recent developments give reason for concern regarding the stability in those countries.

In Poland, the challengers' desired coalition turned out to be unviable after their election victory in September 2005. The "Law and Justice" party (PiS), the most successful of the contenders in the election, formed a coalition with euroskeptical, populist and Catholic-nationalist elements, which fed doubts about their unrestricted loyalty to the constitution. Within a few months the alliance shattered a lot of foreign political porcelain. In the Czech Republic the formation of the government after the parliamentary election caused problems. The Civic Democratic Party, who received the most votes but not a majority, alienated the Social Democratic Party, a necessary partner for a stable coalition, in a polarized campaign with scurrilous accusations towards their party chairman. The political stalemate forced the formation of a minority government and initiated a discussion about a fundamental reform of the system. In Hungary the formation of the government after the parliamentary election of April 2006 went smoothly. However, Prime Minister Ferenc Gyurcsány's taped confession, which revealed that he had deceived voters during the election campaign as to his true political intentions (namely a policy of economic austerity), led to violent street protests. Since then, the opposition has called his administration "illegitimate."

Nonetheless, the problems of democratic consolidation in Poland, the Czech Republic and Hungary are moderate in comparison to those of eastern European countries. The articles in this issue, which have resulted from series of lectures in Dresden in the context of the European Commission-financed Marie Curie Project for the Consolidation and Deconsolidation of Democracy in Central and Eastern Europe, have encouraged comparative observations of this kind. Thus, the authors discuss the state of the consolidation of democracy in particular countries.

The article about Ukraine falls from this framework, as the transition from the autocracy to the democracy cannot be considered complete. This article focuses on the extent to which the requirements for an enduring establishment of democratic constitutional statehood are fulfilled. But the contribution about Germany also deviates from the other case studies, as an established European

Union member country was united with a political transformation area. Eastern Germany is an interesting middle position for the comparison, because the structural problems of the west mix with those of the east.

As the Dresden political scientist Uwe Backes shows in his contribution, the consolidation of democracy in eastern Germany was facilitated through a transfer of institutions, personnel and resources. However, there are various indicators that show that the achieved level of consolidation in the east still stays clearly behind the west. This can be demonstrated by the increased political opportunities of right wing extremist parties in eastern Germany – a development that did not emerge until the late 1990s. Additionally, there is the disappointment of the initially very high expectations of the eastern German population, who tend to base their satisfaction with democracy on personal and economic benefits and attach the greatest responsibility to the state. In part it is about the effects of an etatist inheritance, which reaches far back historically from “real Socialism” that was radically embellished, but is also ongoing in western Germany in other, milder forms.

Poland is entirely different in this point. An etatist tradition was much less developed due to long foreign rule and statelessness. This, in addition to the communist past, explains the public’s distrust towards the state. Furthermore, nationalism is not absent beyond the Oder and the Neiße; however, there they are predominantly connected with an authoritarian Catholicism, which is rarely found in Germany. Anti-Semitic sentiments, which occasionally spawn from such an environment, have especially raised concerns in Germany that the young Polish democracy could regress. As Kai-Olaf Lang from the German Institute for International and Security Affairs shows in his contribution, such scenarios seem far exaggerated. The government of the twin brothers neither excludes minorities from democratic processes, nor damages important constitutional functionalities, nor helps organized interests to a hidden veto power. Furthermore, the division of power has not been annulled. This government cannot simply be called a “defective democracy.” Even if prominent participants intended such things, they would have to overcome major obstacles in the European and international environment. According to Lang, if the “Fourth Republic” (as it was called in the election campaign) became a reality it would most likely not be an authoritarian regime, but “a polarized majority democracy.”

The Polish government must curb their euroskepticism, as a majority of Poles support the European integration. Lena Kolarska-Bobińska, the director of the institute of Public Affairs in Warsaw, considers the opinion of the Bulgarian sociologist Ivan Krastev, who characterized the instability of the central and Eastern European countries as a “revolt of the masses”. Kolarska-Bobińska finds this questionable, at least with regard to Poland; rather, it could be said that the situation reflects a “revolt of the elites.” Furthermore, the post-communist states lack social dialogues. The economic and political transformations were introduced and carried out by old and new elites with international sup-

port, but without including the broader population in the process. This partially explains the distrust towards the political class and the newly created institutions.

As shown by Karel Vodička, political scientist at Helmut Schmidt University in Hamburg, “diffuse support for democracy” (the endorsement of the democracy as an idea) in the Czech Republic was highly valued and clearly higher than in Poland and other eastern and middle European states at the beginning of the new millennium; only in eastern Germany was it more highly valued than in the Czech Republic. When looking at the consolidation of democracy in the Czech Republic, he comes to a different conclusion: it has greatly progressed institutionally, but with regard to the behavior of the political participants and civil society it stays clearly behind the level reached in Western Europe. The possibility of the consolidation process coming to a stop cannot be ruled out. However, the difficulties of forming a government after the parliamentary elections of 2006 have not seriously endangered the status of consolidation and the institutional stability. It can be assumed that the political system – despite the provisional crisis – remains firm in its foundations. NATO and European Union membership did not play an important role in this instance.

Regardless of the attendant circumstances of the government crisis after the 2006 elections, Prague sociologist Zdenka Mansfeldová also comes to a positive prognosis with regard to the institutional consolidation of the political system. She examines the development of the Czech parliamentarism within the five legislative periods since the transition. The Czech parliament developed as a central place of formation for the political elite. The processes of the consolidation of democracy and stabilization of the party system were accompanied by an exchange in which “political amateurs” were often replaced by “political professionals”. Among other things, the role of the delegate was increasingly defined in relation to the respective party and the electoral district. However, no direct connection can be drawn between the definition of the role of the delegates and the process of professionalization, because other factors such as the voting system, government stability and the range of the legislation are just as effective.

However, a favorable picture emerges if the consolidation conditions of the young democracies of the Czech Republic and Poland are judged in comparison to Romania and Bulgaria, for example. This becomes clearer when one realizes the problems of those European states where transitions are incomplete and it is still uncertain in which direction the political system will develop. The great hopes expressed in connection with the Orange Revolution in Ukraine in 2004 have since experienced various setbacks. Abel Polese, a political scientist at the Hannah Arendt Institute who spent several years teaching and researching in Kiev and Odessa, considers the 2006 elections and offers a positive evaluation of the democratic development perspectives. According to his argument, the Orange Revolution would have been inconceivable without the development of strong civil-social forces and a vital political opposition. This development is only reversible with great difficulty. In the center of the contribution Polese analy-

ses the development of the political pluralism using qualitative and quantitative methods, and thus examines the conditions of the institutional foundations and political culture. Within the general population's range of attitudes the main threats to the democratization process become visible: the inheritance of Soviet ideals still strongly influences the values and orientation patterns of Ukrainians.

The contribution by the historian Daniel Hildebrand, who teaches in Bremen and Bonn, compares the political system of the Roman *principatus* with the autocracy of the Third Reich. Both systems are occasionally described a triad of concepts based on a relativisation of that which previously existed comparatively absolute: senate and people in one case, the state in another. *Populus et senatus et miles*, as Tacitus repeated, corresponds the triad of the Third Reich: people, state and army. Despite numerous differences between the ancient *principatus* and totalitarianism as a modern phenomenon, Hildebrand determines the revitalization through an equal order of the triad as *tertium comparationis*. Moreover, in both cases the military is advanced to an equally ordered element, which underlines the special meaning of force under the *principatus*, as in the National Socialist state.

Gerhard Besier