

Institut für Sozialwissenschaften

Institutioneller Wandel und europäische Integration: Der Einfluß des EU- Beitrittsprozesses auf die Politikgestaltung in Polen, Tschechien und Ungarn

DISSERTATION

Zur Erlangung des akademischen Grades
doctor philosophiae (Dr. phil.)

eingereicht an der Philosophische Fakultät III
der Humboldt-Universität zu Berlin

von

Orkan Kösemen

Dekan der Philosophischen Fakultät III: Prof. Dr. Gert-Joachim Glaeßner

Gutachter: 1. Prof. Dr. Gert-Joachim Glaeßner
2. Prof. Dr. Silvia von Steinsdorff

eingereicht: 19.01.2005

Datum der Promotion: 12.07.2005

Zusammenfassung

Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich mit der Untersuchung des institutionellen Wandels in Polen, Tschechien und Ungarn während ihres Beitrittsprozesses zur Europäischen Union. Dabei liegt das Hauptaugenmerk auf den dabei entstandenen Wechselwirkungen zwischen Parteipolitik und den Beitrittsbemühungen.

Die Entwicklungen in Mitteleuropa nach dem Ende der Blockkonfrontation zwang die neuen Demokratien in der Region in einen Zustand des demokratischen und ökonomischen Wettbewerbs um den Zutritt zu westeuropäischen Strukturen, die Wohlstand und Sicherheit versprachen. Die Mitgliedschaft in der EU wurde von ihnen als oberstes Ziel, wenn nicht sogar als Belohnung, ihrer gesellschaftlichen Transformation verstanden. Die Konsolidierung der Demokratie war – im Gegensatz zur vorherigen Demokratisierung – in diesem Zusammenhang keine explizite Anforderung, sondern eine positive Prognose, die spätestens mit der EU-Mitgliedschaft der Realität entsprechen sollte.

Das Kernstück dieser Arbeit ist die komparative Dreiländerstudie, in der die innenpolitischen Ereignisse, die Motive der Akteure, die Funktionalität der jeweiligen politischen Systeme und deren Entwicklung nach der Errichtung der Demokratie verglichen werden. Außerdem werden die Strukturen untersucht, die von den Kandidatenländern erschaffen worden sind, um den Beitritt zu organisieren. Die abschließende Bewertung erfolgt hinsichtlich der Gründe, die für etwaige institutionelle Veränderungen verantwortlich waren und arbeitet die europapolitischen Determinanten für das Akteursverhalten heraus.

Die Verknüpfung von externer Einflußnahme mit institutionellem Wandel im Inneren führt zu folgenden politikwissenschaftlich relevanten Fragen: In wie weit hat der Beitrittsprozeß einen Einfluß auf die Konsolidierung der Demokratie in den Kandidatenländern gehabt? Hatte der Beitrittsprozeß kurz- oder langfristige Veränderungen in den politischen Systemen dieser Länder zur Folge? Haben die nationalen Akteure versucht, den Beitrittsprozeß für ihre eigenen politischen Ziele zu instrumentalisieren? Die Beantwortung dieser Fragen wird helfen, die innenpolitischen Konsequenzen zukünftiger Erweiterungsrunden besser einzuschätzen, einschließlich den dabei zu erwartenden politischen Wechselwirkungen auf der nationalen Ebene der neuen Mitgliedsstaaten.

Schlagwörter: EU, Erweiterung, Polen, Tschechien, Ungarn, Konsolidierung, Demokratisierung, Transformation, Parteiensysteme

Abstract

The present work deals with the research of institutional change in Poland, the Czech Republic and Hungary during the accession process to the European Union. The main emphasis rests on the interaction between domestic party politics and accession efforts that took place during this period.

The developments in Central Eastern Europe after the end of the East-West conflict forced the new democracies of the region into a state of economic competition for entry to West European structures that promised wealth and security. The membership in the EU was perceived as the main foreign policy objective if not as the reward for their societal transformation. The consolidation of democracy – in contrast to the previous democratization that took place – wasn't a specific requirement in this context. Instead it was a positive prediction which was believed to come true with the EU-membership at the latest.

The central element of this work is a comparative three country study, analyzing the domestic political events, the motives of the actors, the functionality of the given political systems and their development after the initial establishment of institutional democracy. Furthermore it includes an examination of the structures that have been created by the candidate countries for organizing their accession to the EU. The final evaluation is done in regard to the reasons responsible for domestic institutional changes and means an attempt to work out the Europe centered determinants of the domestic actors' behaviours.

The linking of external influence to domestic institutional change leads to the following questions relevant to political science: To what extent the accession process had an impact on the consolidation of democracy in the candidate countries? Has the accession process caused any short or long term changes in the political systems of these countries? Have the domestic actors tried to utilize the accession process for their own political interests? The answers to these questions will help evaluating the domestic consequences of future enlargement rounds, including the correlations on the national level of the new member states.

Keywords: EU, enlargement, Poland, Czech Republic, Hungary, consolidation, democratization, transformation, party systems

Danksagung

Ich danke der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) und der Humboldt-Universität zu Berlin für die großzügige finanzielle Unterstützung und die Bereitstellung wissenschaftlicher Ressourcen. Ohne die Förderung im Rahmen des Graduiertenkollegs "Das neue Europa" hätte die vorliegende Arbeit nicht verwirklicht werden können.

Für die Betreuung der Arbeit geht mein Dank an Prof. Gert-Joachim Glaeßner.

Für die Lektüre und Korrektur einzelner Kapitel danke ich Kristoffer Born, Hilmar Poganatz, Daniela Heemeier, Philipp Bülow und insbesondere Christian Kiefer, der mir mit seiner moralischen Unterstützung eine große Hilfe während dieser Zeit gewesen ist.

Ein besonderer Dank gilt meinen Eltern.

Berlin, im Oktober 2005 Orkan Kösemen

"A map of the world that does not include Utopia is not worth even glancing at, for it leaves out the one country at which humanity is always landing."

Oscar Wilde, *The soul of man under socialism*

Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis	9
Abbildungsverzeichnis	9
Abkürzungsverzeichnis.....	10
Einleitung	12
1. Theorien des institutionellen Wandels.....	20
1.1 Klärung der Begriffe	22
<i>Nationale Institutionen.....</i>	<i>22</i>
<i>Demokratisierung und Institutionalisierung.....</i>	<i>23</i>
<i>Konsolidierung.....</i>	<i>25</i>
<i>Europäisierung.....</i>	<i>27</i>
1.2 Theoriesynthese: Akteur und Struktur, nationale und internationale Ebene	28
1.2.1 Determinanten der internationalen Ebene.....	32
<i>Die schwindende Qualität der Anarchie in Anbetracht von Interdependenz.....</i>	<i>33</i>
<i>Der Druck nach Demokratie</i>	<i>35</i>
1.2.2 Determinanten der nationalen Ebene	36
<i>Institutionelle Strukturen.....</i>	<i>37</i>
<i>Der Aspekt der begrenzten Rationalität</i>	<i>38</i>
<i>Die Logik des Angebrachten</i>	<i>40</i>
1.3 Institutioneller Wandel auf der innerstaatlichen Ebene	41
1.3.1 Politische Parteien als maßgebliche Akteure	42
1.3.2 Pfad der Entscheidungsfindung und Vetopunkte.....	44
2. Die Europäische Union als externer Akteur.....	47
2.1 Von den Europaabkommen bis zur Heranführungsstrategie: Der Imperativ der Ökonomie.....	50
3. Politische Rahmenbedingungen in Polen, Tschechien und Ungarn.....	56
3.1 Polen	56
3.3.1 Das Regierungssystem Polens: Das konfliktreiche Erbe eines ausgehandelten Regimewechsels.....	56
3.3.2 Parteien, Programmatik und Konfliktlinien.....	59
<i>SLD – Die Post-Kommunisten haben sich erfolgreich als Technokraten etabliert, ohne die Vergangenheit bewältigen zu müssen.....</i>	<i>59</i>
<i>UP – Marginalisiert nach der Übereinkunft mit den Post-Kommunisten</i>	<i>63</i>
<i>UW – Die Partei der Reformer hat es versäumt, sich zu modernisieren</i>	<i>66</i>
<i>PSL – Eine Klientelpartei zwischen Regierungsverantwortung und populistischer Konkurrenz.....</i>	<i>70</i>
<i>AWS – Der rechte Parteienblock hat sich selbst in die Niederlage geführt</i>	<i>74</i>
<i>SO und LPR – Politischer Aufstieg durch populistische Fundamentalopposition</i>	<i>80</i>

3.2	Tschechien	84
3.3.1	Das Regierungssystem Tschechiens: Die wiederholte Beugung der institutionellen Spielregeln durch die Akteure	84
3.3.2	Parteien, Programmatik und Konfliktlinien	87
	<i>ODS – Die Partei des politischen Übervaters Václav Klaus hat sich trotz chamäleonartiger Rhetorik die Aura der Kompetenz erhalten</i>	<i>87</i>
	<i>Die Koalition – Nach politischen Fehlkalkulationen schließen sich die liberalen Parteien aus strukturellen Zwängen zusammen</i>	<i>90</i>
	<i>ČSSD – Nach der pragmatischen Machtübernahme offenbart sich die fehlende Konsolidierung der Partei.....</i>	<i>95</i>
	<i>KSCM – Trotz ausbleibender ideologischer Wende werden die Neokommunisten durch das Machtkartell der großen Parteien gestärkt</i>	<i>99</i>
3.3	Ungarn.....	104
3.3.1	Das Regierungssystem Ungarns: Ein starkes Verfassungsgericht schützt die institutionellen Spielregeln vor parteipolitischer Instrumentalisierung.....	104
3.3.2	Parteien, Programmatik und Konfliktlinien.....	107
	<i>MSZP – Die Post-Kommunisten etablieren sich als linke Kraft und Meinungsführer der „Urbanen“ aufgrund einer ideologiefreien Politik</i>	<i>107</i>
	<i>SZDSZ – Die „sozialdemokratisierten“ Liberalen sind politisch in einer Sackgasse</i>	<i>112</i>
	<i>MDF – Der Abstieg zu einer politisch abhängigen Splitterpartei nach programmatischer Aushöhlung.....</i>	<i>116</i>
	<i>FIDESZ – Zielbewußter Aufstieg zur Volkspartei mit Alleinvertretungsanspruch für die ungarische Nation.....</i>	<i>121</i>
	<i>KDNP, FKgP und MIÉP – Die Opfer der Konsolidierung des rechten Lagers</i>	<i>127</i>
4.	Akteursverhalten in der Innenpolitik: Leitlinien und europäischer Bezug ..	133
4.1	Polen	134
4.3.1	Der Versuch der SLD, die ideologische Kluft durch die Westanbindung zu überwinden (1993-1997).....	134
4.3.2	Sammelbecken AWS: Bindeglied Euroskeptizismus (1997-2001)	141
4.3.3	Der EU-Beitritt als Überlebensstrategie der Regierung Miller (ab 2001)	146
4.2	Tschechien	152
4.3.1	Konflikt um akkumulierte institutionelle Macht aufgrund einer eiligen Verfassungsgebung (1993-1996).....	152
4.3.2	Die politische Stabilität wird taktischen Erwägungen geopfert (1996-1998).....	157
4.3.3	Informelle Übereinkunft der beiden Volksparteien entgegen des Verständnisses einer parlamentarischen Demokratie (1998-2002)	164
4.3.4	Die Beitrittsperspektive zur EU ermöglicht das Zustandekommen einer knappen Regierungsmehrheit (ab 2002).....	171
4.3	Ungarn.....	177
4.3.1	Schnelle Beseitigung der Defekte des verhandelten Überganges (1990-1994)....	177
4.3.2	Freiwillige Selbstbeschränkung der Post-Kommunisten aufgrund von Legitimationsbedenken (1994-1998).....	182
4.3.3	FIDESZ betreibt den Umbau des Staates auf allen Ebenen (1998-2002).....	190
4.3.4	Der EU-Beitritt als innenpolitisches Kräfteressen (ab 2002).....	196

5. Die beitriffsbezogenen Regierungsinstitutionen der Kandidatenländer: Aneignung von politischen Ressourcen durch die Akteure	203
5.1 Polen: Die Organisation des Beitritts leidet unter strukturellen und politischen Konflikten	204
5.2 Tschechien: Die Vernachlässigung von Beitrittsinstitutionen aufgrund von Parteiideologie führt zur Bildung ineffizienter Parallelstrukturen.....	218
5.3 Ungarn: Starker Einfluß des Ministerpräsidenten auf die Beitrittsinstitutionen durch gezielte Konzentration der Entscheidungsstrukturen	230
6. Institutioneller Wandel in Mittelosteuropa im Spannungsfeld von Parteienwettbewerb und europäischer Integration.....	243
6.1 Die europäische Dimension	243
6.2 Die Interessenstrukturen der nationalen Akteure.....	250
6.3 Entscheidungspfade der institutionellen Entwicklung.....	258
7. Zusammenfassende Interpretation: Konditionalität, Konsolidierung und institutioneller Wandel	272
Anhang	281
Literaturverzeichnis.....	286
Selbstständigkeitserklärung	301

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Wahlen zum polnischen Sejm 1993.....	134
Tabelle 2: Wahl des polnischen Staatspräsidenten 1995	139
Tabelle 3: Wahlen zum polnischen Sejm 1997.....	142
Tabelle 4: Wahl des polnischen Staatspräsidenten 2000	145
Tabelle 5: Wahlen zum polnischen Sejm 2001.....	148
Tabelle 6: Wahlen zum tschechischen Nationalrat der ČSFR 1992	154
Tabelle 7: Wahlen zur tschechischen Abgeordnetenkommer 1996	158
Tabelle 8: Wahlen zum tschechischen Senat 1996.....	160
Tabelle 9: Wahlen zur tschechischen Abgeordnetenkommer 1998	165
Tabelle 10: Wahlen zum tschechischen Senat 2000.....	168
Tabelle 11: Wahlen zur tschechischen Abgeordnetenkommer 2002.....	171
Tabelle 12: Wahlen zur ungarischen Nationalversammlung 1990	178
Tabelle 13: Wahlen zur ungarischen Nationalversammlung 1994	183
Tabelle 14: Wahlen zur ungarischen Nationalversammlung 1998	192
Tabelle 15: Wahlen zur ungarischen Nationalversammlung 2002	198
Tabelle 16: In den Parlamenten vertretene illoyale und semi-loyale Akteure	256
Tabelle 17: Aktive und passive Veto-Player	259
Tabelle 18: Übersicht der institutionellen Veränderungen	261
Tabelle 19: Übersicht der in den nationalen Parlamenten vertretenen Parteien.....	281
Tabelle 20: Übersicht der Wahlen zum polnischen Sejm 1993-2001.....	282
Tabelle 21: Übersicht der Wahlen zum polnischen Senat 1993-2001	282
Tabelle 22: Übersicht der polnischen Präsidentschaftswahlen 1990-2000.....	283
Tabelle 23: Übersicht der Wahlen zur tschechischen Abgeordnetenkommer 1992-2002	283
Tabelle 24: Übersicht der Wahlen zum tschechischen Senat 1996-2002	283
Tabelle 25: Übersicht der Wahlen zur ungarischen Nationalversammlung 1990-2002	284
Tabelle 26: Übersicht der Regierungen 1990/1993-2002	284
Tabelle 27: Übersicht der Regierungsbeauftragten für den Beitrittsprozeß 1991-2003	285

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Einflußmuster zwischen Akteuren und ihrer Umgebung auf nationaler und internationaler Ebene	31
Abbildung 2: Pfad der Entscheidungsfindung und Veto-Punkte	45
Abbildung 3: Beitrittsbezogene Regierungsinstitutionen in Polen Januar 1991 - Oktober 1996.....	205
Abbildung 4: Beitrittsbezogene Regierungsinstitutionen in Polen Oktober 1996 - März 1998.....	207
Abbildung 5: Beitrittsbezogene Regierungsinstitutionen in Polen März 1998 - Oktober 2001.....	210
Abbildung 6: Beitrittsbezogene Regierungsinstitutionen in Polen Oktober 2001 - Juni 2003	215
Abbildung 7: Beitrittsbezogene Regierungsinstitutionen in Tschechien September 1993 - Januar 1995.....	219
Abbildung 8: Beitrittsbezogene Regierungsinstitutionen in Tschechien Januar 1995 – November 2001	221
Abbildung 9: Beitrittsbezogene Regierungsinstitutionen in Tschechien November 2001 - April 2003.....	227
Abbildung 10: Beitrittsbezogene Regierungsinstitutionen in Ungarn Mai 1990 - Juni 1994	231
Abbildung 11: Beitrittsbezogene Regierungsinstitutionen in Ungarn Juli 1994 - Juni 1998.....	234
Abbildung 12: Beitrittsbezogene Regierungsinstitutionen in Ungarn Juli 1998 - Juni 2002.....	236
Abbildung 13: Beitrittsbezogene Regierungsinstitutionen in Ungarn Juli 2002 - Juni 2003	239

Abkürzungsverzeichnis

Polen

AWS(P)	Akcja Wyborcza Solidarności (Prawicy) (Wahlaktion Solidarität (der Rechten))
BBWR	Bezpartyjny Bloc dla Wspieranie Reformy (Parteiloser Block zur Unterstützung der Reformen)
KLD	Kongres Liberalno-Demokratyczny (Liberal-Demokratischer Kongreß)
KPN	Konfederacja Polski Niepodległej (Konföderation Unabhängiges Polen)
LPR	Liga Polskich Rodzin (Liga der Polnischen Familien)
OPZZ	Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych (Gesamtpolnische Allianz der Gewerkschaften)
PC	Porozumienie Centrum (Zentrumsallianz)
PChD	Partia Chrzescijańskich Demokratów (Partei der Christlichen Demokraten)
PPChD	Porozumienie Polskich Chrzescijańskich Demokratów (Allianz Polnischer Christlicher Demokraten)
PiS	Prawo i Sprawiedliwość (Recht und Gerechtigkeit)
PLD	Partii Ludowo-Demokratycznej (Demokratische Volkspartei)
PO	Platforma Obywatelska (Bürgerplattform)
PSL-O	Polskie Stronnictwo Ludowe-Odrodzenie (Polnische Bauernpartei-Erneuerung)
PZPR	Polska Zjednoczona Partia Robotnicza (Polnische Vereinigte Arbeiterpartei)
ROAD	Ruch Obywatelski - Akcja Demokratyczna (Bürgerbewegung - Demokratische Aktion)
ROP	Ruch Odbudowy Polski (Bewegung für den Wiederaufbau Polens)
RS	Ruch Społeczne (Soziale Bewegung)
SDPL	Socjaldemokracja Polska (Sozialdemokratie Polens)
SdRP	Socjaldemokracja Rzeczpospolitej Polskiej (Sozialdemokratie der Republik Polen)
SKL	Stronnictwo Konserwatywno-Ludowe (Konservative Volkspartei)
SLD	Sojus Lewicy Demokratycznej (Demokratische Linksallianz)
SO	Samoobrona (Selbstverteidigung)
UD	Unia Demokratyczna (Demokratische Union)
UP	Unia Pracy (Arbeitsunion)
UW	Unia Wolności (Freiheitsunion)
ZChN	Zrzeszenie Chrzescijańsko-Narodowe (Christlich Nationale Vereinigung)
ZSL	Zjednoczone Stronnictwo Ludowe (Vereinigte Bauernpartei)

Tschechien

ČSSD	Česká Sociální Democraticie (Tschechische Sozialdemokratie)
DEU	Demokratická Unie (Demokratische Union)
HSD-SMS	Hnutí za Samosprávnou Demokracii - Společnost pro Moravu a Slezsko (Bewegung für Autonome Demokratie – Mährisch-Schlesische Partei)
HZDS	Hnutie za Demokratické Slovensko (Bewegung für eine demokratische Slowakei)
KDU-ČSL	Křesťanská Demokratická Unie - Česká Strana Lidová (Christlich Demokratische Union - Tschechische Volkspartei)
KSČ	Komunistická Strana Československa (Kommunistischen Partei der Tschechoslowakei)
KSČM	Komunistická Strana Čech a Moravy (Kommunistische Partei Böhmens und Mährens)
LB	Levý Blok (Linker Block)
LSU	Liberálně Sociální Unie (Liberal-Soziale Union)
LSNS	Liberální Strana Národně Sociální (Liberal-Soziale Nationalpartei)
ODA	Občanská Demokratická Aliance (Demokratische Bürgerallianz)
ODS	Občanská Demokratická Strana (Demokratische Bürgerpartei)
OF	Občanské Forum (Bürgerforum)
OH	Občanské Hnutí (Bürgerbewegung)
SPR-RSČ	Sdružení Pro Republiku - Republikánská Strana Československá (Gesellschaft für die Republik - Republikanische Partei der Tschechoslowakei; „Republikaner“)
US	Unie Svobody (Freiheitsunion)

Ungarn

FIDESZ	Fiatal Demokraták Szövetsége (Bund der Jungen Demokraten)
FIDESZ-MPP	FIDESZ-Magyar Polgári Párt (Bund der Jungen Demokraten-Ungarische Volkspartei)
FIDESZ-MSZP	FIDESZ-Magyar Polgári Szövetség (Bund der Jungen Demokraten-Ungarisches Bürgerbündnis)
FKgP	Független Kisgazdapárt (Unabhängige Kleinlandwirteparte)
KDNP	Kereszténydemokrata Néppárt (Christlich Demokratische Volkspartei)
MDF	Magyar Demokrata Fórum (Ungarisches Demokratisches Forum)
MIÉP	Magyar Igazság és Élet Pártja (Ungarische Wahrheits- und Lebenspartei)
MSZMP	Magyar Szocialista Munkáspárt (Ungarische Sozialistische Arbeiterpartei)
MSZOSZ	Magyar Szakszervezetek Országos Szövetsége (Föderation der ungarischen Gewerkschaften)
MSZP	Magyar Szocialista Párt (Ungarische Sozialistische Partei)
SZDSZ	Szabad Demokraták Szövetsége (Bund der Freien Demokraten)

Literaturverzeichnis

BH	Business Hungary, http://www.amcham.hu/BusinessHungary
BIOST	Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien
BM	Berliner Morgenpost
BZO	Budapester Zeitung online, http://www.bz.hu
CBOS	(Polish) Public Opinion Research Center, http://www.cbos.pl
CER	Central Europe Review, http://www.ce-review.org
EECR	East European Constitutional Review, http://www.law.nyu.edu/eecr
EIO	European Intergation Online, http://eiop.or.at
EPERN	European Parties Elections and Referendums Network
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
JFB	Le Journal Francophone de Budapest, http://www.jfb.hu
JoL	Journal of Laws, http://www.giodo.gov.pl/168/j/en
KAS	Konrad Adenauer Stiftung, http://www.kas.de
o. V.	ohne Verfasser
PZO	Prager Zeitung online, http://www.prager.cz
RFE/RL	Radio Free Europe/Radio Liberty, http://www.rferl.org
SEI	Sussex European Institute, http://www.sussex.ac.uk/sei
SWP	Stiftung Wissenschaft und Politik, http://www.swp-berlin.org
SZ	Süddeutsche Zeitung
WV	The Warsaw Voice, http://www.warsawvoice.pl

Einleitung

Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich mit der Untersuchung des institutionellen Wandels in ausgewählten Staaten Mittelosteuropas während ihres Beitrittsprozesses zur EU. Dabei liegt das Hauptaugenmerk auf den dabei entstandenen Wechselwirkungen zwischen Parteipolitik und den Beitrittsbemühungen. Aufgrund der außergewöhnlichen politischen Entwicklungen der letzten fünfzehn Jahre verspricht die Erforschung von institutionellen Veränderungen in dieser Region aufschlußreiche Ergebnisse: Mit dem Ende der Blockkonfrontation zwischen der NATO und dem Warschauer Pakt erlebten die Staaten Mittelosteuropas einen tiefgreifenden Regimewechsel, der mit dem Aufbau von Demokratien einsetzte und in den gegenwärtigen Bemühungen ihrer Konsolidierung seine Fortsetzung findet.

Im Vergleich zu früheren Demokratisierungswellen in Südamerika und Asien sind die Entwicklungen in Mittelosteuropa durch andere Begleitumstände geprägt: Wie noch niemals zuvor ist die internationale Politik durch Interdependenz und Globalisierung geprägt, die Eliten und die Bevölkerung der post-sozialistischen Länder orientieren sich ausnahmslos am Westen und seinen politischen Systemen, und die Einführung der Demokratie vollzieht sich zeitgleich zu der Errichtung einer Marktwirtschaft. Die Konsequenzen dieser Umstände zwang die neuen Demokratien Mittelosteuropas in einen Zustand des demokratischen und ökonomischen Wettbewerbs um den Zutritt zu westeuropäischen und transatlantischen Strukturen, die Wohlstand und Sicherheit versprochen.¹ Insbesondere die Mitgliedschaft in der Europäischen Union wurde von ihnen als oberstes Ziel, wenn nicht sogar als Belohnung, ihrer gesellschaftlichen Transformation verstanden. Dahingegen stellte aufgrund der neuen Sicherheitswahrnehmung die parallele NATO-Mitgliedschaft die territoriale Unversehrtheit sicher. Eine Mitgliedschaft, die mögliche Bedrohungsszenarien ausräumte und somit die weitere Transformation dieser Länder zumindest durch den Schutz vor potentiellen militärischen Konflikten unterstützte.

So standen anfänglich die staatlichen Bemühungen im Lichte der historischen Wiederkehr nach Europa, die nach 45 Jahren sozialistischer Fehlentwicklung von den mittelosteuropäischen Gesellschaften als eine natürliche Teilnahme an der Idee der europäischen Integration wahrgenommen wurde. Später wich der Idealismus den Erkenntnissen der europäischen Realpolitik. Obwohl die europäische Integration kein

¹ Vgl. Zielonka 2001: 2, 517.

Nullsummenspiel ist und letztendlich alle Beteiligten durch die Kooperation innerhalb der EU einen Vorteil erhalten, müssen Bewerber für eine Mitgliedschaft sich den Beitritt erarbeiten. Die Konsolidierung der Demokratie war in diesem Zusammenhang keine explizite Anforderung, sondern eine positive Prognose, die spätestens mit der Mitgliedschaft in der Europäischen Union der Realität entsprechen sollte.² Dieser von außen herangetragenene Anspruch überschneidet sich zu großen Teilen mit den Partikularinteressen der herrschenden Eliten: Auf der einen Seite sollten die demokratischen Systeme durch die Entfaltung einer Marktwirtschaft auf Basis liberaler Ökonomie Zugkraft erhalten, andererseits waren die nationalen Politiker daran interessiert, sich in den neuen politischen Systemen ihrer Länder zu bewähren und waren auf kurzfristige, und insbesondere wohlstandsmehrende, Erfolge angewiesen.³

Somit war es für die beitragswilligen Staaten kein direkter Widerspruch, sich der Konditionalität des EU-Beitrittsprozesses zu unterwerfen. Konditionalität, wie sie der EU in ihrem Umgang mit den Beitrittskandidaten unterstellt wird, ist im internationalen Kontext die stärkste Art der Einflußnahme in einem Kooperationsverhältnis. Im Falle Mittelosteuropas stellte sie für diese Region auch die einzige langfristige und realistische außenpolitische Alternative dar, wie sogar euroskeptische Politiker in den Kandidatenländern eingestehen mußten: Die politischen und wirtschaftlichen Vorteile einer Mitgliedschaft stellen den Gewinn an Wohlstand aller anderer Szenarien in den Schatten.⁴

In diesem Dreieck aus ökonomischer Transformation, demokratischer Konsolidierung und Parteienwettbewerb befinden sich die nationalen politischen Institutionen: Ihr Funktionieren ist ein Gradmesser für den Zustand der Demokratie und sie legen für die nationalen Akteure die Spielregeln des politischen Wettbewerbs fest, sind selbst aber in letzter Instanz den Konsequenzen von Akteursstrategien unterworfen. Innenpolitik findet nicht im luftleeren Raum statt und jegliche Parteipolitik orientiert sich zumindest an außenpolitischen Gegebenheiten und der Positionierung der eigenen Nation in der internationalen Staatenwelt. Dies trifft um so mehr für die EU-Beitrittskandidaten zu,

² Die Kopenhagener Beitrittskriterien forderten von den Kandidatenländern zum Zeitpunkt der Verhandlungsaufnahme neben wirtschaftlichen und administrativen Fortschritten bestimmte demokratische Standards. Als 1997 die Europäische Kommission den erforderlichen demokratischen Zustand für fünf Kandidaten bestätigt hatte und aufgrund der Gesamtbeurteilung die Eröffnung von Verhandlungen empfahl, spielte anschließend die weitere Konsolidierung – also die Verfestigung – der jeweiligen demokratischen Systeme keine große Rolle, außer ein Beitrittskandidat hätte unzweideutig ein undemokratisches Regime entwickelt.

³ Vgl. Zielonka 2001: 3.

⁴ Vgl. Pridham 1997: 1; Schmitter 1995b: 503.

die über einen langen Zeitraum mit einem externen Akteur die freiwillige Abgabe von Teilen ihrer staatlichen Souveränität und der Übernahme von fremden Gesetzesvorschriften ausgehandelt haben. Kein nationaler Akteur kann die damit verbundenen Konsequenzen für Politik und Gesellschaft ignorieren. Bestenfalls wird der Beitrittsprozeß genutzt, um anstehende Reformen leichter zu bewältigen, im schlimmsten Fall muß sie als Ausrede für eine mißlungene Regierungstätigkeit herhalten. Am wahrscheinlichsten ist jedoch, daß der Beitritt zur EU für die eigenen politischen Interessen instrumentalisiert wird.⁵

Das Kernstück dieser Arbeit ist die komparative Dreiländerstudie, in der die innenpolitischen Ereignisse, die Funktionalität der jeweiligen politischen Systeme und deren Entwicklung nach der Errichtung der Demokratie verglichen werden. Die abschließende Bewertung erfolgt hinsichtlich der Gründe, die für etwaige institutionelle Veränderungen verantwortlich waren bzw. sind und arbeitet die europapolitischen Determinanten für das Akteursverhalten heraus. Dabei ist zu berücksichtigen, daß institutioneller Wandel und demokratische Konsolidierung miteinander verwoben sind, da sie sich gegenseitig beeinflussen. Jedoch ist institutioneller Wandel nicht an sich etwas negatives: Je nach Entwicklung kann institutioneller Wandel gleichermaßen ein Vehikel für eine erfolgreiche Konsolidierung der Demokratie wie auch ihr Mißlingen sein oder nur die Regeln politischer Machtverteilung verändern, ohne daß demokratische Normen betroffen sind. Wichtig sind die Motive und Interessenlage der Akteure, deren Entscheidungen ausschlaggebend für die institutionelle Entwicklung waren.

Die ausgesprochen starke Orientierung der Beitrittskandidaten an die EU und die politischen wie auch administrativen Verpflichtungen, die dieser Prozeß mit sich bringt, stellt eine bisher einzigartige Situation dar: einen direkten externen Einfluß auf die Innenpolitik eines Staates, der in diesem Ausmaß als Konditionalität verstanden wird. Hierbei fordert die EU die Erfüllung von festgelegten Standards in allen Bereichen der Gesellschaft, wie etwa ein stabiles demokratisches System, eine funktionierende Marktwirtschaft und staatliche Strukturen, die zur Teilnahme an den gemeinsamen Unionspolitiken befähigen. Diese Ziele können nicht erfüllt werden, ohne daß fundamentale Veränderungen in den Beitrittsländern stattfinden. Im Gegensatz zu der herkömmlichen internationalen Einflußnahme (wie z. B. technische und finanzielle Entwicklungshilfe, politischer Druck, Androhung von militärischer Gewalt,

⁵ Vgl. Siedschlag 2000: 266.

Handelsverträge, Tätigkeiten von NGOs), ist die freiwillige Akzeptanz eines einseitigen und formalisierten Verhandlungsprozesses, der eine langfristige Kooperation mit einer gemeinsamen Ausübung von Teilen staatlicher Souveränität zum Ziel hat, ein idealer Untersuchungsgegenstand, um die stetige, geplante und einvernehmliche Gestaltungsmacht von internationalen Organisationen auf einzelne Staaten zu veranschaulichen. Das Besondere an diesem Fall ist die Ausübung von einem Zwang, dem sich die Kandidaten freiwillig unterordneten und die gleichzeitige Übernahme der europäischen Dimension in nationale Politikfelder und in den dort stattfindenden Diskussionsprozessen zwischen Parteien, Eliten und der Öffentlichkeit. Die Verknüpfung von externer Einflußnahme mit institutionellem Wandel im Inneren führt zu folgenden politikwissenschaftlich relevanten Fragen, die das Erkenntnisinteresse der vorliegenden Arbeit definieren:

- In wie weit hat der Beitrittsprozeß einen Einfluß auf die Konsolidierung der Demokratie in den Kandidatenländern gehabt?
- Wie erfolgreich war die EU in der Vermeidung von Entwicklungen, die in den Beitrittsländern zu demokratischen Defekten hätten führen können? Wurden demokratische Unzumutbarkeiten durch den Beitrittsprozeß ausgeräumt?
- Hatte der Beitrittsprozeß kurz- oder langfristige Veränderungen in den politischen Systemen dieser Länder zur Folge? Sind Staaten, die sich in der Phase der demokratischen Konsolidierung befinden, dadurch empfänglicher gegenüber externen Einflüssen geworden?⁶
- Hat sich das Verhaltensmuster der nationalen Akteure im politischen Tagesgeschäft dahingehend verändert, daß sich ein Zusammenhang zu der innerhalb der EU üblichen konsensorientierten Entscheidungsfindung herstellen läßt? Hat also die Fähigkeit, einer supranationalen Organisation beizutreten und an ihren Strukturen teilzuhaben Auswirkung auf die Art der Politikgestaltung auf nationaler Ebene gehabt?
- Haben die nationalen Akteure versucht, den Beitrittsprozeß für ihre eigenen politischen Ziele zu instrumentalisieren? Waren sie damit erfolgreich?

Die Beantwortung dieser Fragen wird helfen, die innenpolitischen Konsequenzen zukünftiger Erweiterungsrounden besser einzuschätzen, einschließlich den dabei zu

⁶ Vgl. Pridham 1995: 458. Pridham wirft eine ähnliche Frage auf, indem er von einer verstärkten Beeinflussung von Staaten durch internationale Faktoren während eines Regimewechsels ausgeht. In seiner Schlußfolgerung empfiehlt er die Ausweitung ähnlicher Untersuchungen auf die anschließende Phase der Konsolidierung, denn „...some effects of external actors or influences carry through well into the consolidation period“. Siehe Pridham 1995: 477.

erwartenden politischen Wechselwirkungen auf der nationalen Ebene. Das übergeordnete Leitmotiv dieses gesamten Themenkomplexes beruht auf der allgemeinen Annahme, daß der Prozeß der europäischen Integration eine nachhaltige domestizierende Wirkung in Mittelosteuropa entfaltet hat. In diesem Zusammenhang bedeutet domestizierend eine Förderung der Regierungsstabilität, die Vermeidung undemokratischen Verhaltens und eine sachunabhängige Selbstbeschränkung der Akteure aus Gründen der Staatsräson. Dies gilt es durch die Bearbeitung der oben geschilderten Fragen letztendlich zu überprüfen.

Die Wahl für die Länderstudien fiel auf Polen, Ungarn und die Tschechische Republik. Diese Staaten unterscheiden sich zwar in politikwissenschaftlicher Hinsicht in der Ausgestaltung ihrer politischen Systeme, doch im Vergleich zu den restlichen Demokratien in Mittelosteuropa weisen sie entscheidende Gemeinsamkeiten auf, die ihre Vergleichbarkeit im Hinblick auf die Frage, ob der EU-Beitrittsprozeß größere institutionelle Veränderungen bewirkt hat, rechtfertigen: der Regimewechsel verlief unblutig, es haben sich während der Konsolidierungsphase keine demokratischen Defekte manifestiert, die Bevölkerungen fühlen sich aufgrund kultureller und sozialer Verhaltensmuster schon vor dem Beitritt als Teil Westeuropas, die politische Kultur entwickelt sich in ähnlichen Bahnen, sie können am ehesten an eine demokratische Vorkriegstradition anknüpfen, sie sind von allen Beitrittskandidaten der Region am längsten dem Heranführungsprozeß der EU ausgesetzt gewesen und gehörten während des Beitrittsprozesses zu den am weitesten fortgeschrittenen Kandidaten, die sogenannten *front runners*. Ausschlaggebend ist hierbei, daß in der westeuropäischen politischen Wahrnehmung diesen drei Ländern die größte Chance für einen zügigen Beitritt eingeräumt worden war. Im Laufe der 90er Jahre änderte sich diese Einschätzung dahingehend, daß die meisten Kandidaten zum selben Zeitpunkt Mitglied werden sollten. Nichtsdestotrotz war die Möglichkeit einer Erweiterungsrunde ohne Polen, Ungarn oder die Tschechische Republik für die EU die ganze Zeit über weder denkbar noch war sie erwünscht.

Der Vorwurf, hier würden drei *good cases* miteinander verglichen und somit das Forschungsergebnis von vornherein in eine bestimmte Bahn gelenkt, greift zu kurz. In Polen, Tschechien und Ungarn wurde der Beitrittsprozeß mit schwierigen politischen Konflikten begleitet. So waren zeitweilig euroskeptische Parteien an den Regierungskoalitionen beteiligt. Sie gehörten sogar zu den Staaten, die ihre Absicht, die nationalen Interessen in den Verhandlungen verteidigen zu wollen, lautstark bekannt gaben. Schließlich haben acht der zehn mittelosteuropäischen Aspiranten den Beitritt

zum 1. Mai 2004 erreicht (und der Beitritt Bulgariens und Rumäniens im Jahre 2007 ist sehr wahrscheinlich), so daß es keinen ausgewiesenen *bad case* gibt, wenn der Erfolg der Beitrittsverhandlungen als Maßstab genommen wird (der ja auch eine Aussage über die demokratischen Verhältnisse darstellt, denn sonst wäre eine Mitgliedschaft ausgeschlossen gewesen). Somit handelt es sich bei den drei ausgesuchten Länder nicht um *good cases* im herkömmlichen Sinne, sondern um die drei wichtigsten Fälle, aus deren Untersuchung sich im Kontext des gesamteuropäischen Integrationsprozesses am ehesten eine Aussage über die wahrscheinliche Verbindung von externen Einflüssen und internem Wandel ableiten läßt.

Der Zeitraum der Untersuchung erstreckt sich von den frühen 90er Jahren bis hin zu den Europareferenden in den Beitrittskandidatenländern im Juli 2003 und umfaßt somit jeweils vier (bzw. drei im Falle Polens) Legislaturperioden. Ausgangspunkt waren die *founding elections* (Ungarn, 1990), der Zeitpunkt der staatlichen Neuordnung (Tschechische Republik, 1993) oder die erste Legislaturperiode, die nicht durch massive Instabilität geprägt war (Polen, 1993). Also jeweils der Beginn der demokratischen Konsolidierung dieser Länder. An einigen Stellen im abschließenden Kapitel war es notwendig, auf Ereignisse einzugehen, die zeitlich nach den Europareferenden einzuordnen sind, aber inhaltlich direkt mit dem Untersuchungsgegenstand in Verbindung stehen und sogar als Abschluß des innenpolitischen Prozesses um den Beitritt gewertet werden können. So läßt der Rücktritt der Ministerpräsidenten aller drei untersuchten Länder kurz nach dem erfolgreich vollzogenen EU-Beitritt zumindest in ihrer Konsequenz auf ähnliche Entwicklungspfade schließen. Ob diese Gemeinsamkeit auf allgemeine Muster osteuropäischer Politik zurückzuführen ist oder als indirektes Produkt einer „beitrittsverhandlungsfreien“ Innenpolitik gesehen werden muß, ist eine Frage, die während der Endphase der Arbeit an Signifikanz gewonnen hat und deren Beantwortung dementsprechend in der Schlußbetrachtung ihren Eingang findet.

Die vorliegende Arbeit ist wie folgt strukturiert: Im Anschluß folgt das erste Kapitel, in dem das theoretische Fundament dargelegt wird, das den Länderstudien und insbesondere den daraus abgeleiteten Überlegungen als Orientierung und Bewertungsmaßstab dienen soll. Hierbei werden die zentralen Begriffe definiert (1.1), und eine Theoriesynthese aus akteur- und strukturzentrierten Ansätzen betrieben (1.2), die es ermöglicht, politische Parteien als relevante Akteure für den institutionellen Wandel auf nationaler Ebene zu identifizieren (1.3) und in Einklang mit den strukturellen Determinanten des europäischen Umfelds, sowie der nationalen Ebene zu bringen. Kapitel 2 wendet sich der Europäischen Union als maßgeblicher externer

Akteur zu, sowie der von ihr praktizierten Politik in Bezug auf den Erweiterungsprozeß. Die allgemeine Interessenlage der EU gegenüber den Beitrittskandidaten wird ebenso umrissen wie die formale Beitrittspolitik und die administrative Gestaltung der Erweiterung (2.1). Kapitel 3 skizziert die politischen Systeme Polens, Ungarns und der Tschechischen Republik. Die jeweiligen institutionellen Rahmenbedingungen werden kurz vorgestellt und sind als Basis für die Länderstudien zu verstehen. Den größten Teil dieses Abschnittes nimmt die Betrachtung der im Parlament vertretenen Parteien ein, die – wie oben angeführt – als maßgebliche Akteure der nationalen Ebene gelten. Hier werden die parteiinternen Entwicklungen nachgezeichnet und die Agenden der politischen Lager, einschließlich der gesellschaftlichen Konfliktlinien auf denen sie beruhen, aufgezeigt. In Kapitel 4 folgt eine chronologisch angelegte Analyse der Innenpolitik dieser Länder, soweit die Ereignisse institutionelle Veränderungen betrafen oder europapolitische Bezüge aufwiesen. Anhand der dargelegten Geschehnisse wird die Motivation der jeweiligen beteiligten Akteure deutlich und in wie weit sich diese von Parteiprogrammatik, Machtwillen oder europäischen Zwängen leiten ließen. Kapitel 5 widmet sich den von den Kandidaten geschaffenen nationalen Strukturen, mit denen der Beitritt ihrerseits vorbereitet wurde: die Rolle der Verhandlungsführung, die politische Machtverteilung und die bürokratischen Hierarchien, verantwortlich für die Umsetzung der Verhandlungsergebnisse. Insbesondere die Entwicklung dieser Strukturen und ihre Verwendung für parteipolitische Zwecke sollen verdeutlicht werden. Hierbei sollen die regierungsinternen, beitriffsbezogenen Mechanismen veranschaulicht werden, von denen die Beteiligten sich mitunter politische Vorteile versprachen.

Das abschließende Kapitel 6 führt die Erkenntnisse, die in den Kapiteln 2 bis 5 erarbeitet wurden gemäß der vorangestellten Fragen zusammen: die Gestaltung der Erweiterung seitens der EU, das Verhalten der nationalen Akteure und ihre Beweggründe, die Signifikanz der europäischen Agenda in der Innenpolitik, die Hintergründe der institutionellen Veränderungen und die Organisation der Beitrittsvorbereitungen. Diese Aspekte werden in ihrer Gesamtheit nach der in dem Theoriekapitel aufgestellten Systematik untereinander abgegrenzt. Also die Art (Akteur oder Struktur) und Herkunft (nationale oder internationale Ebene) der Determinanten, die ausschlaggebend für bestimmte Entwicklungen waren. Hierbei ist es wichtig, Ursache, Wirkung und Ergebnis der einzelnen Ereignisse zu identifizieren und in eine Kausalkette einzufügen, damit eine gültige Aussage hinsichtlich des Ablaufs getroffen werden kann. Aus den sich abzeichnenden Mustern der einzelnen Fälle lassen sich

anschließend Schlußfolgerungen ableiten, die zu einem besseren Verständnis der Zusammenhänge zwischen europäischer Integration und institutionellem Wandel beitragen werden.

1. Theorien des institutionellen Wandels

Der Begriff „Theorien des institutionellen Wandels“ mag für Politikwissenschaftler irreführend klingen: Die Benennung als eigenständiger Theoriezweig ist neu, denn der Aspekt der institutionellen Entwicklung ist generell eingebettet in Theorien des Regimewechsels, der Transformation, der Demokratisierung oder in die der demokratischen Konsolidierung. In diesen Fällen ist die Sichtweise auf institutionellen Wandel ein anderer, ein breiterer, als der dieser Arbeit. Wo in der klassischen Transformationsforschung institutioneller Wandel entweder als eine Voraussetzung, eine Begleiterscheinung oder eine politische Konsequenz des gesellschaftlichen Überganges angesehen wird – womöglich noch als mechanisches Produkt eines *institutional engineering* vom Reißbrett – liegt den Länderanalysen der folgenden Kapiteln in erster Linie ein anderes Verständnis zugrunde: Institutioneller Wandel als ein Resultat von Interaktion zwischen relevanten Akteuren und innerstaatlichen Strukturen, die innerhalb des politischen Systems und unter einem Schirm externer Einflüsse stattfindet, deren Grad an Relevanz das wissenschaftliche Interesse dieser Arbeit darstellt. Durch diese Betrachtungsweise wird der institutionelle Wandel aus dem starren Korsett der Untersuchungen von Regimewechseln herausgelöst und erhält eine Bedeutung, die über das bisherige wissenschaftliche Verständnis als eines von vielen Transformationsphänomenen hinausgeht.

Die theoretische Basis hierfür bilden ausgewählte Elemente der oben aufgezählten Theorien, die miteinander kombiniert werden und dadurch spezifisch auf den institutionellen Wandel angepaßt sind. Bei der Sichtung der wissenschaftlichen Literatur offenbaren sich folgende Sachverhalte:

1. Im Gegensatz zu den Darstellungen des Zustandes der Demokratie in Mitteleuropa einschließlich der institutionellen Strukturen nach der Übergangsphase, existieren nur wenige Versuche, die den weiterhin laufenden Prozeß der Konsolidierung untersuchen.
2. Der wissenschaftliche Disput, ob eine struktur- oder akteurszentrierte Ansicht der Schlüssel zur Erklärung institutionellen Wandels ist, kann aufgelöst werden, indem eine Theoriesynthese betrieben wird, die Elemente beider Denkansätze vereint.
3. Der internationale Einfluß auf den demokratischen Übergang wie auch auf die Phase der Konsolidierung ist weitgehend unerforscht.⁷

⁷ Vgl. Dawisha 1997: 43; Plasser 1997: 19; Merkel 1994: 303; Pridham 1995: 449.

Warum ist die Konsolidierung für die vorliegende Arbeit von höherem Stellenwert als die Demokratisierung? Die Konsolidierung von Demokratie ist nicht nur die Weiterführung des Demokratisierungsprozesses, sondern auch der Lackmustest für die geschaffenen innerstaatlichen Institutionen, die in sie gesetzten Erwartungen zu erfüllen. Das Ereignis der Demokratisierung und die anfänglichen institutionellen Rahmenbedingungen sind hauptsächlich ein Produkt der Verhandlungen⁸ während eines Regimewechsels, wohingegen demokratische Konsolidierung den Versuch darstellt, Demokratie zu praktizieren. Innerstaatliche Institutionen werden während der Demokratisierungsphase, bzw. der „Institutionalisierung der Demokratie“⁹, erschaffen, sind jedoch möglichen Veränderungen während der Konsolidierung ausgesetzt, weil ursprüngliche Defekte entweder korrigiert werden oder zu größeren Verzerrungen führen. Dies ist der Zeitraum, in dem Institutionen sich den realen Umständen des Politikbetriebes anpassen, wo Akteure die neuen Strukturen entweder akzeptieren oder aber ablehnen und zu verändern versuchen. Um den stetigen und beabsichtigten institutionellen Wandel zu verstehen, ist es notwendig, die Bemühungen der Akteure während der Konsolidierung zu analysieren, anstatt sich auf die Entstehung des institutionellen Rahmens während eines Regimewechsels zu konzentrieren.¹⁰

Die Idee der Theoriesynthese von Struktur und Akteur, mit der gemäß des *new institutionalism* institutioneller Wandel besser erklärt werden kann, bedarf jedoch einer Ausweitung auf die Betrachtung von möglichen internationalen Einflüssen.¹¹ Die bislang übliche Beschränkung des externen Einflusses auf die erste Phase der politischen Transformation von Staaten, dem Regimewechsel also, wird der

⁸ Die Verhandlungen zwischen dem autoritären Regime, bestehend aus Reformern und Hardlinern, und der Opposition, die sich wiederum in Moderate und Radikale aufteilt. Im Verlauf des Regimewechsels kommt es auch zu Konflikten zwischen den Parteien der eigenen Seite, deren Ausgang die zukünftige Gestalt des politischen Systems bestimmt. Für eine detaillierte Beschreibung der Verhandlungsprozesse während eines Regimewechsels vgl. Przeworski 1991: 66-88. Für eine tiefere Analyse der Verhandlungen, die in mittelosteuropäischen Staaten stattgefunden haben vgl. Merkel 1999: 397-442.

⁹ Siehe Merkel 1999: 120. Merkel unterscheidet zwischen drei Phasen der Transformation (also dem Systemwechsel) 1. Regimewechsel, also das Ende des autokratischen Regimes. Auch als Liberalisation bezeichnet; 2. Demokratisierung, also die Institutionalisierung der Demokratie; und 3. die Konsolidierung von Demokratie. Dies sind die Idealtypen, die sich aber in der Realität häufig überschneiden.

¹⁰ Vgl. Plasser 1997: 78-79; Morlino 1995: 573. Für die tiefere Unterscheidung zwischen Demokratisierung und Konsolidierung siehe Abschnitt 1.1.

¹¹ Vgl. Bos 1994: 103.

tatsächlichen Staatenwelt nicht gerecht, insbesondere in Hinblick auf die europäische Integration.¹²

Darüber hinaus existiert weiterhin eine Lücke zwischen der weitgehend akzeptierten Ansicht des neoliberalen Institutionalismus bezüglich des Verhaltens von Staaten im internationalen Kontext und den Veränderungen im Inneren gemäß den Demokratietheorien. Das Konzept von staatlichen *black boxes* ist längst nicht mehr Teil des zeitgenössischen Verständnisses von internationalen Beziehungen. Die nationalen politischen Prozesse haben einen Einfluß auf die Außenpolitik. Daher ist im Rückschluß die Frage nach dem Einfluß der internationalen Ebene auf innerstaatlichen institutionellen Wandel legitim, mit der eine Verbindung zwischen eben diesen Bereichen hergestellt werden kann. Aber natürlich ist die primäre Aufgabe eines Theorierahmens für den institutionellen Wandel nicht die Suche nach einer Verbindung zwischen der internationalen und nationalen Ebene. Vielmehr sollte die Beantwortung bestimmter Fragen im Vordergrund stehen:¹³

- Wie kann innerstaatlicher institutioneller Wandel gemessen werden? (Bewertung)
- Wie fand der innerstaatliche institutionelle Wandel statt? (Prozeß)
- In welcher Weise hat sich der innerstaatliche institutionelle Wandel manifestiert? (Form)
- Warum fand ein innerstaatlicher institutioneller Wandel statt? (Grund)

1.1 Klärung der Begriffe

Im Vorfeld der Theoriesynthese ist es notwendig, die zentralen Elemente des Untersuchungsobjektes zu definieren und von einander zu unterscheiden. Aufgrund der inhaltlichen Überschneidungen benötigen die Begriffe „nationale Institutionen“, „Demokratisierung“, „Institutionalisierung“, „Konsolidierung“ und „Europäisierung“ eine Klärung hinsichtlich ihrer Verwendung im Kontext der vorliegenden Arbeit.

Nationale Institutionen

„Institutionen existieren, um die Ungewißheit in menschlicher Interaktion zu reduzieren, die aus den uns nur begrenzt zur Verfügung stehenden Information

¹² Vgl. Pridham 1997: 15. Pridham stellt die Hypothese auf, daß externer Einfluß kurz vor dem Kollaps eines autoritären Regimes am stärksten ist, und danach erst wieder während der Konsolidierung in Erscheinung tritt.

¹³ Vgl. Cortell 1999: 177. Laut Cortell stellt der Anhänger des *new institutionalism* drei Fragen: warum, wann und wie ändern sich Institutionen? Dies erscheint mir aber zu vage und dient hier nur zum Einstieg.

resultieren, mit denen wir die Konsequenzen aus den Handlungen anderer bewerten und den Grenzen unserer Modelle, mit denen wir unsere Umwelt erklären.“¹⁴ Dies beschreibt die Vorstellung von Institutionen gemäß den Verfechtern des neoliberalen Institutionalismus. Die Festlegung von Regeln erzeugt Vertrauen zwischen den Akteuren, stellt Informationen bereit und ermöglicht das Vorhersehen von Handlungen. Daher können Institutionen in einem gegebenen Umfeld die Strategien der entsprechenden Akteure begünstigen oder auch beschränken. Im positiven Sinn können Institutionen also kooperatives Verhalten fördern und schadhaftes verhindern.¹⁵ Abgesehen von der offensichtlichen Notwendigkeit einer Reduzierung von Ungewißheit in einem neu geschaffenen politischen System, benötigt dieses abstrakte Model einen funktionalen Bezug bei seiner Anwendung auf die innenpolitische Ebene von Staaten.

Institutionen sind Mechanismen zur Ausübung von Macht innerhalb eines politischen Systems, denn sie verleihen bestimmten Akteuren die Fähigkeit, Aufgaben zu erfüllen, wegen denen das System errichtet worden ist, nämlich den *Policyfunktionen*: die *Förderung* und die *Verteilung* von Ressourcen, die *Regulierung* von Rechten und die *Auferlegung* von Gesetzen.¹⁶ Darüber hinaus geben Institutionen die Regeln vor, nach denen die Akteure um Positionen innerhalb des politischen Systems wettstreiten. Nationale Institutionen (*domestic institutions*) können nach verschiedenen Aspekten eingeordnet werden: nach ihrer Funktion und Aufgabe, ihrer Form und Struktur und nach ihrer gesellschaftlichen Akzeptanz.¹⁷ Zusammengefaßt ergibt sich ein Set von Variablen, die in ihrer Kombination die funktionalen Rahmenbedingungen nationaler Institutionen ergeben: die Regierungsart, das Wahlsystem, das Parteiensystem, die Form der Gewaltenteilung, das Gesetzgebungsverfahren und die Stellung der Verfassung. Diese Variablen erfüllen als Bausteine des politischen Systems die oben genannten Aufgaben und sind daher für die Bewertung von institutionellem Wandel geeignet.

Demokratisierung und Institutionalisierung

Gemäß der Fachliteratur besteht die Minimaldefinition von Demokratie aus dem öffentlichen Wettbewerb um politische Ämter und dem Recht aller Bürger, daran teilzunehmen. Offensichtlich sind dies notwendige aber in keinem Fall ausreichende Elemente für eine funktionierende Demokratie. Es müssen zusätzlich institutionelle

¹⁴ Siehe North 1995: 24.

¹⁵ Vgl. Merkel 1996: 74-75.

¹⁶ Vgl. Merkel 1999: 23, 59-60; Merkel 1996: 75.

¹⁷ Vgl. Plasser 1997: 33.

Garantieren existieren, die sicherstellen, daß der beabsichtigte Sinn von Demokratie in formale Prozeduren umgesetzt wird: freie und geheime Wahlen, allgemeines Wahlrecht, regelmäßige Wahlen, politischer Wettbewerb, Versammlungsfreiheit, gegenseitige Kontrolle der drei Gewalten, Redefreiheit und der Schutz von Bürgerrechten.¹⁸ Die Strukturen, welche die *Möglichkeit* für diese Prozeduren bereitstellen, sind die bereits angeführten nationalen Institutionen.

Jenseits der verfahrensbezogenen Definition von Demokratie findet sich jedoch auch ein weiteres Konzept, nämlich das der *Vorstellung* von Demokratie. Demokratie bietet institutionalisierte Regeln für gesellschaftliche Konfliktlösung an, in denen der Prozeß der Entscheidungsfindung nicht von einer bestimmten Gruppe oder Person kontrolliert wird, sondern zwischen verschiedenen Akteuren und Institutionen wechselt.¹⁹ Es ist nicht überraschend, daß der Prozeß der demokratischen Institutionalisierung als mögliche Verbindung zur Konfliktlösung auf der internationalen Ebene angesehen wird. Denn es lehrt die nationalen Akteure ein kooperatives Verhaltensmuster bereits in der innenpolitischen Arena und steigert dadurch ihre Fähigkeiten in Konfliktsituationen auf internationaler Ebene.²⁰ Hingegen zeigen im Vergleich sogenannte „defekte Demokratien“ weniger Konsensbereitschaft bei Verhandlungen mit anderen Staaten.

Die Begriffe Institutionalisierung und Demokratisierung sind in diesem Kontext austauschbar, denn beide schließen die institutionelle Einsetzung von Demokratie ein, nachdem das vorherige Regime samt seinen Funktionsträgern beseitigt worden ist. Die neuen Akteure einigen sich auf demokratische Institutionen, die „Regeln des demokratischen Spiels“, und beginnen mit ihrer Positionierung im neuen politischen System. Die politische Macht wird jedoch begrenzt und kontrolliert, indem sie von der alten regierenden Klasse unter Teilnahme der Opposition auf neue institutionalisierte Prozeduren übertragen wurde. Das Hauptproblem während dieser Periode liegt in der doppelten Beteiligung der relevanten Akteure: Die neuen Regeln und Institutionen werden von den selben Personen erschaffen, die später durch sie in ihren politischen Strategien begrenzt werden sollen. Manche Akteure könnten versucht sein, ihren Absichten dienende Schlupflöcher zu installieren. Andere könnten eine ablehnende oder sogar destruktive Einstellung entwickeln, weil sie der Überzeugung sind, ihre Interessen seien bei der Erschaffung der Institutionen übergangen worden. Ersteres kann zu Defekten innerhalb der demokratischen Strukturen führen, letzteres Veto-Mächte

¹⁸ Vgl. Merkel 1999: 31; Plasser 1997: 25; Schmitter 1995a: 540.

¹⁹ Vgl. Merkel 1999: 33.

²⁰ Vgl. Siedschlag 2000: 23, 27, 140.

hervorbringen, die das bestehende System in Frage stellen, falls sie ausreichenden Einfluß erlangen.²¹

Die Phase der Demokratisierung wird als abgeschlossen betrachtet, wenn eine neue Verfassung angenommen, die Regeln für den politischen Wettbewerb festgelegt und die Gründungswahlen durchgeführt worden sind. Hingegen wird das Konzept der Demokratisierung als Ganzes erst mit dem erfolgreichen Abschluß der anschließenden Konsolidierungsphase als vollzogen betrachtet.²²

Konsolidierung

Der Schritt von der Institutionalisierung zur Konsolidierung ist kein klar umrissener Vorgang, sondern eine verschwommene Übergangsphase, in welcher die Entwicklung der Konsolidierung in einzelnen Teilen des politischen Systems unterschiedlich weit vorangeschritten sein kann. Konsolidierung ist der Prozeß, bei dem die während des Regimewechsels errichteten Muster (funktionale, verhaltensbezogene und gesellschaftliche) in stabile Strukturen umgewandelt werden, so daß sie den Standards einer *funktionierenden* Demokratie entsprechen. Es geht also um die Umwandlung von ungewissen Arrangements, die auf Basis von Verhandlungen, Auseinandersetzungen und ad hoc Entscheidungen entstanden sind, in eine stabile Demokratie mit funktionierenden institutionellen Strukturen.²³ Dies schließt die Einhaltung von Regeln, Normen und institutionellen Prozeduren mit ein. Es ist eine Frage von Stabilität und Akzeptanz: Das neue System muß das Erstere bereitstellen (mit Hilfe von Institutionen), um das Letztere zu erhalten. Ein demokratisches Regime muß seine Beharrlichkeit unter Beweis stellen und möglichen Krisen widerstehen und vorbeugen können.²⁴

Eine mögliche Entwicklung, die vom Idealfall abweicht, ist die negative Konsolidierung, bei der die Akteure und die Gesellschaft die demokratischen Strukturen einschließlich ihrer Institutionen akzeptieren und daran teilhaben – jedoch nur aus Mangel an Alternativen. Die Bezeichnung „gefälschte Konsolidierung“ wäre ebenso zutreffend, denn das demokratische System genießt in diesem Fall keine echte Legitimation und niemand ist an seiner Fortführung langfristig interessiert. Das

²¹ Vgl. Merkel 1999: 136-137. Das ist auch zutreffend für einen ausgehandelten Regimewechsel und den von oben verordneten Regimewechsel, bei dem die ehemals regierenden Akteure vor ihrem Verschwinden die neuen Institutionen mitbestimmen, wie z. B. im Falle Polens. Mehr Details über verschiedene Arten des Regimewechsels bei Merkel 1999: 337-442.

²² Vgl. Merkel 1999: 137; Plasser 1997: 27; Merkel 1999: 143.

²³ Vgl. Merkel 1999: 120; Plasser 1997: 78-79; Schmitter 1995a: 539.

²⁴ Vgl. Morlino 1995: 573-574; Merkel 1999: 143.

Erreichen einer sich selbst tragfähigen Demokratisierung nimmt, wenn überhaupt, viel mehr Zeit in Anspruch.²⁵

Konsolidierung tritt konkret auf verschiedenen Ebenen eines politischen Systems in Erscheinung:

- Die *strukturelle Konsolidierung* bezieht sich auf die in der Verfassung verankerten Strukturen, wie z. B. der Exekutive, dem Parlament, Wahlgesetzen etc. Sie wird erreicht durch eine von der Gesellschaft als legitimiert akzeptierte Verfassung, eine funktionierende Gewaltenteilung, die Vermeidung von institutionellen Blockaden, die Einhaltung der Bürgerrechte und das Verhindern der Ausgrenzung von Minderheiten. Diese Ebene der Konsolidierung wird in der Regel am schnellsten erreicht.
- Die *verhaltensbezogene Konsolidierung* bezieht sich auf alle relevanten Akteure wie z. B. Parteien, Veto-Kräfte und Interessengruppen. Sie wird erreicht durch die Entwicklung eines stabilen Parteiensystems, die Beilegung von Konfliktlinien (*cleavages*) im Konsens, die Einhaltung von ethisch-moralischen Grundsätzen, die Entideologisierung von Gruppen und die Bestrafung von demokratiefeindlichen Handlungen. Diese Entwicklung setzt im allgemeinen eine fortgeschrittene strukturelle Konsolidierung voraus.
- Die *gesellschaftliche Konsolidierung* bezieht sich auf die politische Kultur. Sie wird erreicht durch Ermutigung zur aktiven Teilhabe an demokratischen Prozessen und der Entwicklung eines demokratischen Bewußtseins.²⁶

Obwohl der Prozeß der Konsolidierung weder linear verläuft, noch ein eindeutiges Ende besitzt, müssen bestimmte Aspekte erfüllt sein, damit von einer erfolgreichen Konsolidierung gesprochen werden kann: Letztendlich muß die Demokratie substantielle Outputs und Ergebnisse vorweisen können, die von der Gesellschaft als solche wahrgenommen und akzeptiert werden. „...sie muß allen relevanten politischen Kräften echte Möglichkeiten zur Verbesserung ihrer [...] Wohlfahrt anbieten“ und „...muß die [politische] Niederlage in der Demokratie attraktiver machen, als eine Zukunft unter nichtdemokratischen Alternativen.“²⁷ So lange wichtige Akteure einen

²⁵ Vgl. Merkel 1999: 144.

²⁶ Vgl. Merkel 1999: 145-169; Morlino 1995: 575. Merkel wie auch Morlino benutzen eine andere Klassifikation für die Stufen der Konsolidierung: Morlino konzentriert sich auf die Beziehung der verschiedenen Elemente der Demokratie untereinander (wie z. B. von Struktur zur Struktur, von Struktur zur Gesellschaft, von Akteuren zur Gesellschaft etc.). Merkel hingegen führt den Begriff der „repräsentativen Konsolidierung“ ein, der die Konsolidierung von Interessen bezeichnet. Damit zieht er eine Grenze zwischen politisch sanktionierten und informellen Akteuren.

²⁷ Siehe Przeworski 1991: 32.

Umsturz oder andere undemokratische Formen der Machtübernahme als ein legitimes Mittel ansehen, gilt die Konsolidierung als nicht abgeschlossen.²⁸

Europäisierung

In der Politikwissenschaft ist der Begriff der Europäisierung mehrfach besetzt, die sich zwar in ihrer Grundidee ähneln, aber letztendlich doch unterschiedliche Aspekte des überspannenden Themenkomplex der europäischen Integration benennen. So muß zuerst zwischen den funktionalen Begriffen der Europäisierung (*Europeanization*) und der Vergemeinschaftung (*Europeification*) unterschieden werden, die sich beide auf die Ausübung von staatlicher Souveränität beziehen: Europäisierung meint den Transfer von Souveränität an die EU-Ebene, also an die Europäische Union als eine supranationale Institution. Vergemeinschaftung bedeutet hingegen die gemeinsame Ausübung von politischer Macht im Rahmen der EU. Beide Begriffe beziehen sich also auf die Kompetenzen der EU und das Zusammenlegen staatlicher politischer Macht.²⁹ Jenseits dieser juristischen Auslegung wird Europäisierung je nach Betrachtungsweise auch entweder als ein Prozeß oder als einflußnehmende, unabhängige Variable dessen verstanden. Diese sind z. B.:

- der Prozeß, bei dem nationale Politikbereiche immer stärker abhängig von der Politikgestaltung auf europäischer Ebene werden,
- der stetige und unterschwellige Prozeß der Orientierung von nationalen Politiken und ihrer Gestaltung an die politische Dynamik der EU, oder
- das Entstehen und die Entwicklung von Regierungsstrukturen auf europäischer Ebene.³⁰

Der kleinste gemeinsame Nenner dieser Definitionen ist jedoch die Annahme, daß „...Europäisierung etwas mit dem Eindringen der europäischen Dimension in die nationalen Arenen der Politikgestaltung zu tun hat.“³¹ Also der innerstaatlichen *politics* und *policy*. Daran knüpft das Konzept dieser Arbeit an, aber ergänzt durch die *polity*-Dimension. Dadurch wird der Bogen zum institutionellen Wandel geschlagen, denn Teil des Erkenntnisinteresses der vorliegenden Arbeit ist die Frage in wie weit die Existenz

²⁸ Vgl. Plasser 1997: 37; Bos 1994: 101. Zwischen Outputs und Ergebnissen muß unterschieden werden: Outputs bedeutet die Verteilung von Ressourcen jeglicher Art wie von den Gesetzen vorgesehen. Ergebnisse sind Verteilungseffekte, die als ungeplante Konsequenzen des Systems oder als Nebeneffekte von Regulierungen auftreten.

²⁹ Vgl. Radaelli 2000: 2; Börzel 2000: 3.

³⁰ Vgl. Radaelli 2000: 2; Börzel 2000: 3; Risse 2000: 1, 3.

³¹ Vgl. Radaelli 2000: 2.

der europäischen Dimension (in Gestalt der EU) auch die Veränderung der institutionellen Umgebung der nationalen Akteure beeinflusst hat.³² Daher wird der Begriff der Europäisierung in dieser Arbeit nicht in (einer) seiner politikwissenschaftlichen Bedeutung(en) benutzt, sondern steht für den amorphen Einfluß der europäischen Dimension auf das Verhalten nationaler Akteure, die am ehesten als „europabezogene Determinante innerstaatlicher Politiken“ umschrieben werden könnte.

1.2 Theoriesynthese: Akteur und Struktur, nationale und internationale Ebene

Es ist kein Zufall, daß Ansätze, die die Dimensionen von Akteur und Struktur kombinieren, unter den Theorien des Regimewechsels als die mit der stärksten Aussagekraft gelten. Denn Theorien, die nur auf Akteuren oder Strukturen alleine basieren, sind nicht imstande, die Gründe oder Folgen eines Systemwechsels in ausreichendem Maße zu erklären. Die Verfolgung einer Theoriesynthese, in der rational agierende Akteure in eine durchlässige (also nicht abgeschottete) Umgebung plaziert werden und miteinander agieren, ist der Ansatz, der für eine Untersuchung der Veränderung von Institutionen den größten Erfolg wie auch den größten Erkenntnisgewinn verspricht.³³ Hierbei werden verhaltensbezogene Aspekte wie Egoismen und Präferenzen von Individuen und Gruppen ebenso berücksichtigt wie die von nationalen und internationalen Systemen ausgehenden Zwänge und Möglichkeiten. Um einen funktionierenden theoretischen Rahmen für die Analyse von institutionellem Wandel zu erhalten, muß die institutionelle Entwicklung in den Mittelpunkt der allgemeinen Überlegung gerückt werden, eingebettet in eine auf das Zusammenspiel von Akteur und Struktur bezogene Betrachtung.

Zuerst müssen die relevanten Akteure der nationalen Ebene erkannt und klassifiziert werden; in diesem Fall einzelne Personen, Interessengruppen und Parteien, soweit sie Einfluß innerhalb der institutionellen Rahmenbedingungen ausüben. Situationsbedingt entwickeln diese individuellen und kollektiven Akteure eben jene Qualitäten wie sie von *rational choice* Ansätzen erklärt werden. Zusätzlich ist es erforderlich, das der

³² Vgl. Risse 2000: 4.

³³ Vgl. Merkel 1999: 107-108. Die vorliegende Arbeit wird keine auf dem Aspekt der politischen Kultur basierende Ansätze berücksichtigen. Gegen eine angemessene, komparative Analyse von Institutionen spricht hierbei die fehlende Genauigkeit der bisher vorliegenden Daten und die Abhängigkeit von verschiedenen soziologischen und historischen Variablen. Es wird vielmehr stellenweise geprüft, ob bestimmte politische Strategien möglicherweise auf spezielle sozio-kulturelle Hintergründe der involvierten Akteure zurückzuführen sind. Vgl. Plasser 1997: 55.

Entscheidungsfindung zugrundeliegende soziale Fundament (wie z. B. gesellschaftliche Konfliktlinien) zu identifizieren, damit die Analyse nicht die selben qualitativen Fehler aufweist wie bei einer Betrachtungsweise auf Basis neorealistischer Ansätze, die alle spieltheoretisch „unrationalen“ Variablen in Form einer *black box* ausklammert.³⁴ Im Anschluß erfolgt die Benennung der relevanten politischen Institutionen, dem zentralen Element der nationalen Ebene. Diese Ebene bzw. Umgebung besteht zusätzlich zu den Institutionen aus wirtschaftlichen und soziokulturellen Komponenten. Umgebung und Akteure befinden sich in einem Prozeß der konstanten, wechselseitigen Interaktion. Als Resultat beeinflussen und ändern sie sich gegenseitig.

Des Weiteren ist es nötig, die Akteure der internationalen Ebene zu klassifizieren. Normalerweise schließt die Auswahl andere Staaten und internationale Institutionen und Organisationen mit ein, die in direktem Kontakt mit den nationalen Akteuren und dadurch indirekt auch mit der nationalen Umgebung stehen. Aus Gründen, die in Kapitel 2 besprochen werden, beschränkt sich die Auswahl in diesem Fall hauptsächlich auf die Europäische Union. Abschließend sind alle diese Variablen (nationale Umgebung, nationale und internationale Akteure) der internationalen Umgebung untergeordnet, die als ein Überbau funktioniert und ihrerseits strukturelle Zwänge aufweist. Form und Ausmaß des aus dem Kontakt der Akteure resultierenden Einflusses auf den institutionellen Wandel ist Teil des Erkenntnisinteresses der vorliegenden Arbeit.

Nationale Institutionen werden während der Phase der Demokratisierung erschaffen und eingesetzt und stehen im Einklang mit den Präferenzen jener Akteure, die erfolgreich ihre Interessen beim Regimewechsel durchsetzen konnten. Dieses Muster bleibt während der Konsolidierung weiterhin bestehen.³⁵ Politische Institutionen spiegeln daher nicht nur die Werte und Erwartungen ihrer Erschaffer wieder, sondern sind auch ein Produkt von Verhandlungsstrategien, basierend auf Abwägungen von politischen Kosten, Risiken und Vorteilen.³⁶ In diesem Kontext besitzen Institutionen einen Zweck, der über die funktionalen Aufgaben der *Förderung*, *Verteilung*, *Regulierung* und *Auferlegung* wie sie in Abschnitt 1.1 beschrieben werden, hinausgeht: die Darstellung von Mustern politischer Machtverteilung und die Sicherung politischen Einflusses. Institutionen sind nicht neutral; sie entstehen aus bestimmten Machtkonstellationen und begünstigen oder beschränken daher bestimmte politische

³⁴ Vgl. North 1995: 18.

³⁵ Vgl. Merkel 1999: 475, 104; Merkel 1996: 85.

³⁶ Vgl. Bos 1994: 88; Heper 1997: 6.

Strategien, die unter anderen Umständen unverfälscht geblieben wären.³⁷ Das heißt aber nicht, daß Institutionen ausschließlich Instrumente für die Handhabung von politischer Macht darstellen. Sind Institutionen erst einmal errichtet, betreffen die von ihnen ausgehenden Möglichkeiten und Zwänge alle Akteure im selben Maße, zumindest wenn sie demokratischen Standards folgen. Sogar die Akteure, die bei der Errichtung dieser Institutionen ihre Interessen durchsetzen konnten, müssen sich den allgemeinen Regeln des politischen Wettstreits und der Ämterrotation beugen. Das ist die Phase, in der die demokratische Konsolidierung beginnt.

Den Überlegungen der Theoriesynthese folgend, stehen sich Akteure und Institutionen gegenüber, sind aber miteinander immanent verbunden. Der institutionelle Kontext legt die Regeln für das Verhalten der Akteure im politischen Wettstreit fest. Die Kräfte dieses Wettstreits zwingen die Akteure, ihre Politikauswahl zu überdenken, denn aus den institutionellen Rahmenbedingungen erschließen sich erst die Fähigkeiten, aufgrund derer die Akteure den maximalen politischen Gewinn aus ihren Strategien erzielen können.³⁸ Möglicherweise sind diese Fähigkeiten sogar im Stande, die Institutionen selbst zu verändern oder ihre Regeln zu beugen. Der Anreiz ist zumindest gegeben, denn mit der Veränderung von Institutionen sichern sich Akteure einen Vorteil im politischen Wettstreit.

Am Anfang prägen Institutionen die Identitäten, den Umfang der Macht und die Strategien der einzelnen Akteure, später jedoch sind Institutionen selbst ein Ergebnis von Politik (z. B. durch eine Verfassungsänderung). Der stetige Wandel von Institutionen geschieht auf Grundlage der von den relevanten Akteuren verfolgten Politiken. Hierbei muß es sich gar nicht um eine spezifische Absicht handeln. Das Interesse an einem Wandel der strukturellen Umgebung entsprechend der eigenen Präferenzen und der damit verbundenen Veränderung der politischen Verhältnisse ist jedoch ein natürliches Anliegen jedes rationalen Akteurs.³⁹ Akteure versuchen, die Welt um sich herum gemäß ihren Ideen und Einsichten selbst zu konstruieren und entscheiden ob und wie sie auf die Politiken anderer Akteure und den Einflüssen von der nationalen und internationalen Umgebung antworten. Das läßt sich im Sinne des *new institutionalism* zusammenfassen: Akteure nehmen gegenseitig ihre politische Macht wahr, ebenso die institutionelle Umgebung, in der sie konkurrieren müssen. Diese Umgebung beschränkt die Akteure durch organisierte Muster, Normen und

³⁷ Vgl. Siedschlag 2000: 127; Merkel 1996: 74.

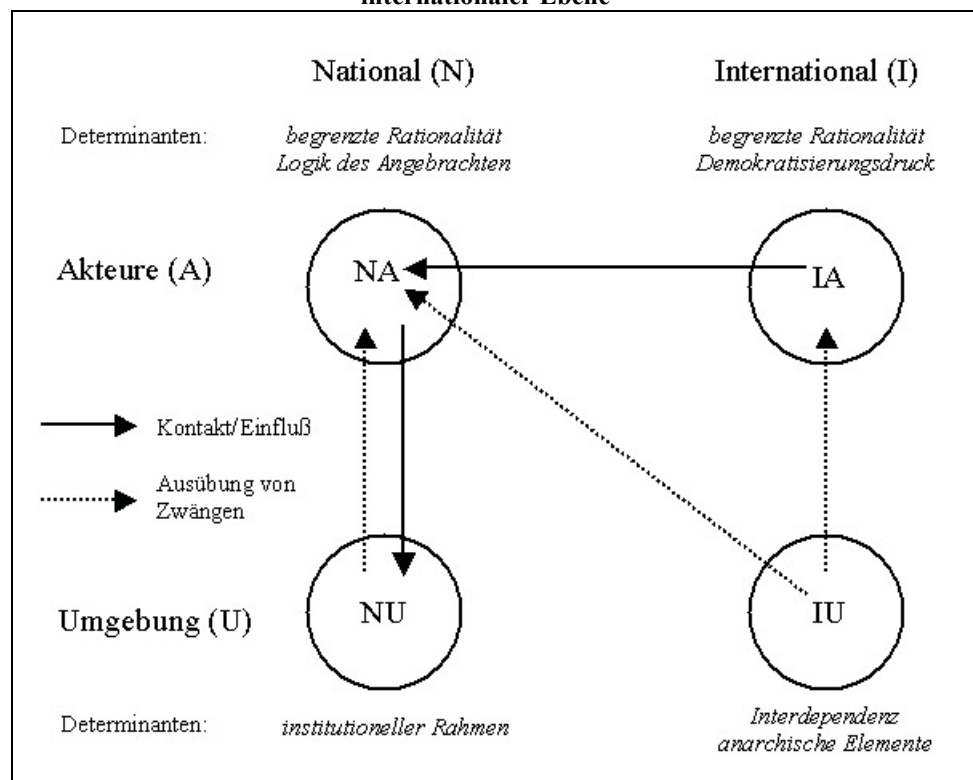
³⁸ Vgl. North 1995: 15.

³⁹ Vgl. Cortell 1999: 180; Putnam 1993: 8.

Regeln, welche als Folge von politischen Strategien und Entscheidungen kontinuierlich wiedererschaffen werden.⁴⁰ Es ist ungewiß, ob die Veränderungen den gewünschten Effekt haben werden, aber die Institutionen werden weiterhin das Akteurshandeln beschränken und „...unterschiedliche Machtressourcen verkörpern, erhalten und übermitteln...“⁴¹.

Zusätzlich zu den Regelmäßigkeiten in Form von Beschränkungen ausgehend von der nationalen und internationalen Umgebung haben sogenannte „Gelegenheitsfenster“⁴² (*windows of opportunity*) einen Einfluß auf die Fähigkeit der Akteure, Institutionen zu verändern. Die Ergänzung der Theoriesynthese um die internationale Umgebung ändert in dieser Hinsicht merkbar die Konstellationen. Die bisherige Betrachtung von nationalen Akteuren wird jetzt dahingehend modifiziert, daß ihre Fähigkeiten, Institutionen zu verändern, auch Einflüssen externer Faktoren, also internationaler Umgebung und Akteure, ausgesetzt sind (siehe Abbildung 1).

Abbildung 1: Einflußmuster zwischen Akteuren und ihrer Umgebung auf nationaler und internationaler Ebene



„Kontakt/Einfluß“ bedeutet hier die Möglichkeit, eine oder mehrere gegebene Parameter bewußt zu ändern, unabhängig davon ob diese nun Politikergebnisse,

⁴⁰ Vgl. Plasser 1997: 27; Goodin 1996: 19.

⁴¹ Siehe Goodin 1996: 20.

⁴² Rothstein nennt sie auch „bildende Momente“ (*formative moments*), wenn „...existierende politische Institutionen unfähig sind, eine neue Situation zu bewerkstelligen.“ In solchen Zeiten sind Politiker imstande, die zukünftigen Institutionen zu formen. Siehe Rothstein 1996: 159.

Fähigkeiten der Akteure oder formale Gesetze sind. Beispiel hierfür ist eine Änderung des Wahlgesetzes durch das Parlament (Einfluß von nationalen Akteuren auf nationale Umgebung) oder die Forderung der EU, im Zuge der Erweiterung bestimmte Verordnungen einzuhalten, die die Politikgestaltung der Regierungspartei eines der Kandidatenländer einschränkt (Einfluß von internationalen Akteuren auf nationale Akteure). „Ausübung von Zwängen“ ist die passive Einflußnahme, in dem eine Anzahl von Regeln und Gegebenheiten die Interaktion der Akteure mitbestimmt, ohne jedoch direkt das Ergebnis von strategischen Entscheidungen vorherbestimmen zu können. Als Beispiele gelten die verfassungsmäßige Gewaltenteilung, die das Verhältnis zwischen Regierung und Parlament regelt (Zwang seitens der institutionelle Umgebung auf die nationalen Akteure) oder die Ablehnung von Regierungen, kostspielige Politiken während einer globalen Rezession durchzusetzen (Zwang seitens der internationalen Umgebung auf nationale Akteure). Die spezifischen Determinanten der einzelnen Ebenen werden im folgenden Abschnitten diskutiert.

1.2.1 Determinanten der internationalen Ebene

In den Diskussionen über die Rolle von internationalen Faktoren beim institutionellen Wandel standen bisher politische Krisen im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit. Krisen wurden häufig als Auslöser für radikale Veränderungen angesehen, wie zuletzt 1989 in Osteuropa und der damaligen UDSSR. Auf Beobachtungen von Ereignissen dieser Art gestützt, fand das Konzept von „Gelegenheitsfenstern“ (*windows of opportunity*) Eingang in die Politikwissenschaft, mit der Absicht, institutionellen Wandel besser erklären zu können. „...internationale [...] Ereignisse, einschließlich Krisen und fortschreitender Druck, öffnen Gelegenheitsfenster, die Politikbetreibende mit dem Potential ausstatten, vorhandene Institutionen zu verändern.“⁴³ Abhängig von der Wichtigkeit der Ereignisse erstreckt sich hierbei der Bereich möglicher Veränderungen von themenspezifischen Bereichen bis zu radikalen Umwälzungen. Die Chance eines Akteurs, eine solche Situation für seine Zwecke auszunutzen, steht im Zusammenhang mit seiner bisherigen institutionellen Stellung, den allgemeinen Gegebenheiten und ist natürlich abhängig von seinem Interesse an Veränderungen.⁴⁴

⁴³ Siehe North 1999: 177.

⁴⁴ Vgl. Cortell 1999: 177, 179. Ein gutes Beispiel sind die Ereignisse des 11. September 2001: Es ermöglichte den Regierungen der USA und der europäischen Staaten, strengere Sicherheitsgesetze zu beschließen, die in dieser Form zu anderen Zeiten starken Widerstand seitens der Bevölkerung hervorgerufen hätten.

In der vorliegenden Arbeit ist es wichtig, den Fokus dieses Konzepts auszuweiten, nämlich dahingehen, daß Gegebenheiten im Mittelpunkt stehen und nicht Ereignisse, die als Katalysator wirken. Die nachfolgenden Länderstudien befassen sich mit Staaten während der Konsolidierungsphase, deren institutionelle Rahmen sich im Prozeß der Anpassung an die Umstände des Regimewechsels befinden. Die (radikalen) Ereignisse gehören somit schon der Vergangenheit an, es bestehen aber weiterhin Gegebenheiten, die institutionelle Veränderungen ermöglichen. Die Definition von Gelegenheitsfenstern müssen um Umgebungsmodi ergänzt werden, wie z. B. Anreize oder politischer Druck, die in ihrer Intensität unregelmäßig schwanken. Immer wenn sich ein Umgebungsmodus ändert, kann dies von nationalen Akteuren als eine veränderte oder neue Gelegenheit für einen institutionellen Wandel verstanden werden.⁴⁵ Also wird die Betrachtung von internationalen politischen Gegebenheiten zusätzlich zu Ereignissen wie auch die Wahrnehmung dieser Gegebenheiten durch die Akteure in der abschließenden Analyse miteinbezogen werden müssen.

Die schwindende Qualität der Anarchie in Anbetracht von Interdependenz

Eine der in den internationalen Beziehungen am stärksten diskutierte Frage ist die nach dem Einfluß der Anarchie, also dem allgemeinen Charakter des internationalen Systems als strukturelle Determinante für Akteursverhalten auf der zwischenstaatlichen Ebene. Das Verständnis von Anarchie hat sich in Folge der gewandelten Welt ebenfalls verändert. Anarchie, in seiner klassischen Definition, impliziert zwei Tatsachen: das Fehlen von Ordnung und das Fehlen von Regierung.⁴⁶ Die Entwicklung der internationalen Politik in den letzten 50 Jahren hat gezeigt, daß in einer anarchischen Umgebung beides entweder ersetzt oder umgangen werden kann: mit Hilfe von wachsendem internationalem Recht, multilateraler Diplomatie und der Verdichtung von Einfluß aufgrund der gemeinsamen Ausübung von Souveränität (z. B. Europäische Union, Welthandelsorganisation). Daher sind die negativen Qualitäten von Anarchie, wie sie für den „Kampf der Nationen“ herangezogen wurden, am schwinden. Außerdem existieren vermehrt stabile politische Einheiten (Staaten, Institutionen und Organisationen), die in der Lage sind, die Struktur des internationalen Systems zu ordnen. Die Verteilung von Fähigkeiten und Einfluß auf einen oder mehrere zentrale

⁴⁵ Vgl. North 1999: 16.

⁴⁶ Vgl. Milner 1993: 145, 147.

Akteure schafft Ordnung im Sinne von einem „...regulierten, vorhersehbaren Verhaltensmuster [...] zwischen Staaten.“⁴⁷

Der zweite Aspekt von Anarchie, das Fehlen einer (zentralen) Regierung, ist in der internationalen Politik weiterhin gültig, da keine Weltexekutive existiert, welche Regeln einfordern und Fehlverhalten bestrafen kann, wie es die Aufgabe einer Exekutive auf der nationalen Ebene ist. Dennoch sind durchaus einige Autoritäten (oder Ordnungsmächte) vorhanden, entstanden aus der Akkumulation von wirtschaftlicher, militärischer oder politischer Macht. Im Gegensatz zu einer offiziellen Regierung, besitzen diese Autoritäten zwar kein legitimes Gewaltmonopol, sie stellen aber eine soziale Ordnung bereit, einschließlich der Anwendung von illegitimer Gewalt, bei der vorher oder auch nachträglich eine juristische oder moralische Legitimierung verfolgt wird.⁴⁸

Es ist offensichtlich, daß trotz Resten von Anarchie innerhalb des internationalen Systems eine andere strukturelle Determinante die zentrale Rolle in der internationalen Politik einnimmt – nämlich die Interdependenz der Akteure.⁴⁹ Obwohl beide Begriffe in ihrer Natur entgegengesetzt scheinen, wird Anarchie nicht von etwas völlig anderem ersetzt. Interdependenz kombiniert gleichermaßen rationale Egoismen, Globalisierung und zusammenhängende Nutzenstrukturen. „Interdependenz ist nicht das Gegenteil von Anarchie...“⁵⁰, aber es definiert die Beziehung der Akteure auf eine andere Art und gibt den wahren Charakter des internationalen Systems realitätsbezogener wieder. Die zentralen Annahmen die Interdependenz betreffend sind:

- Die Fähigkeit eines Akteurs, sein Ziel zu erreichen, ist zu einem großen Teil abhängig von den Entscheidungen anderer Akteure („strategische Interdependenz“).
- Akteure sind im Falle der Beendigung ihrer Kooperation gleichermaßen von (Ausstiegs-)Kosten betroffen.
- Es sind weiterhin anarchische Elemente im internationalen System vorhanden, z. B. Zustände, aus denen Konflikte mit Waffengewalt hervorgehen können.
- Interdependenz besagt nicht, daß Akteure in Harmonie zusammenarbeiten müssen, oder daß Machtverhältnisse unwichtig seien.⁵¹

⁴⁷ Siehe Milner 1993: 147. Milner nennt dies auch eine „internationale Gesellschaft“ mit allgemein akzeptierten Regeln.

⁴⁸ Vgl. Milner 1993: 148-151. Z. B. bei Militäraktionen ohne ein UN-Mandat.

⁴⁹ Vgl. Milner 1993: 162.

⁵⁰ Siehe Milner 1993: 163.

⁵¹ Vgl. Milner 1993: 163-164.

Interdependenz schafft eine Kombination aus Kooperation und Wettstreit in der internationalen Politik, in der es von der jeweiligen Situation abhängt, welche Art der Interaktion sich durchsetzt.

Der Druck nach Demokratie

Seit dem Ende der Blockkonfrontation ist die internationale Staatenwelt viel empfänglicher für demokratische Prinzipien geworden. Der Druck nach Demokratie seitens der transatlantischen Industrienationen ergänzte sich ohne Probleme mit dem osteuropäischen Ideal der „Rückkehr nach Europa“. Diese Rückkehr bedeutete nicht nur die Demokratisierung, sondern auch die Einführung der Marktwirtschaft, allerdings anfänglich ohne Reflektion der dazugehörigen Schattenseiten (Arbeitslosigkeit, voranschreitende materielle Unterschiede zwischen Wendeverlierern und Gewinnern, schmerzhaftes Aufarbeitung der kommunistischen Vergangenheit, fehlende Verwurzelung der politischen Lager in der Bevölkerung etc.). Die internationale Zugkraft war außerordentlich stark, und die einzige Antwort darauf war die Entscheidung in welchem Tempo die Transformation stattfinden sollte und die Gestaltung der Details der von den westlichen Ländern kopierten Strukturen. Tiefgehende Diskussionen über effektive Maßnahmen der demokratischen Selbstverwaltung wurden in Osteuropa weder geführt noch wurde ihnen dieses nahegelegt.⁵² Die Förderung von Demokratie wurde von der EU und den USA betrieben durch den Aufbau von „...Druck auf undemokratische Regierungen sich zu demokratisieren, Unterstützung für junge Demokratien, die versuchen sich zu konsolidieren, und die Beibehaltung einer strikten Haltung gegenüber anti-demokratischen Kräften, die die errichteten Demokratien bedrohen oder stürzen.“⁵³ Dies wurde hauptsächlich durch wirtschaftliche Maßnahmen versucht zu erreichen, in der fehlerhaften Annahme, Demokratie und Marktwirtschaft seien austauschbar, weshalb es letztlich gleichgültig sei, welches von beiden zuerst etabliert ist.

Das hinter diesen Bemühungen des Westens deren eigene Sicherung von Frieden und Wohlstand stand, wurde den mittelosteuropäischen Staaten erst langsam bewußt. Das große Prestige der EU basierte zunächst auf den Erwartungen der Beitrittskandidaten auf eine prosperierende Zukunft, stand dann aber später im krassen Gegensatz zu der ihnen auferlegten wirtschaftlichen Kooperation, deren Regeln alleine von den EU-

⁵² Vgl. Zielonka 2001: 25-26, 531.

⁵³ Siehe Pridham 1995: 453.

Mitgliedsstaaten festgelegt wurden und die dementsprechend nur die Interessen einer Seite wiedergaben.⁵⁴ Erst nach dem Rückgang der Akzeptanz von Demokratie in allgemeinen und einer EU-Mitgliedschaft im speziellen innerhalb der osteuropäischen Gesellschaften, versuchte die EU, ihren Policy-Mix ausgewogener zu gestalten.

Es ist berechtigt zu behaupten, daß der demokratische Idealismus in Osteuropa nach einem Jahrzehnt politischer „Beitrittskrämerei“ einem Denken gewichen ist, der die eigenen wirtschaftlichen Interessen in den Vordergrund stellt. Das zeigt aber nur wie gut diese jungen Demokratien ihre Lektion von westeuropäischer Politikgestaltung gelernt haben. Trotzdem ist der internationale Druck nach Demokratisierung stark und bleibt ein definierendes Element der internationalen Politik. Es ist weiterhin *the only game in town*.

1.2.2 Determinanten der nationalen Ebene

Wie oben angeführt, bieten Gelegenheitsfenster nationalen Akteuren die Möglichkeit, ihre institutionelle Umgebung zu verändern, und das trifft natürlich auch auf Ereignisse in der Innenpolitik zu, wie z. B. eine verfassungsändernde Mehrheit nach einem überwältigenden Wahlsieg. Und wie an derselben Stelle argumentiert, sollten diese Ereignisse eher als eine Art Ausreißer im politischen Tagesgeschäft betrachtet werden und nicht den Stellenwert regelmäßiger Ereignisse eines politischen Systems erhalten. Anhand zweier, aus den Theorien der internationalen Beziehungen entliehener Aspekte, können jene Gegebenheiten definiert werden, die beim institutionellen Wandel auf nationaler Ebene eine zentrale Rolle spielen: die Qualitäten der Akteure und die Qualitäten der Umgebung. Gemäß der Theoriesynthese sind Akteure rationale Vertreter ihrer Interessen, die durch die Fähigkeiten anderer Akteure und strukturelle Zwänge, also des institutionellen Rahmens, eingeschränkt werden.⁵⁵

Während der Phase der Konsolidierung ändert sich die Situation der Akteure jedoch: Sie beginnen erst die Regeln des politischen Wettstreits innerhalb der institutionellen Strukturen zu erfahren. Häufig verschwinden politisch einflußreiche Akteure der vorausgegangenen Demokratisierungsphase oder spalten sich in verschiedene Fraktionen. Andere Akteure wiederum erleben ein Comeback auf der politischen Bühne, illoyale und semi-loyale Akteure manifestieren sich. Während der

⁵⁴ Vgl. Pridham 1997: 23.

⁵⁵ Vgl. Cortell 1999: 180.

Konsolidierung steigt normalerweise die Anzahl und Vielfalt der Akteure.⁵⁶ Die beiden zentralen Aufgaben während dieser Zeit sind das Erreichen von stabilen und funktionsfähigen politischen Mehrheiten, und es gilt zu verhindern, daß anti-demokratische Akteure an Einfluß gewinnen. Es ist immer einfacher, seine politischen Präferenzen in der Opposition zu pflegen, als sie aktiv gegen öffentlichen oder politischen Widerstand durchsetzen zu müssen. Daher sind loyale Akteure in Regierungsverantwortung immer dem Risiko von Verlust ihrer Glaubwürdigkeit ausgesetzt, falls sie mit ihren politischen Zielen scheitern. Zusätzlich ist das ganze politische System gefährdet, wenn es auf illoyale Akteure als Mehrheitsbeschaffer angewiesen ist, denn dadurch werden jene erst zu vollwertigen Akteuren aufgewertet und können semi- oder illoyale Politik betreiben.⁵⁷

Institutionelle Strukturen

Es mag zwar paradox erscheinen, daß Institutionen Determinanten für Akteure darstellen, die wiederum durch ihre Politiken verantwortlich für institutionellen Wandel sind. Aber wie weiter oben beschrieben, ist die Beziehung von Akteuren und Institutionen durch gegenseitige Abhängigkeit hinsichtlich Herkunft und Gestaltung gekennzeichnet. Alle Akteure lernen, ihr Verhalten nach den Regeln und Erfordernissen der sie umgebenden Institutionen auszurichten, aber auch ihre Qualitäten passen sich an.⁵⁸ Regierungssysteme mit einem Mehrheitswahlrecht bringen z. B. mehr Parteien der politischen Mitte hervor, wo hingegen beim Verhältniswahlrecht der Zwang zur ideologischen Selbstbeschränkung fehlt. In präsidentialen Regierungssystemen ist die Parteienlandschaft stärker in Bewegung; parlamentarische Systeme stärken im allgemeinen die Fraktionsdisziplin. Im Zusammenhang mit den gesellschaftlichen Konfliktlinien (*cleavages*) eines Landes produziert die Regierungsart und der Wahlmodus einen bestimmten Grad an Fragmentierung des Parteiensystems, Polarisierung im politischen Umgang und Fluktuation der Wählerschaft. Hohe Fragmentierung behindert die Schaffung von tragfähigen Koalitionen und verringert die politische Stabilität im Allgemeinen, starke Polarisierung hat die gesellschaftliche Akzeptanz von demokratisch illoyalen Praktiken und extremistischen Parteiprogrammen zur Folge. Eine hohe Fluktuation erhöht die Nachfrage (und dadurch

⁵⁶ Vgl. Bos 1994: 97.

⁵⁷ Vgl. Plasser 1997: 46; Merkel 1994: 318; Sartori 1997: 222.

⁵⁸ Vgl. Plasser 1997: 35.

auch das Angebot) nach populistischer Politik und erschwert notwendige Entscheidungen und Reformen.⁵⁹

Die Strukturen der Konfliktlinien unterscheiden sich in den mittelosteuropäischen Staaten von den Ländern früherer Demokratisierungswellen. So hat sich die Intensität der traditionellen Konfliktlinien Stadt/Land und Kirche/Säkularisierung aufgrund der kommunistischen Vergangenheit stark vermindert (mit Ausnahme von Polen). Die Konfliktlinie Materialismus/Post-Materialismus befindet sich noch im frühen Anfangsstadium und der Konflikt Arbeit/Kapital wurde ersetzt durch den der Zentrum/Peripherie. Zwei Konfliktlinien, die als spezifisch für osteuropäische Transformationsstaaten gelten, sind radikale Markttransformation/sanfte Wirtschaftsreformen und Transformationsverlierer/-gewinner.⁶⁰

Der Aspekt der begrenzten Rationalität

Unabhängig von der Frage, ob Akteure nach politischer Macht, persönlichem Reichtum oder der Erfüllung ihrer ideologischen Agenda streben, werden die von ihnen angewandten Strategien als ein Produkt rationalen Denkens betrachtet. Rationalität wird definiert als „...Fähigkeit der Akteure, die relevanten Alternativen zu unterscheiden und zwischen den Optionen gemäß ihrer Präferenzen auszuwählen.“⁶¹ Kritiker des Aspekts des rationalen Denkens behaupten, Rationalität würde von den Akteuren einfach vorausgesetzt ohne sie wirklich beobachten zu können. Abgesehen von der allgemeinen Annahme, daß vernünftige Akteure generell rational handeln müssen, gibt es keinen Beweis, der uns erlaubt Rationalität, in jeder Situation als realistische Handlungsweise zu erwarten. Als rational verstandene Handlungen können auch anderen Ursachen entstammen und die Interpretation der tatsächlichen Gründe zieht die Annahme der universellen Rationalität in Zweifel.⁶²

Ein rationaler Akteur ist in seiner Umgebung nicht immer so rational wie es angenommen wird. Auch wenn eine Regierung oder eine Partei von der Richtigkeit ihrer Entscheidung überzeugt ist, mit der sie ein bestimmtes Ziel erreichen will, ist ihr Handeln beeinflusst von der subjektiven Wahrnehmung und den zur Verfügung stehenden Informationen. Letztendlich ist das nicht Rationalität, sondern die *Absicht*,

⁵⁹ Für eine tieferegehende Analyse von vergleichender Politikforschung vgl. Dawisha 1997: 55-57; Merkel 1999: 139, 154-159; Merkel 1997: 342-346, 355-357; von Beyme 1997: 28-29, 46-49.

⁶⁰ Für eine detaillierte Grafik aller existierenden Konfliktlinien vgl. von Beyme 1997: 42.

⁶¹ Siehe Plümper 1995: 53.

⁶² Vgl. Kato 1996: 573-574.

rational zu handeln. Das Konzept, das den Prozeß von rationalem Handeln auf Basis subjektiver Psychologie anstelle von automatisierter Gewinnmaximierung erklärt, nennt sich „begrenzte Rationalität“.⁶³ Der Schwerpunkt liegt hierbei auf der Subjektivität zielorientierten Verhaltens und unterscheidet zwischen der Rationalität der Wahrnehmung einer Situation und der Rationalität der zur Verfügung stehenden Alternativen. Das sich durch die begrenzte Rationalität neu ergebende Erklärungsmuster für das Verhalten von Akteuren läßt sich mit dem neuen Begriff der „Zufriedenstellung“ (*satisficing*) beschreiben: Akteure vergleichen den vermeintlichen Gewinn mit ihren Anforderungen und betreiben aufgrund des damit verbundenen Aufwands an Kosten und Zeit nicht nach einer grenzenlosen Gewinnmaximierung. Das bedeutet, ein Akteur wird eine Strategie oder eine Entscheidung akzeptieren, wenn er dadurch zufriedengestellt wird, unabhängig von weiteren möglichen, aber nicht gesicherten Gewinnen.⁶⁴ In Kombination mit den subjektiven Wahrnehmungen der Akteure ergeben sich folgende Annahmen:

- Das Sammeln von Informationen ist teuer. Je höher die Kosten steigen, desto eher wird der Akteur sich mit einer akzeptablen Lösung zufrieden geben, auch wenn es nur eine suboptimale darstellt.
- Bereits akzeptierte und angewandte Strukturen werden wegen den möglichen Folgekosten einer Fehlentscheidung nur in Ausnahmefällen geändert.
- Akteure ändern ihre Kooperationsstrukturen nicht, so lange ihre Mindestwartungen erfüllt werden. Nur wenn diese unterschritten werden oder Verluste eintreten, folgt eine Überarbeitung der langfristigen Strategien.
- Je größer die Notwendigkeit für ein schnelles Handeln vorliegt, desto wahrscheinlicher suchen Akteure die Lösung des Problems in bereits existierenden institutionellen Strukturen.⁶⁵

Das rationale Verhalten von Akteuren wird stark durch ihre Wahrnehmung ihrer eigenen Fähigkeiten und der ihnen bekannten Informationen begrenzt. Als Folge wird eine vorsichtig abwartende Haltung zum Normalfall – die Ungewißheit über die Konsequenzen sowie die Angst vor Verlusten mindert den Anreiz an einer Änderung des Bewährten.⁶⁶

⁶³ Vgl. Plümper 1995: 59; Kato 1996: 575.

⁶⁴ Vgl. Plümper 1995: 60.

⁶⁵ Vgl. Plümper 1995: 60-70.

⁶⁶ Vgl. Plümper 1995: 65.

Jegliche Betrachtung von Akteuren als rationale Vertreter ihrer Interessen oder als egoistischen Gewinnmaximierern verliert ihre Aussagekraft, wenn die betreffenden Strategien auf unzureichenden Informationen basieren. Informationslücken führen zu einer falschen Bewertung von Situationen, und das wiederum zu Fehlentscheidungen, trotz vermeintlich rationalem Akteursverhalten.⁶⁷ Im Falle Ostmitteleuropas ist begrenzte Rationalität aus verschiedenen Gründen zutreffend: Die Regierungen der Beitrittsländer müssen höhere Kosten bei der Beschaffung von Informationen über den Beitrittsprozeß in Kauf nehmen als z. B. Mitgliedsstaaten der Europäischen Union. Der Ausschluß von westeuropäischen Strukturen führt zu einem Mangel an Informationen, insbesondere in EU-Angelegenheiten. Auf der anderen Seite muß die Erwartung der Bevölkerungen nach Wohlstand und Sicherheit schnell erfüllt werden. Als Konsequenz entsteht ein hoher Anreiz für die Regierungsakteure, Kooperationen mit kurzfristigen Gewinnen denen mit langfristig höheren Gewinnaussichten vorzuziehen und eine eingeschlagene Strategie beizubehalten, damit das Erreichte nicht riskiert wird.

Die Logik des Angebrachten

Die Entscheidungsmuster von Akteuren sind vielschichtig. Natürlicherweise wird ihnen rationales Handeln unterstellt bzw., wie im vorangegangenen Abschnitt dargelegt, zumindest die Absicht zur Rationalität. In der Politikwissenschaft ist diese „Logik des Austausches“ (*logic of exchange*) die Basis für das Verständnis von Spieltheorien mit vielen verschiedenen Akteuren: Die Akteure befinden sich in einem institutionalisiertem Spiel (hier die Innenpolitik), ordnen ihre Interessen gemäß ihren Prioritäten und setzen dementsprechend Strategien ein. Die Institutionen bestimmen den Umfang und das Resultat des Austausches zwischen den Akteuren, also den (politischen) Gewinn und Verlust jedes Beteiligten.⁶⁸ Zur Wiederholung: Die (beschränkte) Rationalität bestimmt die Entscheidung der Akteure, das Resultat (also der *Austausch*) wird durch die Regeln der Institutionen bestimmt.

Die „Logik des Angebrachten“ (*logic of appropriate*) hingegen erweitert die Funktion von Institutionen von der reinen Umsetzung des Akteursverhaltens um dessen Einflußnahme aufgrund der Annahme, daß Institutionen auch Akteurspräferenzen verändern können. Hierbei wird argumentiert, daß Akteurspräferenzen stark pfadabhängig sind, in bestimmten sozio-kulturellen Elementen ihre Wurzeln haben und

⁶⁷ Vgl. Evans 1993: 408.

⁶⁸ Vgl. Rothstein 1996: 147.

darüber hinaus durch die Mitgliedschaft in einer sozialen Gruppe, wie z. B. einer Partei, geformt werden. Daher sind Präferenzen keine konstanten Variablen in der Spieltheorie, mit denen das Akteursverhalten vorausgesagt werden kann, wie es die Logik des Austausches voraussetzt.⁶⁹ Akteure neigen zur Einhaltung von ideologischen oder sozialen Vorgaben, mit denen sie von Gruppen oder Institutionen ausgestattet worden sind. Eine Parteimitgliedschaft oder ein Amt in einer politischen Institution sind die besten Beispiele. Parteien geben ihren Mitgliedern eine einzigartige und kennzeichnende Identität, eine gemeinsame Definition von Realität. Das Verhalten von Individuen wird durch ihre Partei beeinflusst, sie tragen und fördern die gemeinsamen ideologischen Werte.⁷⁰ Das gleiche gilt für besondere Funktionen oder Ämter im Regierungssystem eines Landes, z. B. Fraktionsführerschaft, Parteivorsitz, Regierungsleitung oder das Amt des Staatsoberhauptes. Wenn eine solche Position erreicht worden ist oder eine Sozialisierung durch die Parteikarriere stattfand, ist das gewinnmaximierende Verhalten von rationalen, individuellen Akteuren durch Muster ergänzt, wenn nicht sogar ersetzt worden, die generell für das jeweilige Amt als *angebracht* gesehen werden.⁷¹ „Der [...] öffentliche Charakter der Institution ‚wäscht‘ die Präferenzen des Individuums.“⁷² Dies kann z. B. in Fällen beobachtet werden, in denen ein Politiker, der zum Staatsoberhaupt gewählt worden ist, von seinen ehemaligen Parteikameraden abweichende Meinungen über bestimmte Politiken entwickelt und vielleicht sogar versucht, deren Regierungstätigkeit mit den ihm zur Verfügung stehenden Mitteln auszugleichen. Die Logik des Angebrachten behauptet nicht, daß ein Akteur aufgrund von Parteiideologie oder eines Amtes aufhört, sich rational zu verhalten. Aber es vermag zu erklären, warum Akteure in bestimmten Fällen irrationale Entscheidungen treffen oder an Strategien festhalten, die voraussichtlich einen geringeren Gewinn versprechen.

1.3 Institutioneller Wandel auf der innerstaatlichen Ebene

Für die Untersuchung des institutionellen Wandels muß im Vorfeld eine klare Katalogisierung der relevanten Aspekte des Untersuchungsobjektes erstellt werden. Es ist erforderlich, die einzelnen Objekte des Erkenntnisinteresses der vorliegenden Arbeit

⁶⁹ Vgl. Peters 1999: 114.

⁷⁰ Vgl. Peters 1999: 114.

⁷¹ Vgl. Rothstein 1996: 147.

⁷² Siehe Rothstein 1996: 149.

zu identifizieren und gemäß dem (in den vorangegangenen Abschnitten aufgezeichneten) theoretischen Rahmen einzuordnen. Sie bilden die Leitlinien der drei Länderstudien und später die Basis für deren vergleichende Analyse. Die folgenden drei Fragen legen die Grundlagen fest:

1. Wer führte den Wandel aus? Die Frage nach den beteiligten und verantwortlichen Akteuren.
2. Wie wurden die Entscheidungen für den Wandel getroffen? Die Frage nach den politischen Mechanismen, die zum Wandel geführt haben.
3. Wie hat sich der Wandel manifestiert? Die Frage nach dem Resultat institutionellen Wandels.

Damit diese Fragen als Grundgerüst für den analytischen Teil und damit später auch für die Schlußfolgerungen von Nutzen sind, müssen sie weiter erläutert werden. In den beiden nachfolgenden Abschnitten wird die Begründung dargelegt, warum sich Parteien in diesem Zusammenhang als die primären Akteure qualifizieren, die dann in den Länderstudien auf ihre jeweilige Rolle im institutionellen Wandel hin untersucht werden. Ebenso erfolgt die Diskussion über die Mechanismen der Entscheidungsfindung von Akteuren in nationalen Arenen, nach denen die in den Ländern beobachteten politischen Strategien bewertet und eingeordnet werden. Der Prozeß der Entscheidungsfindung ist dahingehend wichtig, daß jeglicher institutioneller Wandel auf das Verhalten der Akteure zurückgeht und damit auch auf ihre Strategien, Entscheidungen herbeizuführen. Die Veränderungen schließlich, die aus dem institutionellem Wandel hervorgegangen sind, gehen direkt aus den Erläuterungen der Länderstudien hervor, bzw. werden im Falle der institutionellen Strukturen, die im Rahmen des Beitrittsprozesses geschaffen worden sind, separat im Kapitel 5 erläutert.

1.3.1 Politische Parteien als maßgebliche Akteure

In einem demokratischen politischen System nehmen Parteien eine herausgehobene Stellung ein. Sie wirken als Verbindungselement zwischen der Gesellschaft, den nationalen Institutionen und den anderen nationalen und internationalen Akteuren. Parteien werden ausnahmslos durch Individuen oder eine kleine Personengruppe kontrolliert (Parteilite), herrschen zeitlich begrenzt über Institutionen (z. B. in Form der Regierung) sind aber über die Parteibasis und ihren Wählern in der Gesellschaft verwurzelt. Diese „zwitterhafte“ Existenz, gleichzeitig Teil von Institutionen, Akteuren und Gesellschaft zu sein, stattet Parteien mit genuinen Qualitäten aus. Sie genießen eine

legitimierte Stellung innerhalb Demokratien, haben aber im Gegenzug Aufgaben zu erfüllen, insbesondere während der Phase der Konsolidierung: die Verbindung zwischen Gesellschaft und Staat herstellen und beide auf der internationalen Ebene repräsentieren, den Abbau der Unsicherheit während der Transformationsphase unterstützen, die politische Sozialisation der Bevölkerung vorantreiben und zur Legitimierung des demokratischen Regimes beitragen.⁷³

In ihrer Rolle als Exekutive und Legislative innerhalb des (parlamentarischen) Regierungssystems sind Parteien die erste und oberste Instanz im legalen und formalen Prozeß der politischen Entscheidungsfindung. Daher konzentrieren sich die Länderstudien der nachfolgenden Kapitel auf Parteien als die maßgeblichen Akteure des institutionellen Wandels und räumen ihren Beweggründen und spezifischen Agenden einen relativ großen Raum ein. Natürlich werden andere Akteure, die auch Teil der drei Gewalten sind (z. B. Staatspräsident und oberster Gerichtshof), im Rahmen politischer Prozesse, bei denen sie beteiligt sind, mit in die Untersuchung einbezogen. Für die Betrachtung der Parteien als maßgebliche Entscheidungsträger in der Politik ist es notwendig, das Zustandekommen von Entscheidungen zu verstehen. Politische Entscheidungen werden aufgrund der Auswahl von Strategien getroffen, die durch drei Aspekte bestimmt werden: die begrenzte Rationalität, die Logik des Austausches und die Logik des Angebrachten (*bounded rationality*, *logic of exchange* und *logic of appropriate*, siehe Abschnitt 1.2.2). Entscheidungen lassen sich also von bestimmten Attributen ableiten, die wir den handelnden Akteuren zuschreiben: von der Absicht, trotz unzureichender Informationen rational zu handeln, von dem Ziel der Gewinnmaximierung gemäß der persönlichen Präferenzen, und von einem Verhaltensmuster, geprägt von der zugehörigen Partei, der sozialen Gruppe oder dem ausgeübten politischen Amt.

Von Relevanz für das Verständnis der Entscheidungsprozesse ist auch die Existenz von sogenannten Veto-Mächten, illoyalen und semi-loyalen Akteuren unter den Parteien. Semi-loyale Akteure sind aufgrund ihres opportunen Charakters zwar leicht von den Vorteilen eines demokratischen Systems zu überzeugen, verhalten sich aber in politischen Krisenzeiten unberechenbar. Im Gegensatz zu illoyalen Akteuren, die offen demokratische Strukturen in Frage stellen⁷⁴, spielen semi-loyale ihre eigenen illoyalen

⁷³ Vgl. Plasser 1997: 70.

⁷⁴ Plasser benennt verschiedene Aspekte wonach Akteure sich als illoyal qualifizieren: die Weigerung Gewalt als Mittel abzulehnen, die Weigerung legitim gewählte Akteure zu akzeptieren, die Bereitschaft die Rechte der Opposition zu beschränken, die Kooperation mit anderen illoyalen Akteuren und die systematische Diffamierung der politischen Gegner. Vgl. Plasser 1997: 45.

Aktivitäten als etwas entschuldbares herunter. Außerdem ziehen sie die Nähe zu illoyalen Akteuren des eigenen politischen Lagers einer Annäherung an loyale Akteure anderer Lager vor. Neben der Marginalisierung dieser Akteure gehört die Auflösung von eingeschränkten Domänen der Autorität und Politikgestaltung, zu denen gewählte Regierungen keinen Zugang besitzen, und die Korrektur von undemokratischen Verzerrungen der Wahlprozedur zu den Aufgaben einer erfolgreichen Konsolidierung.⁷⁵

1.3.2 Pfad der Entscheidungsfindung und Vetopunkte

Entscheidungsfindungen innerhalb eines politischen Systems werden nicht nur, wie im vorherigen Abschnitt erklärt, durch die Attribute der Akteure bestimmt, sondern unterliegen natürlich auch bestimmten Prozeduren innerstaatlicher Strukturen. Dies kann als eine Art Pfad verstanden werden, der in seiner Länge situationsbedingt variiert und dessen einzelnen Stationen durchlaufen werden müssen, damit letztendlich eine Entscheidung getroffen oder aber verhindert wird. Entscheidungen in der Politik sind keine Entscheidungen, die in einem bestimmten Moment und unabhängig vom Kontext der Geschehnisse getroffen werden. Sie sind das Resultat einer Reihe von Einzelentscheidungen verschiedener Akteure, die in verschiedenen politischen Arenen (wie z. B. Parteitage, Kabinettsitzungen, Parlamentsausschüsse etc.) zustande gekommen sind. Aus dem Zusammenspiel von Akteurskonstellationen, der Wahrnehmung der Situation und dem Interaktionsmodus ergibt sich, ob im Rahmen der institutionellen Umgebung ein Veto-Punkt existiert, der den Entscheidungsprozeß stoppen könnte. Hingegen sind Veto-Mächte (*veto player*) Akteure, die die Möglichkeit besitzen, solche Veto-Punkte erfolgreich zu nutzen, sei es aufgrund verfassungsgemäßer Gewaltenteilung (z. B. Abstimmung im Parlament), politischem Druck oder Erpressung (z. B. die Drohung, die Regierungskoalition zu verlassen), oder durch die Mobilisierung der Wählerschaft (z. B. durch das Initiieren eines Volksentscheides). Sie stellen daher Akteure dar, deren Einverständnis für die Entscheidungsfindung benötigt wird.⁷⁶

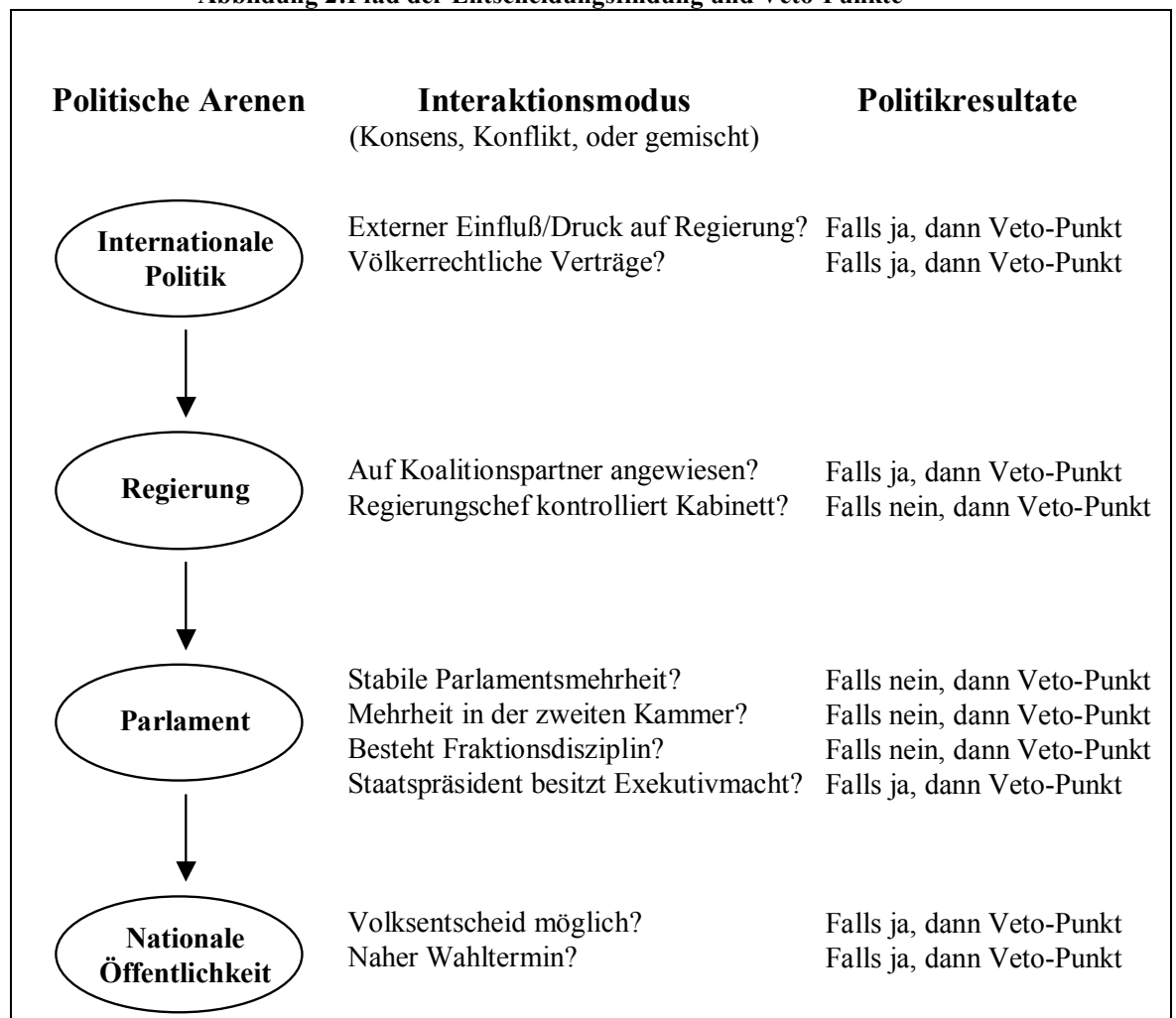
Die Konstellation der Akteure in den jeweiligen Arenen erfolgt z. B. durch Wahlen, besondere Ereignisse und den sich ändernden politischen Einfluß der Beteiligten. Der Interaktionsmodus stellt das Verhaltensmuster dar, durch das die Interaktion der

⁷⁵ Vgl. Plasser 1997: 37-38, 43. Siedschlag erwähnt zwar den Begriff der semi-loyalen Akteure nicht, warnt jedoch vor Akteuren mit einem „falschen Bewußtsein“, die unechte, strategisch gewählte Präferenzen an den Tag legen. Dies führt zum Verfall von demokratischer Machtausübung aufgrund der fehlenden moralischen Identifikation mit den gegenwärtigen Institutionen. Vgl. Siedschlag 2000: 138.

⁷⁶ Vgl. Immergut 1992: 63-64; Tsebelis 1995: 301.

Akteure geprägt ist. Der Modus kann sich in jeder neuen Situation ändern und unterliegt den Determinanten der nationalen Ebene (siehe Abschnitt 1.2.2). „Konsens“ steht für die Bereitschaft, eine Vereinbarung anzustreben, unabhängig davon, ob die verschiedenen Akteure einen ähnlichen Standpunkt vertreten, oder ob der schwächere Akteur einsehen mußte, daß er die Entscheidung sowieso nicht stoppen kann, also keine Möglichkeit zur Ausnutzung eines Veto-Punktes besitzt. „Konflikt“ bedeutet, daß entweder eine Akteur die Absicht hat, einen Veto-Punkt zu nutzen, oder daß die Entscheidungsfindung von einem Akteur ohne weitere Konsultation eigenmächtig durchgeführt wird, da er die Möglichkeit besitzt, diese ohne fremde Unterstützung an Veto-Punkten vorbei durchzusetzen. Das spezifische Konfliktniveau (*level of conflict*) einer Entscheidungsfindung kann als das Produkt aus Akteurskonstellation und Interaktionsmodus verstanden werden (siehe Abbildung 2).⁷⁷

Abbildung 2: Pfad der Entscheidungsfindung und Veto-Punkte



Quelle: Immergut 1992: 66; Scharpf 1997: 44; modifiziert vom Autor.

⁷⁷ Vgl. Immergut 1992: 64-66; Scharpf 1997: 44, 46, 48.

Veto-Mächte und Veto-Punkte stellen nicht zwingend Hindernisse für eine Entscheidungsfindung dar. Ihre Existenz sagt nichts über die Handlungsabsicht aus, nur über die bestehende Möglichkeit, Entscheidungen zu blockieren bzw. abzuändern. Aber je größer ihre Zahl in einem betreffenden Fall, desto unwahrscheinlicher ist ein positiver Ausgang. So muß auch jede Entscheidung, die möglicherweise zum institutionellen Wandel führt, eine Interessenkoalition von Akteuren und Veto-Mächten hinter sich vereinen.⁷⁸

⁷⁸ Vgl. Risse 2000: 9.

2. Die Europäische Union als externer Akteur

Ihre Rolle in den Beziehungen zu den Transformationsstaaten mußte die europäische Union erst finden. Von Anfang an war es klar, daß die bis dahin westeuropäische Werte- und Wirtschaftsgemeinschaft der zentrale Fokus für die post-kommunistischen Staaten Mittelosteuropas sein würde. Sie stand für die Hoffnung nach Wohlstand, und war aufgrund ihrer Integrationsentwicklung theoretisch offen für die osteuropäischen Demokratien. Die USA und die NATO stellten weitere Fixpunkte dar. Jedoch war dies in den ersten Jahren Ausdruck der allgemeinen Fluchtbewegung der ehemaligen Satellitenstaaten weg von der kollabierenden Sowjetunion unter das schützende Dach der transatlantischen Sicherheitsstruktur mit der letzten verbleibenden Supermacht USA als Führungsnation.

Eine EU- und NATO-Mitgliedschaft schlossen sich als außenpolitisches Ziel nicht aus, sie unterschieden sich nur hinsichtlich der politischen und wirtschaftlichen Kosten: Entpuppte sich der EU-Beitrittsprozeß als langwierige administrativ-juristische Übernahme von Regelungen und als ein schmerzhafter wirtschaftlicher Umbau, deren Vorteile sich erst in mittelferner Zukunft manifestieren würden, waren die Anforderungen für das Letztere, also die Beseitigung des Widerstandes von Rußland und eine zügige Modernisierung der Streitkräfte, relativ kurzfristig zu erreichen. Natürlich erlauben die fundamentalen Unterschiede zwischen einem System der kollektiven Verteidigung und einer supranationalen Organisation keinen direkten Vergleich ihrer Beitrittsmechanismen.

Allerdings war einer der entscheidenden Gründe, weshalb sich der NATO-Beitritt mit weniger Komplikationen als der EU-Beitrittsprozeß vollzogen hat, das eigene Sicherheitsinteresse der westlichen Staaten an einer schnellen Mitgliedschaft der ehemaligen Ostblockstaaten. Darüber hinaus waren sie finanziell in der Lage wie auch ausgesprochen kaufmännisch motiviert, mit der Bereitstellung benötigter Kredite und Waffensysteme die gesamte Grundlage für die Angleichung der Streitkräfte der Warschauer Paktstaaten bereitzustellen. Im Gegensatz dazu wollten und mußten dieselben Staaten aufgrund ihrer Interessen als EU-Mitglieder sicher gehen, daß durch eine Erweiterung nach Osteuropa das vielschichtige politische und wirtschaftliche Netz, aus dem die EU besteht, nicht bis zur Grenze der Funktionsunfähigkeit strapaziert wird. Somit war der NATO-Beitritt eine kurzfristige Strategie, um dem ungewissen Sicherheitszustand in Osteuropa zu begegnen. Der EU-Beitritt war hingegen eine langfristige Option, einschließlich sehr hoher *exit costs*, die einen absoluten Gewinn auf

allen Ebenen versprach. Daher war es nur natürlich, daß die EU in den 90er Jahren zum primären externen Akteur der osteuropäischen Staaten aufgestiegen ist, unabhängig ihrer Bereitschaft oder Fähigkeit zu einer Erweiterung der Union.

Obwohl es während der Regimewechsel in Mittelosteuropa klar gewesen sein muß, daß das primäre außenpolitische Ziel aller späteren post-kommunistischen Staaten die Mitgliedschaft in der Europäischen Union sein würde, traf diese Entwicklung die EU doch unvorbereitet. Schon Anfang der 90er Jahre, als über die ungeklärte Zukunft der NATO und alternative Sicherheitsstrukturen diskutiert wurde, stand der Wunsch der mittelosteuropäischen Staaten fest, sich so rasch wie möglich um eine EU-Mitgliedschaft zu bemühen. Deren Reaktion beschränkte sich zunächst auf ad hoc Entscheidungen, um nicht den Anschluß an die Entwicklung in der Region zu verlieren. Der EU fehlte eine durchdachte Strategie für die politische Unterstützung der jungen Demokratien, ebenso wie für die Weiterführung der europäischen Integration unter der Beteiligung Osteuropas. Die Meinungen unter den Altmitgliedern waren geteilt. Sie waren nicht imstande, sich auf etwas anderes als technische Hilfestellung und finanzielle Entwicklungshilfe zu einigen.

Als Antwort auf das europäische Post-Wende-Szenario war dies aber nicht ausreichend.⁷⁹ Die Prioritäten der EU lagen zu jener Zeit woanders: die Aufnahme der EFTA-Staaten, die Lösung westeuropäischer Wirtschaftsprobleme und die Vertiefung der Beziehungen zwischen den bisherigen Mitgliedern, einschließlich der Neudefinition der Rolle des wiedervereinigten Deutschlands. Trotz der Tatsache, daß eine Osterweiterung der EU in den Bereichen der Sicherheit, Wirtschaft und Demokratie ein gewinnbringender Prozeß für beide Seiten darstellen würde, fehlte es an einer gemeinsamen Zukunftsvision innerhalb der EU.⁸⁰ Die Erweiterung wurde vornehmlich als eine ökonomische, und damit letztendlich als eine finanzielle Aufgabe wahrgenommen, deren Bewältigung nicht die Integration Westeuropas gefährden durfte oder auf Kosten der Altmitglieder geschehen sollte. Die Betrachtung der Osterweiterung auf Basis nüchterner Zahlen ergab, daß sie einen Bevölkerungszuwachs von 28% mit sich bringen würde, hingegen aber einen Anstieg des Bruttoinlandprodukts von nur 4%. Dabei wurde jedoch vernachlässigt, daß die osteuropäischen Beitrittsländer in Relation zu ihren nationalen Wirtschaften eine viel höhere Finanzleistung im Voraus erbringen

⁷⁹ Vgl. Mannin 1999a: 12.

⁸⁰ Vgl. Mayhew 1998: 385; Mannin 1999a: 14, 56.

mußten als die EU-Staaten, um erst später, nach dem Beitritt die Vorteile einer Mitgliedschaft nutzen zu können.⁸¹

Paradoxerweise war es der Beitrittsdruck der ostmitteleuropäischen Staaten, der die Europäische Union veranlaßte, die bis dahin verschleppten Reformen der gemeinsamen Agrarpolitik (GAP), der regionalen Strukturpolitik und der Mehrheitsentscheide in Angriff zu nehmen. Die Lösung dieser Probleme hatte die EU immer wieder verschoben und sogar als Vorwand genommen, die Union in naher Zukunft nicht erweitern zu können.⁸² Interne Angelegenheiten wurden generell den externen gegenüber bevorzugt behandelt. Da die Osterweiterung als eine externe Aufgabe angesehen wurde, ließ man die beitriftswilligen Staaten solange ohne eine verbindliche Aussage über den endgültigen Beitrittsprozeß warten, bis die verspätete Reform der EU-Strukturen begonnen wurde. Die EU entschied sich, die Interessen ihrer Mitgliedsstaaten und deren ökonomischen Bedenken zu schützen, anstelle der Formulierung einer langfristigen, politischen Strategie für die Integration Gesamteuropas. Dieses kurzsichtige Vorgehen, mit dem eigene Vorteile gegenüber Staaten verteidigt wurden, die doch mittelfristig in die selbe Interessengemeinschaft aufgenommen werden sollten, kam – angesichts der Mehrebenen- und multilateralen Entscheidungsprozeduren innerhalb der EU – nicht besonders überraschend.⁸³ Viele verschiedene Interessengruppen der damals fünfzehn Mitgliedsstaaten versuchten Einfluß auf Gemeinschaftsentscheidungen zu bekommen, die zwischen den Regierungschefs ausgehandelt wurden, meistens auf Basis des kleinsten gemeinsamen Nenners. Sogar die individuellen Mitgliedsstaaten hatten bei der Formulierung ihrer eigenen Positionen Probleme, aufgrund der Interessenkonflikte zwischen den nationalen Wirtschafts-, Finanz-, Landwirtschafts- und Außenministerien. Diese Anzahl an *two-level games* innerhalb der EU machte jegliche klar formulierte und vorwärtsgewandte Entscheidung nahezu unmöglich und erlaubte lange Zeit nur eine symbolische Unterstützung und geringe Finanztransfers für die ostmitteleuropäischen Staaten.⁸⁴

⁸¹ Vgl. Grabbe 1998: 90; Inotai 1999: 87. Die Berechnung bezüglich des Zuwachses an Bevölkerung und BIP wurde auf Basis der zehn Staaten ermittelt, die mit der EU Europaabkommen Anfang der 90er Jahre geschlossen hatten.

⁸² Vgl. Sedelmeier 1996: 378.

⁸³ Vgl. Sedelmeier 1996: 365, 372.

⁸⁴ Vgl. Rupp 1999: 371-372.

2.1 Von den Europaabkommen bis zur Heranführungsstrategie: Der Imperativ der Ökonomie

Die EU reagierte auf die Bedürfnisse der mittelosteuropäischen Anwärtstaaten nur langsam. Eine Beitrittsstrategie „aus einem Guß“ existierte nicht. Im Laufe der 90er Jahre wurden bestimmte Ansätze und Instrumente, die sich als hilfreich für das Erreichen der Ziele herausgestellt hatten, weiter ausgebaut, andere wurden entweder eingestellt oder stillschweigend zur Seite gelegt.

Phare (*Poland, Hungary Assistance for the Restructuring of Economies*) stellt das beste Beispiel für eine ursprüngliche Finanzhilfe dar, die später zu einer wichtigen Unterstützung für die Beitrittsbemühungen der Kandidatenländer wurde, wohingegen der „strukturierte Dialog“ für einen fehlgeschlagenen Versuch steht, ein politisches Forum zur Unterstützung des Beitrittsprozesses zu errichten. Phare wurde erstmals 1990 eingerichtet und diente damals als unmittelbare finanzielle und technische Unterstützung für die Entwicklung in Mittelosteuropa. In den folgenden zwei Jahren wurde das Programm auf die Tschechoslowakei und alle weiteren Beitrittskandidaten ausgedehnt.⁸⁵ Außerdem wurden in den nachfolgenden Jahren die Europaabkommen (EA) mit der Mehrheit der ostmitteleuropäischen Staaten unterzeichnet.⁸⁶ Die EA behandelten bilaterale Wirtschaftsfragen und besaßen mehr den Charakter von Handels- und Zollabkommen als den einer Kooperationsvereinbarung. Die mittelosteuropäischen Staaten akzeptierten die Abkommen, welche zwar fair, aber nicht großzügig waren. Auch hier gab es unterschiedliche Ansichten über den Zweck der Abkommen: Die Kandidaten sahen sie als Vorstufe für eine Vollmitgliedschaft, für die Union war es hingegen ein Mittel, den Mitgliedswunsch der Kandidaten erst einmal befriedigen zu können und sich gleichzeitig die Optionen einer tieferen Integration wie auch einer weiteren Verzögerung offen zu halten.⁸⁷ Zu diesem Zeitpunkt bestand die Taktik der Union darin, durch die Aufhebung von Subventionen und Zollgrenzen der Situation in Ostmitteleuropa zu begegnen.

⁸⁵ Vgl. Grabbe 1998: 29, 37-38.

⁸⁶ Die Europaabkommen wurden mit Polen, Ungarn und Tschechien 1991 unterzeichnet, mit Rumänien und Bulgarien in 1993, mit den drei Baltischen Staaten in 1995, und mit Slowenien in 1996.

⁸⁷ Vgl. Hedri 1993: 155-156. Tatsache ist, daß das EU-Recht keine assoziierte Mitgliedschaft kennt. Es unterscheidet nur zwischen einer (Voll-) Mitgliedschaft und assoziierten Beziehungen. Das für die Europaabkommen häufig benutzte Synonym „Assoziationsabkommen“ unterstreicht nur die Fehlinterpretation dieser Verträge als eine Art Vorstufe zur Mitgliedschaft. Für eine Analyse der Europaabkommen mit Ungarn, Polen, Tschechien und der Slowakei und deren Einfluß auf die Handelsbeziehungen vgl. Kohlmann 1997.

Auf dem Gipfel in Essen im Dezember 1994 startete die EU offiziell ihre Heranführungsstrategie für die Beitrittskandidaten, die aber lediglich aus dem Phare-Programm bestand, welches um den strukturierten Dialog und der Anforderung an die Kandidaten, den gemeinschaftlichen Besitzstand (*acquis communautaire*) und das Weißbuch (*single market white paper*) komplett zu übernehmen erweitert wurde. Auf den EA und den Kopenhagener Beitrittskriterien basierend, stellten diese vier Elemente die Heranführungsstrategie der EU dar.⁸⁸ Das Europäische Parlament drängte auf eine stärkere Beachtung der demokratischen Strukturen und der Zivilgesellschaft in den Kandidatenländern während des Beitrittsprozesses, aber die Kommission hielt sich bedeckt, wenn ein Land die Kopenhagener Demokratie Kriterien erst einmal passiert hatte.

Die Phare-Gelder waren als Kompensation für die Kosten bei der Übernahme des *acquis* und des Weißbuches vorgesehen. Dadurch sollte die Transformation der Wirtschaft in Richtung EU-Strukturen erleichtert werden. Geschwindigkeit und Fortschritt waren aber abhängig von der Bereitschaft der jeweiligen Kandidatenländer, die Vorgaben zu übernehmen.⁸⁹ Die Kopenhagener Kriterien, die ziemlich vage gehalten waren, blieben der Maßstab, nach dem die EU die zukünftigen Fortschritte der Kandidaten beurteilen wollte, unabhängig von deren Strategien, die Anforderungen des Beitritts zu erfüllen. Gerade deshalb fehlte es den mittelosteuropäischen Staaten an westlicher Führung im Beitrittsprozeß oder an gezielten Anreizen, ihre Beitrittsbemühungen verstärkt voranzutreiben: Die EU hatte es mehrmals ausgeschlossen, die Kandidaten nach ihren spezifischen Problemen zu bewerten und festgestellt, daß die Erfüllung der Kriterien nicht zu einer automatischen, sondern nur einer möglichen Mitgliedschaft führen würde.⁹⁰ Als im Juli 1997 die Europäische Kommission gemäß der Agenda 2000 die Länder bestimmte, mit denen Beitrittsverhandlungen aufgenommen werden sollten (*avis*), blieben die Kandidaten bis zur Entscheidung weitgehend im unklaren: Sie wußten weder, wie unterschiedlich stark

⁸⁸ Vgl. Meier 1997: 23-24; Grabbe 1998: 30-31; Sedelmeier 1996: 361. Die grundlegenden Bedingungen für eine Mitgliedschaft, die auf dem Kopenhagener Gipfel 1993 verabschiedet wurden, bestanden aus vier generellen Punkten: 1) die Stabilität der Demokratie und ihrer Institutionen (Rechtstaatlichkeit, Menschenrechte, Schutz von Minderheiten und Pluralismus), 2) eine funktionierende Marktwirtschaft, die dem Wettbewerbsdruck im EU-Binnenmarkt standhält, 3) die Fähigkeit zur Übernahme der Rechte und Pflichten, die sich aus der Übernahme des *acquis* ergeben, und 4) das Einverständnis mit den Zielen der Politischen Union sowie der Wirtschafts- und Währungsunion. Das Weißbuch wurde von dem Rat der Europäischen Union im Juni 1995 gebilligt und verabschiedet. Vgl. Grabbe 1998: 30; Lippert 2000a: 126.

⁸⁹ Vgl. Rupp 1999: 95.

⁹⁰ Vgl. Mayhew 1998: 373; Mannin 1999b: 41.

die Fortschritte in den einzelnen Bereichen gewertet würden, noch wo die Grenze war, ab der sie sich für die Verhandlungen qualifizierten. Wahrscheinlich war sich die Europäische Kommission bis kurz vor der endgültigen Auswahl selbst nicht darüber im klaren. Am Ende gehörten Ungarn, Polen, Tschechien, Slowenien und Estland zu den Ausgewählten.⁹¹

Wie oben erwähnt wurde Phare ursprünglich als schnelle Finanzhilfe genutzt. Zwischen 1991-1995 unterstützte das Programm die Reformen der öffentlichen Institutionen in den Empfängerländern, nach 1995 wurde es zum Hauptfinanzinstrument und zentralen Baustein der EU-Heranhführungsstrategie. Als solches war Phare für die Finanzierung bestimmter Projekte vorgesehen: die Modernisierung der administrativen Strukturen der Beitrittsländer, die Ausbildung des Beamtenstandes, die Erneuerung der Infrastruktur in den Bereichen Transport, Handel und Kommunikation und – als eines der Schwerpunkte – die Unterstützung der Umsetzung der vom *acquis* übernommenen Vorgaben und das Training der damit beschäftigten nationalen Verwaltungen (*twinning*).⁹²

Nichtsdestotrotz wurde der fehlende allgemeine Zusammenhalt des Phare-Programms kritisiert, da es sich auf bilaterale Aktionen zwischen EU-Mitgliedern und Kandidaten beschränkte.⁹³ Obwohl Phare auf den Prinzipien von Zuschüssen und Subventionen basiert, deren Effekte zu geringer Effektivität und überflüssiger unternehmerischer Aktivität führen können, wie sie in einigen hochsubventionierten Regionen der EU vorzufinden sind, bot das Programm auch neue Möglichkeiten für die mittelosteuropäischen Staaten: Sie bekamen die Chance zur weitgehend unabhängigen

⁹¹ Vgl. Mannin 1999b: 56-58; Grabbe 1999: 15. Die zehn Anwärterländer erhielten Bewertungen in verschiedenen Bereichen wie Demokratie, Menschenrechte, Marktwirtschaft, Wettbewerbsdruck, die Fähigkeit der europäischen Einheitswährung sowie dem gemeinsamen Binnenmarkt beizutreten, *acquis*, Administration und Justizwesen. Die abschließende Punkteverteilung war: Ungarn 33, Polen 32, Tschechische Republik 29, Slowenien 25, Estland 24, Slowakei 23, Litauen 19, Lettland 18, Rumänien 13, Bulgarien 10. Die größte mögliche Punktzahl war 33.

⁹² Das Twinning-Programm wurde im Mai 1998 gestartet und war in sogenannten „Beitrittspartnerschaften“ organisiert. Die Kandidatenländer formulierten Probleme, die sich ihnen bei der Umsetzung des *acquis* stellten und die einzelnen EU-Mitgliedsstaaten entwickelten und boten Projekte und Programme an, um diese zu lösen (z. B. Unterstützung bei der Einführung der Mehrwertsteuer oder der Einhaltung von Standards bei Kontrollen an den Grenzübergängen). Anschließend konnte jedes Bewerberland sich die Programme aussuchen, die es als die beste Lösung ansah. Die ausgesuchten Programme wurden dann mit Hilfe der jeweiligen EU-Mitglieder umgesetzt, welche hierfür eigene EU-Experten in die Bewerberländer schickten. Die Beitrittspartnerschaften hatten den Vorteil, daß die fehlende EU-Kompetenz innerhalb der Kandidatenländer direkt durch die EU behoben wurde und diese somit nicht auf externe Berater angewiesen waren, um die Anforderungen des *acquis* zu erfüllen. Das *twinning* war sehr erfolgreich hinsichtlich der Errichtung von funktionalen Strukturen und der Ausbildung der darin eingesetzten Administration. Vgl. Lippert 2000a: 133; Europäische Kommission 2001: 5-6.

⁹³ Vgl. Mannin 1999b: 38; Rupp 1999: 102; Sedelmeier 1996: 361; Cameron 1996: 430.

Verwaltung von EU-Geldern und zur grenzübergreifenden Kooperation mit westeuropäischen Ländern, die auf einem qualitativ höheren Niveau lag, als ihre bisherige zwischenstaatliche Zusammenarbeit untereinander. Solange sich die Phare-Empfänger sich an die formalen Prozeduren hielten, konnten sie über die zu fördernden Projekte entscheiden. Des weiteren wurde die Organisation und Koordination in den Unterbereichen der grenzüberschreitenden Kooperation und den Multi-Länder-Programmen komplett den mittelosteuropäischen Ländern übertragen (dezentralisiert und mit jährlich rotierender Präsidentschaft).⁹⁴

Im Jahr 1999 wurden die für den Zeitraum 2000-2006 vorgesehenen Phare-Gelder verdoppelt und zwei weitere flankierende, in ihren Finanzvolumen beträchtlich kleinere Programme gestartet: ISPA (*Instrument for Structural Policies for Pre-Accession*) und SAPARD (*Special Accession Programme for Agriculture & Rural Development*). Der Grund für die Erhöhung der Phare-Mittel ist nicht in erster Linie auf deren Nachfrage zurückzuführen. Aufgrund der vorgeschriebenen Eigenbeteiligung der Empfängerländer sowie deren begrenzte Absorptionsfähigkeit wurden sie bis dahin nur in Ausnahmefällen voll ausgeschöpft. Es war jedoch vorgesehen, daß die Finanztransfers an die zukünftigen Mitglieder nicht aus der GAP und dem Strukturfonds getätigt werden, sondern bis 2006 aus den Mitteln, die für die Erweiterung zur Verfügung gestellt worden sind, also Phare. Dadurch wird den neuen Mitgliedsstaaten zwar doppelt so viel Geld wie bisher in Aussicht gestellt, sie bekommen aber nach ihrem Beitritt letztendlich weniger als die Hälfte im relativen Vergleich zu den Altmitgliedern. Somit können sich die neuen mittelosteuropäischen Mitglieder erst ab 2006 an den Verteilungskämpfen für den EU-Haushalt beteiligen.⁹⁵

Der letzte Baustein der Heranführungsstrategie war der „strukturierte Dialog“, ein Forum vorgesehen für multilaterale Diskussionen von Beitrittsthemen auf ministerieller Ebene. Es hatte jedoch nur wenig Wirkung auf die Entwicklung des Beitrittsprozesses, da keine Entscheidungsbefugnisse vorgesehen waren und westliche Politiker daher diese Arena weitgehend ignoriert haben. Trotz der Versuche Deutschlands und Italiens, den strukturierten Dialog zu reformieren und ihm einen klaren Fokus zu verschaffen,

⁹⁴ Vgl. Mannin 1999b: 381; Rupp 1999: 103.

⁹⁵ Zwischen 1990-1999 betrug das Phare-Volumen jährlich 11 Mrd. Euro, von 2000-2006 stehen insgesamt 21,84 Mrd. Euro zur Verfügung. Das sind jährlich jeweils 1,56 Mrd. Euro für bisherige Phare-Aufgaben, sowie für die regionale Entwicklung und die Landwirtschaft. Für ISPA und SAPARD sind für den gleichen Zeitraum ca. 3,4 Mrd. Euro vorgesehen. Deren Projektfortführung wird jedoch beim Beitritt des Ziellandes vom Kohäsionsfonds übernommen. Dazu im Vergleich: Der EU-Haushalt für 2000-2006 sieht 41,66 Mrd. Euro für die GAP und 29,17 Mrd. Euro für die Strukturpolitik vor. Vgl. Lippert 2000b: 301.

wurde die Initiative auf Empfehlung der Europäischen Kommission im Rahmen der Agenda 2000 eingestellt.⁹⁶

Im Laufe der Beitrittsverhandlungen stellte sich eine gewisse Routine ein, in dem der regelmäßige Fortschrittsbericht der Europäischen Kommission den jährlichen Höhepunkt darstellte. Er diente zur Verbalisierung von Kritik an den Defiziten der Beitrittsbemühungen der Kandidatenländer, enthielt aber gegebenenfalls auch Lob, falls lange geforderte Veränderungen erfüllt worden waren. Im Ton generell mahnend gehalten, funktionierten die Fortschrittsberichte auch als indirektes Druckmittel, da die Regierungen der Beitrittskandidaten sich im Falle allzu großer Kritik vor ihrer eigenen Bevölkerung rechtfertigen mußten und der Opposition eine Angriffsfläche für politische Attacken boten.

Der relativ reibungslose Fortgang der Verhandlungen ab 1998 sollte aber nicht über die wahren Probleme hinwegtäuschen: Bis Ende 2001 wurde zwar ein Großteil der Verhandlungskapitel abgeschlossen bzw. vorläufig abgeschlossen, die schwierigen Kapitel, wie z. B. Landwirtschaft und Freizügigkeit bei Arbeitnehmern, die großes Konfliktpotential für die Verhandlungen bargen, und bei denen Zugeständnisse nur schwer den nationalen Öffentlichkeiten der jeweiligen Kandidatenländer zu vermitteln waren, blieben aber ausgespart. Die allgemeine Strategie war, zunächst die unkontroversen Aspekte der einzelnen Kapitel zügig abzuschließen. Parallel dazu ging die Übernahme des *acquis* nur schleppend voran. Daher war das Jahr 2002 entscheidend für den Beitrittsprozeß: Die Anpassung an das EU-Recht wurde mit einer bürokratischer Kraftanstrengung doch noch vollzogen, auch wenn die Umsetzung weiterhin als sub-optimal bezeichnet werden kann. Im selben Zeitraum wurden alle verbliebenen Kapitel ausgehandelt und galten zum Dezember 2003 als endgültig abgeschlossen. Der allgemeine Druck, bis Jahresende die Verhandlungen beenden zu wollen und die Erkenntnis, daß die EU bei den Übergangsfristen nur minimale Zugeständnisse machen würde, hatten zusätzlich die Entwicklung beschleunigt.

Diese letzte Phase verlief relativ geräuschlos, da die vorhersehbaren Zugeständnisse, die die Regierungen der Kandidaten gemacht hatten, mit der Meldung einer erfolgreichen Beendigung der Beitrittsverhandlungen verdeckt werden sollten. Es war der Abschluß einer Entwicklung, die sich in den mittelosteuropäischen Gesellschaften mehr als ein Jahrzehnt hingezogen hatte und jetzt die Regierungen in ihrem Unterfangen stärkte, die noch ausstehenden Volksabstimmungen durchzuführen. Auch nach den

⁹⁶ Vgl. Grabbe 1998: 38-39; Rupp 1999: 93-94. Der „strukturierte Dialog“ ist auch als der „unstrukturierte Monolog“ bezeichnet worden.

erfolgreich vollzogenen Referenden im Juni/Juli 2003 stellte die europäische Kommission den sanften Druck nicht ein und ermahnte die Beitrittsländer die veränderten Gesetze auch anzuwenden. Am ersten Mai 2004 nahm die Europäische Union Polen, Ungarn, die Tschechische Republik und sieben weitere Staaten als neue Mitglieder auf.

Eine objektive Bewertung der Heranführungsstrategie der EU muß auf Basis der ihr ursprünglich zugrunde gelegten Absicht erfolgen. Die oberste Priorität der EU-Staaten war nicht die Demokratisierung der Post-Kommunistischen Staaten. Eine demokratische Entwicklung war zwar die Basis jeglichen Engagements der zukünftigen Kandidaten in Richtung EU und wurde naturgemäß eine der Grundvoraussetzungen für eine Mitgliedschaft. Das übergeordnete Ziel der Heranführungsstrategie war jedoch die Herstellung der Fähigkeit der Kandidaten, wirtschaftlich im gemeinsamen Binnenmarkt bestehen und die administrativ-juristischen Anforderungen einer Mitgliedschaft bewältigen zu können. Die demokratischen Standards waren nur die erste Hürde, deren selbstständige Überwindung durch die Kandidaten als eine natürliche Entwicklung betrachtet wurde, um überhaupt erst in die Verhandlungsphase einzutreten. Deren erfolgreicher Abschluß Ende 2002 war kein Nullsummenspiel: Außenpolitische Stabilität durch die Einbindung der Transformationsstaaten sowie neue Märkte in Mitteleuropa für die Altmitglieder im Austausch für außenpolitische Sicherheit, größeren politischen Einfluß in Europa, Anstieg der Investitionen und Subventionen für die neuen Mitglieder. Trotz dieser für alle Seiten vorteilhaften Kooperation war es aus strategischen Gesichtspunkten eine realpolitische Tatsache, daß sich bei dieser Ausgangslage die Heranführungsstrategie sich an den innerhalb der EU zusammengeführten (bzw. durch Kompromisse miteinander verknüpften) nationalen Interessen zu orientieren hatte und nicht am Leitmotiv der Demokratisierung.

3. Politische Rahmenbedingungen in Polen, Tschechien und Ungarn

Die institutionelle Ausgestaltung von politischen Systemen ist maßgeblich für die Funktionsweise der einzelnen Gewalten und ihre Beziehung untereinander. Darüber hinaus bilden die institutionellen Strukturen den Rahmen, in dem die Interaktion der nationalen Akteure stattfindet, welche wiederum zum institutionellen Wandel führen kann. Dieser wechselseitige Einfluß zwischen institutionellen Strukturen und Akteuren ist anhand der Theoriesynthese in Abschnitt 1.2 aufgezeigt. Die Interessen der Akteure sind neben dem allgemeinen Streben nach politischer Gestaltungsmacht vielfältiger Natur: Sie resultieren aus gesellschaftlichen Konfliktlinien, bestimmen ihr Weltbild und manifestieren sich in ihrer politischen Programmatik. Beide – die institutionellen Strukturen und die Akteursinteressen – sind für das Verständnis der Handlungsabläufe unentbehrlich, die in der innenpolitischen Arena stattgefunden haben (siehe Kapitel 4). Im folgenden werden die Regierungssysteme und die relevanten Parteien erörtert.

3.1 Polen

3.3.1 Das Regierungssystem Polens: Das konfliktreiche Erbe eines ausgehandelten Regimewechsels

Die Republik Polen ist eine semi-präsidentielle Demokratie, deren politische Institutionen erst 1997 ihre endgültige Form erreicht haben. Die strukturellen Defekte in den ersten Jahren der Republik waren die Konsequenz des ausgehandelten Regimewechsels, in dem sich die kommunistische Führung und die Opposition auf eine Transformation des politischen Systems geeinigt hatten. Die Strukturen, die in erster Linie als machtpolitischer Kompromiß zwischen diesen zwei Parteien konzipiert waren, mußten erst durch langwierige innenpolitische Auseinandersetzungen zwischen den demokratischen Akteuren in der Nachwendezeit reformiert werden.⁹⁷ Die durch das Parlament angenommene und durch ein Referendum bestätigte Verfassung von 1997 schränkt die Verdoppelung der Exekutive ein und hat insgesamt stabilere Regierungen geschaffen.

Die Exekutive setzt sich zusammen aus dem Präsidenten und der Regierung bzw. dem Ministerrat. Der Präsident wird für eine Dauer von fünf Jahren direkt vom Volk gewählt und besitzt somit keine geringere Legitimität als die anderen Regierungsinstitutionen. Die Wahl erfolgt mit der absoluten Mehrheit der abgegebenen Stimmen und muß gegebenenfalls in einer Stichwahl zwischen den beiden Bestplatzierten entschieden

⁹⁷ Vgl. Widmaier 1999: 119.

werden, falls kein Kandidat die erforderliche Mehrheit erreicht. Der Präsident, dessen Amtszeit auf zwei Perioden beschränkt ist, repräsentiert den Staat als dessen Oberhaupt. Laut Verfassung ist er der Hüter staatlicher Gewalt und der höchste Vertreter der Republik.⁹⁸ Der Präsident beauftragt den zukünftigen Ministerpräsidenten mit der Regierungsbildung und ernennt auf dessen Vorschlag das neue Kabinett. Falls die Regierung innerhalb von vierzehn Tagen kein Vertrauensvotum des Parlaments (Sejm) erhält, wird ein neuer Kandidat für den Posten des Ministerpräsidenten vorgeschlagen, diesmal vom Parlament selbst. Wird dieser wiederum vom Präsidenten nicht akzeptiert, gibt es einen letzten Vorschlag seitens des Präsidenten, bei dessen wiederholter Ablehnung der Präsident das Recht hat das Parlament aufzulösen und Neuwahlen auszuschreiben.⁹⁹ Im Rahmen der Gesetzgebung besitzt der Präsident die Möglichkeit, sein Veto gegen Gesetze einzulegen, die ihm zur Unterschrift vorgelegt werden und sie damit zum Sejm zurückweisen. Sein Veto kann mit einer Dreifünftelmehrheit des Parlaments aufgehoben werden. Anstelle eines Vetos kann er auch das Verfassungsgericht anrufen, um ein Gesetzesvorhaben prüfen zu lassen. Der Präsident soll nach innen identitätsstiftend wirken und nach außen den polnischen Staat vertreten.¹⁰⁰

Die Regierung geht aus der Parlamentsmehrheit hervor und besteht aus dem Ministerpräsidenten und seinen Ministern, die den Ministerrat konstituieren, welcher die Leitung der Innen-, Außen- und Verteidigungspolitik innehat. Der Entwurf des Staatshaushaltes unterliegt alleine der Regierung und bedarf einer parlamentarischen Mehrheit. Liegt diese nicht vor, kann der Präsident die Regierung auflösen. Die Regierung hingegen besitzt keine Möglichkeit das Parlament aufzulösen. Auf der anderen Seite kann das Parlament die Regierung nur mit einem konstruktiven Mißtrauensvotum ablösen, einzelnen Ministern jedoch das Vertrauen durch absolute Mehrheit entziehen.¹⁰¹

Der Sejm setzt sich aus 460 Abgeordneten zusammen und wird alle vier Jahre nach Verhältniswahlrecht neu bestimmt. Seit 1993 besteht eine Fünf-Prozent-Hürde (bzw. acht Prozent für Wahlbündnisse) für den Einzug ins Parlament. Die zweite Parlamentskammer, der Senat, besteht aus hundert Senatoren, die, zeitgleich mit dem Sejm, nach dem einfachen, relativen Mehrheitswahlrecht gewählt werden. Der Senat ist

⁹⁸ Vgl. Widmaier 1999: 121; van Ooyen 2000: 129.

⁹⁹ Vgl. Widmaier 1999: 124; van Ooyen 2000: 28.

¹⁰⁰ Vgl. Widmaier 1999: 122-123; van Ooyen 2000: 30.

¹⁰¹ Vgl. Widmaier 1999: 124-125, 127; van Ooyen 2000: 28, 36.

hauptsächlich ein Produkt der Verhandlungen des ausgehandelten Übergangs in die Demokratie und übt nur einen geringen Einfluß auf die politischen Prozesse aus. So kann zwar die zweite Kammer mit einfacher Mehrheit Gesetze ablehnen oder ihnen zustimmen, eine Ablehnung hat aber keine größere Auswirkung, da der Sejm dies mit absoluter Mehrheit überstimmen kann.

Der Senat hat, wie auch der Präsident, die Regierung und der Sejm das Recht auf Gesetzesinitiativen. Diese können auch durch eine Petition von einer Gruppe von mindestens 100.000 wahlberechtigten Bürgern eingebracht werden. Darüber hinaus dürfen Senat und Präsident jeweils Referenden initiieren. Falls der Präsident beabsichtigt, ein Referendum anzusetzen, muß der Senat vorher mit absoluter Mehrheit zustimmen. Referenden sind nur gültig, wenn mehr als die Hälfte aller Wahlberechtigten daran teilgenommen haben.¹⁰²

Vor 1997 war ein Gesetz mit Verfassungsrang („Kleine Verfassung“) in Kraft, daß 1992 provisorisch erlassen wurde, nachdem die Versuche einer neuen Verfassungsgebung gescheitert waren, und in der die Grundzüge des ausgehandelten Regierungssystems festgelegt worden sind.¹⁰³ Unter der Kleinen Verfassung war die Exekutivmacht viel stärker zugunsten des Präsidenten verschoben und auch der Sejm besaß mehr Rechte gegenüber der Regierung.¹⁰⁴ Der Präsident durfte in Absprache mit dem Ministerpräsidenten die Außen-, Innen- und Verteidigungsminister bestimmen. Somit hatte der Präsident direkten Einfluß in die Regierungsgeschäfte durch seine „Präsidialminister“. In Verbindung mit der undeutlichen Abgrenzung der Rollen beider Exekutiven in außenpolitischen Angelegenheiten war ein Konflikt zwischen Präsident und Regierung unvermeidbar. Ein präsidiales Veto konnte nur mit einer Zweidrittelmehrheit im Sejm zurückgewiesen werden. In Anbetracht der Zersplitterung des Parlaments vor der Einführung der Sperrklausel hatte der Präsident praktisch die Gesetzgebung in der Hand, ohne aber eine Möglichkeit für eine positive Gestaltung zu besitzen. Das Recht des Parlaments, die Regierung mit absoluter Mehrheit zu stürzen ohne dabei das Vertrauen für eine neue Regierung aussprechen zu müssen, förderte die

¹⁰² Vgl. Widmaier 1999: 125-127. Obwohl bei der Vorbereitung der aktuellen Verfassung, wie auch vor jeder Parlamentswahl bis dahin, die Diskussion geführt wurde, ob der Senat nicht abgeschafft werden sollte, wurde die zweite Kammer beibehalten. Letztendlich mußten die Senatoren selbst einer permanenten Auflösung zustimmen. Vgl. Millard 1999b: 43.

¹⁰³ Vgl. Widmaier 1999: 120; van Ooyen 2000: 27.

¹⁰⁴ Diese Gewichtung der politischen Macht ist verständlich, da den alten Regimetragern das Amt des Präsidenten sowie 65% der Parlamentssitze bei den ersten freien Wahlen zugesprochen worden waren. Der Senat wurde nur auf den Wunsch der Opposition geschaffen, die eine frei wählbare Parlamentskammer verlangte. Vgl. Widmaier 1999: 127.

vielen Regierungswechsel. Somit war der Ministerpräsident abhängig von Parteikonflikten und dem Willen des Präsidenten.¹⁰⁵

3.3.2 Parteien, Programmatik und Konfliktlinien

SLD – Die Post-Kommunisten haben sich erfolgreich als Technokraten etabliert, ohne die Vergangenheit bewältigen zu müssen

Die Allianz der Demokratischen Linken (Sojus Lewicy Demokratycznej, SLD) wurde ursprünglich als linkes Gegenstück zu den Post-Solidarność-Parteien, die post-kommunistischen Politikern keine politische Rolle im neuen Polen zubilligen wollten, gegründet, und hat sich von einem lose organisierten Parteienbündnis in eine einheitliche Partei gewandelt. Somit hat die SLD im Gegensatz zur Rechten erfolgreich einen gefestigten Mitte-Links-Parteiblock geschaffen. Bei der Entwicklung der SLD spielte das psychologische Element, in einer ihnen feindlichen Umgebung politisch überleben zu müssen, eine entscheidende Rolle. Die historische Konfliktlinie, die den Post-Kommunisten nach der Wende von den Post-Solidarność-Parteien aufgezwungen worden war, disziplinierte die politische Linke und brachte sie dazu, eine weitgehend ideologiefreie Sachpolitik zu betreiben.

Im Vorfeld der Parlamentswahlen 1991 schlossen sich ca. 30 politischen Parteien und Gruppierungen im Wahlbündnis SLD zusammen. Von Anfang an wurde die SLD durch die Sozialdemokratie der Republik Polen (Socjaldemokracja Rzeczypospolitej Polskiej, SdRP), der direkten Nachfolgeorganisation der polnischen Staatspartei, der Polnischen Vereinigten Arbeiterpartei (Polska Zjednoczona Partia Robotnicza, PZPR), dominiert. Die zweitgrößte Gruppe innerhalb des Bündnisses war der ehemalige kommunistische Gewerkschaftsverband, die Gesamtpolnische Allianz der Gewerkschaften (Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych, OZZP).¹⁰⁶

Formal gegründet wurde die SdRP nachdem die PZPR sich im Januar 1990 selbst aufgelöst hatte. Die SdRP versteht sich historisch und juristisch als Nachfolgerin der PZPR, und in der Wahrnehmung der Post-Solidarność-Parteien gab es lange Zeit keinen Unterschied zwischen den beiden Parteien. Trotzdem war die SdRP, im Gegensatz zu einigen Rechtsnachfolgern in anderen mittelosteuropäischen Staaten, keine kommunistische, sondern eine linke, inhaltlich heterogene Partei, die die politische Anerkennung im In- und Ausland suchte. Die kommunistischen Elemente waren erst

¹⁰⁵ Vgl. Millard 1999b: 42, 45.

¹⁰⁶ So waren während der Legislaturperiode 1993-1997 120 der 200 SLD-Abgeordneten SdRP-Mitglieder. Vgl. Szczerbiak 2001c: 128.

gar nicht der SdRP beigetreten, sondern gründeten eine eigene Partei und verschwanden in der Bedeutungslosigkeit. Innerhalb der SdRP spielte der Kommunismus keine Rolle für die spätere Entwicklung. Von den 2,1 Millionen Mitgliedern der PZPR im Jahre 1989 sind nur 20.000 (ca. 1%) zu der SdRP gewechselt und stellen einen Drittel der heutigen Mitglieder dar, jedoch hat die SdRP sehr viele junge Aktivisten gewinnen können. Im Gegensatz zu den anderen Parteien, bot die SdRP dem politischen Nachwuchs gute Aufstiegschancen innerhalb des Parteiapparates, wohl auch um eine Vermischung der Generationen herbeizuführen und somit zwangsläufig eine Verbindung alter und neuer Eliten zu erreichen.¹⁰⁷

Auf den höheren Ebenen der SdRP fanden sich dennoch viele ehemalige Genossen wieder, die sich politisch in zwei unterschiedliche Strömungen aufteilen lassen: das konservative und das sozialdemokratisch-manageristische Lager. Das Letztere gruppiert sich um Aleksander Kwaśniewski, den ersten Vorsitzenden der SdRP und späteren Präsidenten. Kwaśniewski gehörte dem Reformflügel der ehemaligen PZPR an, hielt ein Ministeramt in der letzten kommunistischen Regierung und war auf der Seite der Regierung an den Verhandlungen des „Runden Tisches“ beteiligt. Er repräsentiert den pragmatisch-effizienzorientierten Aspekt der SdRP. Kwaśniewskis Absicht war es, die Partei von dem Stigma des Postkommunismus zu befreien und sie mittelfristig für die politische Mitte wählbar und koalitionsfähig zu machen. Diese Absicht manifestiert sich in dem Bekenntnis zu Polens Mitgliedschaft in EU und NATO, und den damit einhergehenden marktwirtschaftlichen Reformen. Abgesehen von dem Kalkül, daß ein EU-Beitritt unter einer SdRP/SLD-Regierung jegliche Zweifel an der Integrität und die Angst vor einer Rückkehr in den Kommunismus ausräumen würde, war Kwaśniewski bemüht, einen gesellschaftlichen Konsens herbeizuführen. Das bewies er durch einen ausgleichenden und zurückhaltenden Politikstil als Präsident und seiner im Sejm im November 1993 vorgebrachte Entschuldigung an die Opfer des kommunistischen Regimes. Gleichwohl verfolgten Kwaśniewski und der Managerflügel der SdRP mit der Regierungsbeteiligung unbestreitbar auch eigene wirtschaftliche Partikularinteressen.¹⁰⁸

Leszek Miller, Kwaśniewskis ehemaliger Stellvertreter als Parteivorsitzender und ab 2001 Ministerpräsident, gilt hingegen als Kopf des alten Apparats und steht für die konservative Strömung innerhalb der SdRP. Vor 1990 gehörte Miller dem

¹⁰⁷ Ausschlaggebend für viele junge Aktivisten der SdRP war die Karrieremöglichkeit, die mit einer Parteimitgliedschaft verbunden war. Die Vergangenheit der Partei spielte für sie keine große Rolle mehr. Vgl. o. V. RFE/RL 2001j.

¹⁰⁸ Vgl. Ziemer 1997: 62; Widmaier 1999: 132; Millard 1994: 339.

Zentralkomitee und dem Politbüro der PZPR an und baute sich danach in der SdRP eine Machtbasis auf, die zu Teilen aus alten PZPR-Apparatschiks besteht. Der konservative Flügel wird innerhalb der SLD von der OPZZ gestützt, vertritt vornehmlich Arbeitnehmerinteressen und ist ideologisch klassisch links angesiedelt. Nichtsdestotrotz unterstützen die Konservativen den Pro-EU-Kurs ohne Vorbehalte, die Unterschiede zu den Pragmatikern liegen vielmehr in der historischen Selbstwahrnehmung und dem Politikverständnis im Allgemeinen. Vetternwirtschaft, Korruption und anhaltende Kontakte zu ehemaligen Mitgliedern der Staatssicherheit werden immer häufiger mit dem Teil der SdRP/SLD in Verbindung gebracht, dem Miller vorsteht. Er selbst war 1990-1991 in nicht aufgeklärte, illegale Finanztransfers von sowjetischen Parteifonds verwickelt gewesen. So haben auch viele SdRP-Funktionäre finanzielle Vorteile bei den Privatisierungen unter der ersten SLD-Regierung 1993-1997 erhalten. Aufgrund dieser Vorgeschichte haftet der Regierung Miller seit deren Machtantritt 2001 das Image eines Selbstbedienungsladens an. Im Gegensatz zu Kwaśniewski versucht Miller, die Taten des kommunistischen Regimes zu relativieren, und zunehmend verbreitet sich innerhalb der SLD eine nach außen demonstrierte Selbstwahrnehmung als „Gewinner der Geschichte“ über die Solidarność-Bewegung. Diese Tendenzen haben sich mit der Präsidentschaft Kwaśniewskis und der damit verbundenen innerparteilichen Machtverschiebung zugunsten Millers nach dessen Wahl zum Parteivorsitzenden im Dezember 1997 noch weiter verschärft und drohen die Dominanz der Zentristen innerhalb der Partei auszuhöhlen. Die Stärkung des Konservativen Flügels ist jedoch teilweise auch auf die anti-kommunistischen Kampagnen des national-konservativen Flügels der AWS in den Wahlen 1997 und 2000 zurückzuführen.¹⁰⁹

Die Transformation der Wahlallianz SLD in die einheitliche Partei SLD im Dezember 1999 hatte nicht nur politische, sondern auch juristische und pragmatische Gründe: Die Verfassung von 1997 verbot gesellschaftlichen Gruppen, wie z. B. Gewerkschaften, die aktive Teilnahme an der Politik und beschränkte die Möglichkeit, Kandidaten bei Parlamentswahlen aufzustellen, auf politische Parteien. Auch die organisatorischen Strukturen der SLD, die de facto die der SdRP gewesen waren und ihre dominante Stellung innerhalb der Wahlallianz noch weiter verstärkte, benötigten eine Erweiterung, und die übergeordnete Parteistruktur sollte effizientere Disziplinierungsmaßnahmen gegenüber Abweichlern ermöglichen. Die formale Auflösung der SdRP beendete auch die Frage nach ausstehenden Verbindlichkeiten der Partei gegenüber dem polnischen

¹⁰⁹ Vgl. Ziemer 1997: 62, 84; Widmaier 1999: 132; Bingen 2000: 75-76; o. V. RFE/RL 1997c; Grotz 2000 182; Urban 2003b.

Staat, da die neue SLD nicht als die Rechtsnachfolgerin der SdRP konstituiert wurde. Auf der politischen Ebene sollte die Wählerschaft der Mitte angesprochen werden, denn durch die strukturelle Erneuerung erhoffte sich die SLD-Führung das Image als Post-Kommunisten weiter abstreifen zu können. Die SLD-Mitglieder der OPZZ legten ihre Mitgliedschaft in der Gewerkschaft nieder und traten der neuen Partei bei, wie auch die meisten Mitglieder der anderen Gruppen. Nur zwei dogmatische linke Gruppierungen lehnten einen Beitritt ab, wodurch die SLD den letzten Rest von politischem Radikalismus aus ihren Reihen getilgt hatte.¹¹⁰

Die zwei Grundströmungen (konservative Linke und pragmatische Sozialdemokraten) der SdRP übertrugen sich weitgehend auf die SLD, wurden jedoch durch die Erhöhung der Mitgliederzahl (auf ca. 80.000) auf Kosten der exponierteren Positionen beider Strömungen „amorphisiert“. Vom Mainstream abweichende Politikansätze, egal ob sie sozial-liberal oder traditionell links waren, fanden auf dem Gründungsparteitag keine große Zustimmung. Vielmehr wurde eine kontroverslose, verschwommene Sozialdemokratie propagiert, die sich für eine Marktwirtschaft mit staatlicher Intervention und sozialer Gerechtigkeit einsetzte, und die die europäische Idee als Modernisierungsbegriff, als Gegenmittel für national-klerikalen Tendenzen, wie auch als moralische Absolution für die kommunistische Vergangenheit benutzte.

Trotz der Proteste von Mitgliedern mit Solidarność- und UW-Hintergrund und einer Ermahnung von Präsident Kwaśniewski wurde das Thema der historischen Aufarbeitung ausgeklammert, was in Anbetracht der Zusammensetzung des neugewählten Führungspersonals der SLD keine Überraschung darstellt: Der Generalsekretär sowie vier der fünf Stellvertreter des Parteivorsitzenden Miller kommen von der SdRP und waren zuvor Mitglieder der PZPR gewesen. Auch die mittlere Funktionärschicht, in der fünfzehn von sechzehn SLD-Wojewodschaftsräten eine PZPR-Biographie besitzen, verdeutlicht die einseitige Prägung des Parteiapparates. Zwar sind die meisten von ihnen Pragmatiker und Technokraten ohne die Absicht, die Zeit zurückzudrehen, aber eine Konfrontation mit der Vergangenheit lehnen sie als nicht wünschenswert ab.¹¹¹

Hatten sich die Post-Kommunisten am Ende der Regierungszeit von Cimoszewicz und durch die Präsidentschaft von Kwaśniewski einen Ruf als effiziente Politikverwalter erarbeitet, begann unter Ministerpräsident Miller das Parteiimage zu

¹¹⁰ Die zwei Gruppen waren die Polnische Sozialistische Partei (PPS) und die Bewegung der Werktätigen (RLP). Vgl. Lang 2000c: 1-2.

¹¹¹ Vgl. Lang 2001b; Freudenstein 2001a; Lang 2000c: 3-4.

leiden. Ausschlaggebend waren die Verwicklungen von Parteimitgliedern in Korruptionsaffären, der Versuch der Regierung, der steigenden Arbeitslosigkeit mit kurzfristiger Staatsintervention zu begegnen und die Konflikte zwischen Miller und Kwaśniewski, der sich erfolglos um eine Absetzung Millers bemüht hatte, um weiteren Schaden von der Partei abzuwehren. Miller konnte sich dem aufgrund seiner starken Position innerhalb der Partei erwehren und versucht seitdem statt dessen, den anstehenden EU-Beitritt in einen politischen Gewinn umzuwandeln. Die Umfrageergebnisse für die SLD lagen im Juni 2003 jedoch unverändert bei 17%, was einem Absturz in der Wählergunst gleichkommt.¹¹²

UP – Marginalisiert nach der Übereinkunft mit den Post-Kommunisten

Die Arbeitsunion (Unia Pracy, UP) ist eine Besonderheit im polnischen Parteiensystem. Sie entstand 1992 aus dem Zusammenschluß mehrerer politischer Gruppierungen, die meisten mit einem Solidarność Werdegang, wie z. B. die Solidarność Arbeit und die Demokratische Sozialbewegung, aber auch anderer linke Gruppen, einschließlich Personen vom Reform-Flügel der ehemaligen kommunistischen Staatspartei, der Polnischen Vereinigten Arbeiterpartei (Polska Zjednoczona Partia Robotnicza, PZPR).¹¹³ Damit stellt die UP eine Partei dar, die post-Solidarność, wie auch post-kommunistische Politiker in einer politischen Gruppierung vereint. Laut Ryszard Bugaj, ein ehemaliger Solidarność-Führer und der erste Vorsitzende der UP, verstand sich die Arbeitsunion keinem der historisch getrennten Lager zugehörig, sondern als eine normale Partei der moderaten Linken.¹¹⁴ Obwohl die UP-Führung den feindlichen Umgang der Post-Solidarność-Parteien gegenüber den Post-Kommunisten kritisierte, suchte die UP lange Zeit Distanz zur SdRP/SLD, welche die größte Konkurrenz um die Positionierung als polnische Sozialdemokratie im Parteiensystem darstellte.

Die politische Orientierung der UP ähnelt jener von „Old Labour“, also der Befürwortung einer vorsichtigen und beständigen Transformation der Wirtschaft, ohne größere Einschnitte in das Sozialsystem und unter Wahrung der Arbeitnehmerrechte.¹¹⁵ Bugaj war in den frühen 90er Jahren als ein artikulierter und respektierter Kritiker der

¹¹² Vgl. o. V. RFE/RL 2003x; CBOS.

¹¹³ Bei dem Gründungsparteitag der UP waren ca. ein Viertel der Delegierten ehemalige Mitglieder der PZPR. Vgl. Ziemer 1997: 66; Millard 1994: 340-341.

¹¹⁴ Vgl. Ziemer 1997: 66.

¹¹⁵ Vgl. Widmaier 1999: 131.

liberalen Wirtschaftspolitik des Finanzministers Balcerowicz bekannt geworden.¹¹⁶ Außerdem war die kritische Distanz der UP zur katholischen Kirche eine weitere Besonderheit, die sie von den anderen Parteien mit Solidarność Wurzeln, ausgenommen der UW, unterschied. Die Wählerschaft der Arbeitsunion besteht vorwiegend aus der Stadtbevölkerung mit überdurchschnittlicher Ausbildung.¹¹⁷ Das Hauptproblem des Versuches der UP, sich als von der Solidarność inspirierte Alternative zur SdRP/SLD zu positionieren, war die zu große Ähnlichkeit in den politischen Programmen. Abgesehen von einer etwas größeren Zuneigung gegenüber staatlichen Wirtschaftsinterventionen waren die Ziele beider Parteien identisch, einschließlich einer zügigen Mitgliedschaft in EU und NATO.¹¹⁸

1993 gewann die UP 41 der 460 Parlamentssitze und war eine der wenigen Post-Solidarność-Parteien, die im Sejm vertreten waren. Die UP-Führung konnte sich nicht entscheiden, ob sie eine linke Opposition zur SLD-PSL Regierung betreiben oder als Korrektiv für die rückwärtige Klientelpolitik der PSL in die Regierung eintreten sollte. Das Erstere hätte wegen der polarisierten Stimmung im Land eine Bürde für die Zukunft der Partei bedeutet, das Letztere aber den Einfluß der Agrarlobby begrenzt und Polens Weg in die EU erleichtert. Die Koalitionsverhandlungen waren schwierig, da die Privatisierungsabsichten der SLD Bugaj zu weit gingen und er darüber hinaus eine Regierungsbeteiligung der Demokratischen Union (Unia Demokratyczna, UD) verlangte, um nicht als Verräter an den Idealen der ehemaligen anti-kommunistischen Bewegung zu gelten. Natürlich lehnte die UD ab und die Verhandlungen scheiterten.¹¹⁹

Ein eher ungewöhnlicher Kompromiß folgte, der zwar die UP in der Opposition beließ, ihr jedoch einen Ministerposten zubilligte. Marek Pol, ein Unterstützer der Annäherung gegenüber der SLD, wurde Minister für Industrie und Handel. Nach nur einem Jahr entzog die UP-Führung der Regierung ihre Unterstützung und innerhalb der Parteifraktion entbrannte eine Diskussion über die Wirtschaftspolitik der SLD, in der der reform- und SLD-freundliche Flügel den Pro-Interventionisten unter Bugaj unterlagen. Industrieminister Pol trat als Konsequenz aus der UP aus und behielt weiterhin sein Amt.¹²⁰ Die Präsidentschaftswahl 1995 verschärfte die Konflikte innerhalb der Partei. Zerrissen zwischen Solidarność-Erbe und linker Ideologie konnte

¹¹⁶ Vgl. Millard 1994: 341.

¹¹⁷ Vgl. Widmaier 1999: 131.

¹¹⁸ Vgl. Millard 1994: 341.

¹¹⁹ Vgl. o. V. FAZ 1993.

¹²⁰ Vgl. Ziemer 1997: 67; Widmaier 1999: 131.

sich die UP auf keinen Kandidaten der beiden großen Lager einigen. Um sich der Marginalisierung durch die SLD besser entziehen zu können, ging sie eine strategische Allianz mit der linken Gesamtpolnischen Allianz der Gewerkschaften (Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych, OPZZ) ein, die ebenfalls Bedenken mit der Regierungspolitik hatte. Die Gewerkschaft rang ihrerseits selbst um Einfluß innerhalb der SLD. Das halbherzige Wandern zwischen Opposition und Regierung wurde von den Wählern bestraft. Die UP bekam in den Wahlen im September 1997 nicht ausreichend Stimmen, um die Fünf-Prozent-Hürde zu überwinden. Sie hatte Stimmenanteile an die SLD, UW und AWS verloren, die einfacher einer bestimmten politischen Position und einem Lager zuzuordnen waren.¹²¹

Nach dem offensichtlichen Scheitern des Versuchs, sich als linke Alternative zur SLD zu etablieren, befürchteten die Parteimitglieder eine Auflösung oder die Absorption durch die SLD. Parteivorsitzender Bugaj trat vor seiner Absetzung selbst zurück und Marek Pol wurde von der Parteibasis zu seinem Nachfolger gewählt. Sein Entschluß, die Partei näher an die SLD heranzuführen, trieb einige Mitglieder zur UW und schwächte die Arbeitsunion noch mehr, bereitete jedoch den Weg zu der Listenverbindung mit der SLD in den Wahlen von 2001, die letztendlich der Arbeitsunion den Einzug ins Parlament ermöglichte. Marek Pol wurde daraufhin stellvertretender Ministerpräsident und Infrastrukturminister der SLD-UP-PSL-Koalition. Seit ihrer Regierungsbeteiligung ist die UP ein stiller und verlässlicher Koalitionspartner, da das zukünftige Überleben der Partei von der Allianz mit der SLD abhängig ist.¹²²

Die beiden ursprünglichen Ziele der UP, nämlich die politische Konfliktlinie zwischen dem post-Solidarność und dem post-kommunistischen Lager zu überwinden, wie auch die Etablierung einer Sozialdemokratie mit Solidarność-Wurzeln, muß als gescheitert angesehen werden.¹²³ Das Lagerdenken war in der Wahrnehmung der Wähler bei weitem nicht so präsent wie in dem der Akteure. Diese bewerteten die Regierungsarbeit und die Wahlversprechen, nicht die Vergangenheit der beteiligten Politiker. Somit war der Versuch, Konfliktlinien zu überwinden, kein ausschlaggebender Grund, eine bestimmte Partei zu wählen. Auch als mit der Wahl Kwaśniewskis zum Präsidenten die Polarisierung nachzulassen schien, konnte die UP wegen ihrer Unentschlossenheit daraus keinen Vorteil ziehen. Die Integration beider historischer Lager in die Partei hat

¹²¹ Vgl. Widmaier 1999: 131; Ziemer 1997: 67, 84.

¹²² Vgl. Szczerbiak 2001c: 104; Grotz 2000: 183; Ludwig 1997c.

¹²³ Vgl. Steinwede 1997: 61.

es letztendlich für die UP um so schwerer gemacht, überhaupt mit einem der beiden politischen Blöcke zusammenzuarbeiten. Durch ihre außergewöhnliche programmatische Kombination, bestehend aus dem Widerstand gegen einschneidende Wirtschaftsreformen, der Ablehnung von Zusammenarbeit mit ehemaligen Apparatschiks, wie dem Beibehalten einer linken Ideologie und der Befürwortung von EU und NATO, hat die UP sich gegen die SLD-PSL- und AWS-UW-Bündnisse in Stellung gebracht und wurde schließlich politisch zerrieben.

UW – Die Partei der Reformer hat es versäumt, sich zu modernisieren

Die Freiheitsunion (Unia Wolności, UW) war aufgrund ihrer Spitzenpolitiker und der erbrachten Leistungen für ein Jahrzehnt eine der angesehensten Parteien in Polen. Sie wird eng in Verbindung gebracht mit der Schock-Therapie des Leszek Balcerowicz, der für die wirtschaftliche Transformation Polens in den frühen 90er Jahren verantwortlich war. Entstanden ist die UW 1994 aus dem Zusammenschluß der Demokratischen Union (Unia Demokratyczna, UD) mit dem Liberal-Demokratischen Kongreß (Kongres Liberalno-Demokratyczny, KLD). Zwischen 1991 und 1993 war die UD Mitglied in nahezu allen Regierungen und stellte mit Hanna Suchocka zwischen Juli 1992 und Oktober 1993 die Ministerpräsidentin.¹²⁴ Die UD hatte sich ursprünglich 1990 aus verschiedenen Gruppen geformt, die den Präsidentschaftswahlkampf von Tadeusz Mazowiecki, dem ersten nicht-kommunistischen Ministerpräsidenten Polens, unterstützten. Gleichzeitig bot sie allen Links-Liberalen, Ökologen und christ-sozialen Aktivisten der Solidarność-Bewegung eine politische Plattform, besaß aber daneben auch einen starken sozialdemokratischen Flügel.

Das politische Programm konzentrierte sich auf die Dezentralisierung des staatlichen Apparats und auf die Förderung von gesellschaftlichem Pluralismus und Rechtsstaatlichkeit, was für eine Parteiführung, die vornehmlich aus ehemaligen Dissidenten bestand, nicht überraschend war. Die KLD hingegen war der Verfechter eines „demokratischen Kapitalismus“, in der Idee dem Thatcherismus ähnlich, jedoch mit mehr freiheitlichen Elementen, wie z. B. die Betonung von individuellen Rechten und die Stärkung der Demokratie auf lokaler Ebene. Ihre Wählerschaft rekrutierte sich hauptsächlich aus der wohlhabenden Mittelschicht und entsprach somit der pro-kapitalistischen, pro-europäischen und mittelstandsfördernden Programmatik der Partei.¹²⁵

¹²⁴ Vgl. Millard 1994: 332; Ziemer 1997: 67.

¹²⁵ Vgl. Steinwede 1997: 63; Widmaier 1999: 131; Millard 1994: 333-334.

Es hatte schon früher Gespräche über eine mögliche Vereinigung beider Parteien gegeben, aber erst die bittere Niederlage in den Wahlen 1993 hat den Zusammenschluß Realität werden lassen: Die UD hatte unter ihrem Image als Intellektuellenpartei¹²⁶ gelitten und im Vergleich zu ihrer hohen Popularität unproportional wenig Stimmen erhalten. Das Schicksal der KLD war sogar schlimmer, sie scheiterte an der Fünf-Prozent-Hürde, weil die Politik, für die sie stand, als sozial ungerecht empfunden worden war.¹²⁷ Die UD hatte Schwierigkeiten, sich an die neuen Oppositionsrolle anzupassen, und beide Parteien beschlossen, sich zur UW zusammenzuschließen. Mazowiecki wurde Vorsitzender der neuen Partei, Donald Tusk von der KDL sein Stellvertreter. Dem linken Flügel der UD wurde ein Stellvertreterposten verwehrt und die KDL erhielt 27 der 100 Sitze im nationalen Parteirat, mehr als sie aufgrund ihrer Mitgliederzahlen und ihres Wahlergebnisses verdient hätte.¹²⁸

Der ideologische Unterschied in den beiden Teilen der Partei schuf eine Konfliktlinie, die noch lange die politische Einheit der UW bedrohen sollte. Es bestand die Befürchtung, daß der jeweilige Parteiflügel die UW in eine zu sozialdemokratische bzw. christdemokratische Richtung führen könnte. Mazowiecki beendete den Konflikt zunächst, indem er den Ruf des linken Lagers nach einer Kooperation mit der SLD unterdrückte.¹²⁹ Dieser Schritt war notwendig geworden, um die UW als die politische Mitte in dem polarisierten polnischen Parteiensystem zu konsolidieren. Zu seiner eigenen Bestürzung wurde Mazowiecki seitens der Delegierten im April 1995 mit großer Mehrheit durch Balcerowicz ersetzt, der der Partei erst seit einem Monat angehörte.¹³⁰ Balcerowicz schien besser geeignet zu sein, die Partei zu modernisieren und ihr ein schärferes Profil zu geben. Die UW präsentierte sich fortan als die moderne Partei der Mitte und als Zufluchtsort für die neue polnische Mittelklasse, die den Einfluß von National-Katholiken, Apparatschicks und Klientelpolitik ablehnte.

¹²⁶ So besaßen ungefähr 30% der damaligen UW-Wähler einen Hochschulabschluß. Vgl. Ziemer 1997: 68.

¹²⁷ Vgl. Ziemer 1997: 68-69; Widmaier 1999: 131. KLD Vorsitzender Jan Krzysztof Bielecki war Ministerpräsident vom Januar bis Dezember 1991 und wurde für die steigende Arbeitslosigkeit verantwortlich gemacht, obwohl er hauptsächlich die Wirtschaftspolitik der Vorgängerregierung unter Mazowiecki/Balcerowicz fortgeführt hatte. Vgl. Millard 1994: 333-334.

¹²⁸ Vgl. Millard 1999b: 90; Ziemer 1997: 69.

¹²⁹ Nach Mazowieckis Meinung war das schlechte Abschneiden der UD bei den Wahlen 1993 auf das Fehlen einer klaren Distanzierung gegenüber den Post-Kommunisten zurückzuführen. Vgl. Grotz 2000: 170.

¹³⁰ Vgl. Ludwig 1995b; Ludwig 1995a.

Außerdem war sie die einzige Post-Solidarność-Partei im Parlament, die den EU-Beitritt Polens kompromißlos befürwortete.

Der politische Konflikt innerhalb der Partei verschärfte sich weiter im Laufe des Jahres 2000: Die Parteispitze beschloß, keinen eigenen Kandidaten für die Präsidentschaftswahlen aufzustellen, und auch das Angebot von Andrzej Olechowski, der zwar ein liberales politisches Programm besaß, jedoch einen ungewöhnlichen Lebenslauf aufweist, seinen Wahlkampf im Namen der UW zu führen, wurde abgelehnt.¹³¹ Es war eine große Überraschung, als Olechowski als Unabhängiger den Kandidaten des rechten Lagers, Marian Krzaklewski, überholte und hinter Kwaśniewski den zweiten Platz belegte. Jetzt war Balcerowicz empfänglicher gegenüber Olechowski, der ein loses Bündnis der politischen Mitte anvisierte. Offensichtlich bestand innerhalb der UW die Befürchtung, eine Ablehnung der Zusammenarbeit mit dem populären Olechowski könnte Wählerstimmen kosten.¹³²

Bevor die Idee einer neuen Allianz der Mitte jedoch verwirklicht werden konnte, kam es zu einer Kette von Ereignissen: Präsident Kwaśniewski nominierte Balcerowicz als den neuen Vorsitzenden der Zentralbank. Balcerowicz war imstande, die Unterstützung der AWS für seine Wahl zu gewinnen. Das neue Amt verlieh ihm die Kontrolle über die Geldpolitik des Landes und bedeutete eine Möglichkeit für Balcerowicz, sich aus dem politischen Alltagsgeschäft, das er nie wirklich genossen hatte, zu verabschieden.¹³³ Sein Abschied aus der Partei wurde begrüßt, da die sinkende Popularität der UW mit seiner Person in Verbindung gebracht wurde. Für seine Nachfolge kandidierten der damals 68-jährige Bronisław Geremek und der jugendliche Donald Tusk. Geremek beabsichtigte, das politische Programm der UW auf soziale Themen auszuweiten. Er zog auch einen historische Kompromiß mit der SLD in Erwägung, falls die Staatsräson und die parlamentarischen Mehrheiten eine Kooperation beider Parteien erfordern sollten. Tusk, ein Verfechter der Wirtschaftspolitik Balcerowicz', beschuldigte seinerseits Geremek, er wolle die UW „sozialdemokratisieren“. Geremek setzte sich auf dem Parteitag nicht nur mit 338 zu 261 Stimmen gegen Tusk durch, sondern schaffte es auch, die Mehrheit

¹³¹ Andrzej Olechowski hatte 1989 am „Runden Tisch“ auf der Seite des kommunistischen Regimes teilgenommen. Später wurde bekannt, daß er Kontakte zu Geheimdienstkreisen besaß. Trotzdem war er Finanzminister in der Solidarność-Regierung von 1992 und, als ehemaliger Präsidentenberater, Wałęsas Wahl für das Amt des Außenministers, das er in der SLD-PSL-Regierung zwischen 1993 und 1995 ausübte. Parallel dazu hat er sich in der Wirtschaft einen Namen als erfolgreicher Geschäftsmann gemacht. Vgl. o. V. RFE/RL 2000c.

¹³² Vgl. o. V. RFE/RL 2000d; o. V. RFE/RL 2000a.

¹³³ Die AWS-Parlamentsfraktion stimmte für Balcerowicz. Im Gegenzug unterstützte die oppositionelle UW den Haushalt 2001 und verhinderte damit Neuwahlen. Balcerowicz leugnete später jeglichen Zusammenhang dieser beiden Abstimmungen. Vgl. o. V. RFE/RL 2000g; o. V. RFE/RL 2000f.

des Parteirates mit seinen Anhängern zu besetzen und begrenzte somit den Einfluß von Tusk in Parteiangelegenheiten. Nach seiner Wahl erklärte Geremek, er sei zu einer Kooperation mit Olechowski bereit, ohne zu realisieren, daß dieser Parteitag die UW auseinander gerissen hatte. Ohne zu zögern, erklärten Tusk und seine Anhänger den Austritt aus der UW und traten der Bürgerplattform (Platforma Obywatelska, PO) von Olechowski bei.¹³⁴

Der Weggang von Tusk verdeutlichte, daß die alten programmatische Differenzen von UD und KDL über die Jahre erhalten geblieben waren und sich sogar noch verstärkt hatten. Zahlreiche UW-Mitglieder verließen die Partei, darunter der Wirtschaftsrat der Partei und die Jugendorganisation („Junge Demokraten“), um sich der PO anzuschließen. Auch Geremeks öffentliche Bitte nach Rückkehr blieb ohne Resultat. Zu lange hatte die UW-Parteiführung ihr Vertrauen einzig in Solidarność-Veteranen gelegt, anstatt sich um die Förderung von jungen, dynamischen Aktivisten zu kümmern.¹³⁵ Nun besaß die UW wieder ihr Professoren-Image, ohne jedoch das jugendlich-erfolgsorientierte Element, dem sie ihr Wahlerfolg von 1997 verdankte. Aus Angst, einen großen Teil der Anhängerschaft an die PO zu verlieren, versuchte Geremek die Partei mit der Ausweitung der Wählerbasis zu stabilisieren. Er kündigte für den Wahlkampf sowohl eine Änderung der Parteisprache als auch das Einbeziehen von Themen des „einfachen Mannes“ an, wie z. B. Arbeitslosigkeit und Ausbildung.¹³⁶

Die Wahlen vom September 2001 waren niederschmetternd für die UW. Mit nur 3,1% der Stimmen verfehlte sie den Einzug ins Parlament. Der Verlust der Stammwähler war größer als angenommen. Viele Wähler hatten nicht verstanden, warum die UW die Regierungskoalition mit der AWS im Sommer 2000 verlassen hatte. Politisch war die Partei zwischen der linken und rechten Mitte, repräsentiert durch SLD und PO, aufgerieben worden.¹³⁷ Geremek wurde kurz nach der Wahl durch den 46-jährigen Władysław Frasyniuk ersetzt, einem Angehörigen des linken Flügels der ehemaligen UD. Mit dem Verlust des Parlaments als Repräsentationsplattform versucht die UW verzweifelt und mit mäßigem Erfolg auf lokaler und regionaler Ebene zu überleben. Die Wahlbündnisse mit der SLD und der Selbstverteidigung (Samoobrona, SO)

¹³⁴ Vgl. o. V. FAZ 2000a; o. V. RFE/RL 2000e; o. V. RFE/RL 2001c.

¹³⁵ Vgl. o. V. RFE/RL 2001k; o. V. RFE/RL 2001c.

¹³⁶ Vgl. Freudenstein 2001a: 27; o. V. RFE/RL 2001a.

¹³⁷ Vgl. Lang 2001b.

verdeutlichen den Linksruck, der mit Frasyński vorhersehbar war.¹³⁸ Für die Freiheitsunion, eine Partei, die entscheidend die Europapolitik Polens geprägt hat und ein Bollwerk der Pro-Europäer war, wird es schwer werden, eine größere politische Rolle zurückzuerlangen. Während die UW-Führung sich durch Unterstützung des Europakurses von Ministerpräsident Miller profilieren will, arbeitet die PO daran, die ehemalige UW-Wählerschaft langfristig an sich zu binden.

PSL – Eine Klientelpartei zwischen Regierungsverantwortung und populistischer Konkurrenz

Die Polnische Bauernpartei (Polskie Stronnictwo Ludowe, PSL) ist eine typische Klientel-Partei, die ihre Unterstützung von der Mehrheit der ländlichen Bevölkerung bezieht. In Gesellschaftsgruppen außerhalb der Bauernschaft kann sie keine größere Wählerschaft aufweisen. Für eine beträchtliche Dauer war die PSL die einzige politische Kraft, die erfolgreich behaupten konnte, die Interessen der polnischen Bauern zu repräsentieren und, was für eine Klientel-Partei außergewöhnlich ist, zwischen 1993-1995 mit Waldemar Pawlak den Ministerpräsidenten stellen durfte.¹³⁹

Die PSL wurde offiziell 1990 gegründet, kann jedoch als die direkte Nachfolgerin der ehemaligen Blockpartei Vereinigten Bauernpartei (Zjednoczone Stronnictwo Ludowe, ZSL) angesehen werden, da sie auf deren gut ausgebaute Organisationsstruktur auf lokaler Ebene zurückgreift. Ursprünglich war die Neugründung der Versuch der ZSL, sich nach der Wende neu zu gestalten: Der Parteiname wurde in Polskie Stronnictwo Ludowe-Odrodzenie (Polnische Bauernpartei-Erneuerung, PSL-O) geändert und ein Zusammenschluß mit einer viel kleineren Gruppe von Exil-Bauernführern zur PSL beschlossen, um sich mit der Tradition der vorkommunistischen Bauernpartei in Verbindung zu bringen, die auch PSL hieß. Die ursprüngliche PSL war die führende Oppositionskraft während der kommunistischen Machtübernahme nach dem zweiten Weltkrieg und bildete später die polnische Exil-Regierung.¹⁴⁰ Roman Bartoszcze, ein früherer Bauern-Führer innerhalb der Solidarność, wurde Parteivorsitzender und begann damit, die Nomenklatura aus den Reihen der Partei zu entfernen. Dennoch hatte er keinen Erfolg mit dem Versuch, eine Wahl-Allianz mit verschiedenen anderen Bauernparteien einzugehen, die direkt aus der Solidarność-Bewegung hervorgegangen

¹³⁸ Vgl. o. V. RFE/RL 2001n. Wegen der Annäherung zur SLD und der regionalen Kooperation mit der SO verließ im November 2002 der ehemalige Parteipatriarch Mazowiecki die UW. Vgl. o. V. RFE/RL 2002e.

¹³⁹ Vgl. Wiatr 1999 163; Millard 1994: 337; Widmaier 1999: 133.

¹⁴⁰ Später wurde auf die Ergänzung „Erneuerung“ (O) im Namen verzichtet. Vgl. Szczerbiak 2002: 559.

waren. Bartoszcze wurde schließlich 1991 durch den jüngeren Waldemar Pawlak ersetzt, einen ehemaligen ZSL-Aktivist. Pawlak schaffte es, den Anspruch der Partei, die Agrar-Bewegung zu repräsentieren, gegenüber der politischen Konkurrenz der Post-Solidarność-Bauernparteien durchzusetzen.¹⁴¹

Die Wahlen vom September 1993, in der die PSL die zweitmeisten Stimmen erhielt und 132 der 460 Parlamentssitze errang, sicherte der PSL eine Monopolstellung in der Wählerschaft der Bauern, da keine andere Bauernpartei den Sprung in das Parlament geschafft hatte. Die Solidarność-Bauernparteien hatten in den vergangenen zwei Jahren das Landwirtschaftsministerium kontrolliert und waren gescheitert, weil sie die Hoffnungen der frustrierten Bauernschaft nicht zu erfüllen vermocht hatten.

Das politische Programm der PSL ist darauf abgestimmt, den Interessen der Bauernschaft zu entsprechen: staatliche Subventionen für den Agrarsektor, Schutz vor Landverkäufen an Ausländer und Begrenzung der Privatisierung auf die nötigsten Fälle und auch nur in einem langsameren Tempo als bisher. In Anbetracht der Direktzahlungen wird die EU-Integration nicht von vorneherein abgelehnt, aber die unberechenbare euroskeptische Einstellung der PSL spiegelt die Erkenntnis der Parteispitze wieder, daß eine Restrukturierung der polnischen Landwirtschaft zwar ihre Wettbewerbsfähigkeit innerhalb der EU erhöhen, aber mit schmerzhaften Verlusten für die Bauernschaft verbunden sein wird. Die PSL hatte die wirtschaftliche Schocktherapie der frühen neunziger vehement abgelehnt, betrachtet liberale Wirtschaftspolitik als exzessiv ideologisch und sucht eine Wiederannäherung an die katholische Kirche, um den gottesfürchtigen Aspekt ihrer Wählerschaft anzusprechen.¹⁴² Dieser eher seltene Mischung aus linker Sozialwirtschaft und rechten Kultur- und Moralvorstellung führte über die Jahre zu verschiedenen politischen Strategien, die die Wählerbasis erweitern sollten.

Um die Unterstützung der armen Stadtbevölkerung, die größtenteils zu den Wendeverlierern gehörten, zu erlangen, versuchte die PSL, sich mit Hilfe einiger Politiker aus linken, aber auch nationalistischen Kreisen, als anti-bürgerliche Plattform zu positionieren.¹⁴³ Ein radikalerer Versuch, die homogene Zusammensetzung ihrer Wählerschicht zu ändern, stellte der Wunsch dar, sich in eine Volkspartei christdemokratischer Prägung zu verwandeln. Abgesehen von zwei Splitterparteien war

¹⁴¹ Vgl. Millard 1994: 337; Szczerbiak 2002: 559-560.

¹⁴² Vgl. Freudenstein 2001a: 25; Millard 1994: 338.

¹⁴³ Vgl. Szczerbiak 2002: 571; Lang 2001b. Der bekannteste von ihnen war der ehemalige Vorsitzende der Arbeitsunion (UP) Ryszard Bugaj.

in der Legislaturperiode 1993-1997 keine Partei im Sejm vertreten, die offiziell christliche Werte in ihrer Politik vertrat. Dank ihrer links-konservativen Mischprogrammatur, dem nicht einwandfrei zuordnungsfähigen historischem Erbe und in Kombination mit dem Fehlen einer klaren anti-klerikalen Ausrichtung, wie sie bei der Freiheitsunion (UW) oder der Demokratische Linksallianz (SLD) herrschte, befand sich die PSL in der Lage, Wähler des post-kommunistischen, wie auch Post-Solidarność-Lagers anzusprechen. Während der nächsten Jahre wurde es jedoch offensichtlich, daß die Annäherung zur polnischen rechten Mitte nicht erfolgreich war. Das Wirtschaftsprogramm der PSL war weitaus linker als das einer jeden vorstellbaren christdemokratischen Partei, und die Parteiführung hatte mehrmals ihre Widerwilligkeit gezeigt, sich uneingeschränkt mit der katholischen Kirche zu identifizieren.¹⁴⁴

Die PSL hatte keine Bedenken, mit der siegreichen SLD 1993 eine Koalition einzugehen. Es gab auch keine Alternative. Waldemar Pawlak wurde seitens der SLD der Posten des Ministerpräsidenten angeboten. Die SLD-Führung wollte aus ihrer politischen Isolation heraus und wußte, daß das liberale und konservative polnische Establishment einen ehemaligen Kommunisten als Regierungschef nicht akzeptieren würde. Pawlak, der als kalter, autoritärer Politiker galt und dem fehlendes Kommunikationstalent nachgesagt wurde, wurde im März 1995 durch Józef Oleksy (SLD) ersetzt, nachdem seine eigene Partei einen Mißtrauensantrag unterstützt hatte (siehe Abschnitt 4.1.1, Seite 137).¹⁴⁵ Da dies auf einem politischen Kuhhandel mit Präsident Lech Wałęsa beruhte, blieb Pawlak weiterhin Parteivorsitzender. Obwohl er in den Präsidentschaftswahlen im selben Jahr mit nur 4,3% der Stimmen versagte, wurde er in dieser Position 1996 bestätigt. Er hatte erfolgreich parteiinterne Konkurrenten abgewehrt, da ihm das gute Wahlergebnis von 1993 zugeschrieben wurde, und daß er die PSL in die Regierungsverantwortung geführt hatte, ohne die Entfernung ehemaliger Apparatschiks aus dem Parteiapparat weiter voranzutreiben.¹⁴⁶

Der Sturz Pawlaks vom Amt des Ministerpräsidenten und ein ähnlicher Fall, in dem Landwirtschaftsminister Roman Jagieliński wegen seiner pro-europäischen Einstellung und Ideen für eine Agrar-Reform seitens der Partei im Februar 1997 abgesetzt wurde, zeigt, daß die PSL nicht die zentralisierte, durch die Parteiführung dominierte Partei ist, für die sie gehalten wurde. Dieses Image beruhte vorwiegend auf dem autoritären Stil von Pawlak; die wahre Macht innerhalb der Partei lag jedoch in den

¹⁴⁴ Vgl. Ziemer 1997: 64; Szczerbiak 2002: 571-572; Wojtaszczyk 1994: 67.

¹⁴⁵ Vgl. Millard 1999b: 95.

¹⁴⁶ Vgl. Millard 1994: 337; Ludwig 1996.

außerparlamentarischen Gremien und nicht beim Parteivorsitzenden oder der Fraktionsführung. Das zentrale Parteibüro und der auf mittlerer Ebene angesiedelte „oberste Parteirat“ spielen eine signifikante Rolle bei der Festlegung der generellen politischen Richtung der Partei, wohingegen die Parlamentsfraktion zum parlamentarischen Implementierungswerkzeug von Parteientscheidungen degradiert wurde.¹⁴⁷ Dieses Gefälle wurde besonders deutlich durch das Verhalten einiger PSL-Provinzfürsten, die gleichzeitig die Regierungsarbeit kritisierten und sich Vorzüge aus der Regierungsbeteiligung der Partei erpreßten.¹⁴⁸

Bei den Wahlen im September 1997 offenbarte sich die Unfähigkeit der PSL, die Regierungsbeteiligung der letzten vier Jahre zu kapitalisieren. Die Anzahl ihrer Parlamentssitze wurde auf 27 halbiert. Während das Wahlergebnis der SLD stabil blieb, war der kleine Koalitionspartner der Verlierer der Parlamentswahl.¹⁴⁹ Kurz nach dem Wahldebakel wurde Pawlak durch Jarosław Kalinowski ersetzt, der zuvor Jagieliński als Landwirtschaftsminister ersetzt hatte.¹⁵⁰ Kalinowski repräsentierte keinen wirklichen inhaltlichen Wechsel in der Parteiführung, denn er verfolgte weiterhin die Doppelstrategie, einerseits eine harte Position zum EU-Beitritt einzunehmen, aber erstaunlich flexibel zu reagieren, wenn ein kurzfristiger politischer Gewinn erzielt werden konnte. Kalinowski, der sich selbst als „kein EU-Enthusiast“ bezeichnet, war aber pragmatisch genug, Polens Verhandlungsposition gegenüber der EU richtig einzuschätzen.¹⁵¹

Der erwähnte Agenda-Mix erlaubte es der PSL während der Oppositionszeit von 1997 bis 2001, je nach Sachlage für oder gegen Gesetzesinitiativen der AWS-UW Regierung zu stimmen. Stärker als der Verlust der Regierungsmacht stellte das Erstarken des radikalen Bauernführers Andrzej Lepper einen Grund zur Sorge dar. Leppers Partei Selbstverteidigung (Samoobrona, SO) reicht zurück bis in die frühen neunziger Jahre, hatte aber bis dahin keine größere Wählerschaft ansprechen können. Mit einer kruden

¹⁴⁷ Vgl. Szczerbiak 2002: 563-567, 585; Szczerbiak 2001c: 103-104.

¹⁴⁸ Vgl. Millard 1999b: 95.

¹⁴⁹ Vgl. Szczerbiak 2002: 561.

¹⁵⁰ Vgl. Grotz 2000: 182. Roman Jagieliński verließ die Partei, nachdem er als Landwirtschaftsminister seines Amtes enthoben worden war. Seine parteipolitischen Ambitionen waren jedoch schon 1996 gescheitert, als er bei der Wahl zum Parteivorsitzenden Pawlak erfolglos herausforderte. Jagieliński wechselte zur SLD und wurde 2001 erneut Abgeordneter. Ein Jahr später verließ er die SLD und gründete mit anderen Abgeordneten von SLD und SO die Demokratische Volkspartei (Partii Ludowo-Demokratycznej, PLD). Im Juni 2003 besitzt die PLD neun Sitze und ist formal Mitglied in der Regierungskoalition.

¹⁵¹ Vgl. Lang 2000b: 2.

Mischung aus Populismus, Polit-Folklore und lautstarken Angriffen auf die etablierten Parteien, wuchs die SO zu einem ernstzunehmenden Konkurrenten um die Gunst der Bauernschaft heran.

Obwohl die PSL ihre Parlamentssitze in den Wahlen 2001 auf 42 erhöhen konnte, wurde sie von der SO überholt, die ihrerseits auf 53 der gesamten 460 Sitze kam. Die PSL-Führung war gespalten in der Frage, ob sie wieder in eine SLD-PSL-Koalition eintreten solle. Die SLD war auf die PSL angewiesen, da alle anderen in Frage kommenden Parteien eine Zusammenarbeit ausgeschlossen hatten. Eine Regierungsbeteiligung an der Seite der SLD-UP hätte jedoch nicht nur einen geringeren Einfluß innerhalb der Regierung als 1993 bedeutet, sondern der SO auch ein Ziel für ihre politische Attacken gegeben. In Anbetracht der Konzessionen, die die polnische Regierung in den kommenden EU-Beitrittsverhandlungen im Bereich der Landwirtschaft wahrscheinlich machen werden müßte, war dies eine schwere Hypothek. Letztendlich konnte Kalinowski den obersten Parteirat überzeugen, in die Koalition einzutreten, allerdings nicht ohne öffentlich anzukündigen, daß seine Partei jeglicher indirekten Besteuerung des Agrarsektors, ausländischer Kontrolle polnischer Banken und Privatisierungen, die nicht der Wettbewerbsverbesserung dienen, entgentreten werde.¹⁵²

Daß sich Premierminister Miller (SLD) den EU-Beitritt nicht von der PSL gefährden lassen würde, hätte Kalinowski klar sein sollen. Der strikte EU-Kurs der Regierung und die populistischen Maximalforderungen der SO hatten die PSL in eine politische Krise geführt. Sie hat es versäumt, ihrer Wählerschaft die Vorzüge und Kosten einer Agrar-Reform zu kommunizieren. Im Gegenteil, die PSL hat selbst die Hoffnung auf den Erhalt des Status Quo in der polnischen Landwirtschaft erzeugt. Das hysterische Verhalten, das den Koalitionsbruch im Januar 2003 provozierte, der Versuch, vor dem EU-Referendum keine explizite Position zu beziehen, um danach einen möglichen Wiedereintritt in die Regierung anzudeuten, verstärkt nur das Image des postenjagenden PSL-Funktionärs und ist keine erfolgsversprechende Strategie, um zur SO aufzuschließen, die nach Umfragen im Juni 2003 die PSL schon weit hinter sich gelassen hat.

AWS – Der rechte Parteienblock hat sich selbst in die Niederlage geführt

¹⁵² Vgl. o. V. RFE/RL 2001s.

Die Wahlaktion der Solidarność (Akcja Wyborcza Solidarności, AWS) darf nicht als eine konservative Volkspartei westeuropäischen Typs betrachtet werden. Sie ist vielmehr, wie der Name schon andeutet, als ein Wahlbündnis von konservativen und kirchennahen Parteien aus der ehemaligen Solidarność-Bewegung entstanden und befand sich bis 1998 unter der Führung des politischen Arms der Gewerkschaft Solidarność. Im Juni 1996 gelang es dem Solidarność-Vorsitzenden Marian Krzaklewski, das Wahlbündnis AWS mit über 20 kleineren Rechts- und Mitte-Rechts-Gruppierungen abzuschließen und schaffte damit eine politische Klammer für die fragmentierte und heterogene polnische Rechte. In kürzester Zeit entwickelte sich die AWS, unterstützt durch positive Wahlprognosen, zu einem Magneten für weitere Parteien, die aus der Erbmasse der Solidarność hervorgegangen waren. Im Oktober 1996 wuchs die Anzahl auf 37 Gruppierungen an, unter ihnen Parteien wie z. B. die ZChN, PC, SKL und (P)PChD, also Parteien, die 1993 an der Fünf-Prozent-Hürde gescheitert waren. Mit der BBWR und KPN hatte die AWS auch die restlichen im Sejm vertretenen konservativen Parteien in sich aufgenommen.¹⁵³ Eine klare Dominanz übte die Gewerkschaft Solidarność innerhalb der AWS aus: Krzaklewski, der Initiator des

¹⁵³ Die Christlich-Nationale Vereinigung (Zrzeszenie Chrześcijańsko-Narodowe, ZChN) entstand 1989 aus einem Zusammenschluß von ca. 20 regionalen, der Solidarność nahestehenden kirchlichen Gruppen und wurde lange Zeit vom katholischen Klerus unterstützt. Sie tritt für Rechtstaatlichkeit auf der Basis von katholischen Traditionen ein und unterstützt eine freie Marktwirtschaft mit interventionistischen Elementen. Die Zentrumsallianz (Porozumienie Centrum, PC) wurde 1990 als eine der ersten Post-Solidarność-Parteien gegründet. Ehemals Wałęsa nahestehend, trat die PC immer offener gegen den Präsidenten auf. Nach mehreren Abspaltungen von Christdemokraten und Liberalen scheiterte sie 1993 an der Fünf-Prozent-Hürde. Programmatisch konzentrierte sie sich auf die Entkommunisierung polnischer Eliten und staatliche Subventionen im Energie- und Sozialbereich. Die Konservative Volkspartei (Stronnictwo Konserwatywno-Ludowe, SKL) ist eine Gründung aus ehemaligen UW-Politikern und verschiedenen konservativen Parteien. Sie trat für eine liberal-konservative Politik ein, einschließlich der Westintegration Polens und der Fortsetzung marktwirtschaftlicher Reformen. Im Anschluß an ihre Gründung im Januar 1997 schloß sie sich der AWS an, spaltete sich aber drei Monate später und verlor einen Teil an die PO. Die Allianz der Polnischen Christdemokraten (Porozumienie Polskich Chrześcijańskich Demokratów, PPChD) ist ein Zusammenschluß, der sich im September 1999 innerhalb der AWS gebildet hat, bestehend aus dem christdemokratischen Flügel der PC und der Partei der Christlichen Demokraten (Partia Chrześcijańskich Demokratów, PChD). Die Konföderation Unabhängiges Polen (Konfederacja Polski Niepodległej, KPN), 1979 illegal gegründet, mußte sich 1989/90 ein neues Parteiprogramm zulegen, da ihre Forderung nach polnischer Souveränität mit dem Zusammenbruch des Ostblocks erfüllt war. Ihre wirren nationalistischen und populistischen Aussagen machten die Partei lange koalitionsunfähig, doch schaffte sie 1993 den Sprung ins Parlament wegen ihrer Popularität bei den Jugendlichen. Die KPN zerfiel während der Legislaturperiode und große Teile traten der AWS bei. Im Juni 1998 wurden die ehemaligen KPN-Abgeordneten aus der AWS wegen mangelnder Fraktionsdisziplin ausgeschlossen. Der Parteilose Block zur Unterstützung von Reformen (Bezpartyjny Bloc dla Wspierania Reformy, BBWR) war ein Versuch Präsident Wałęsas, eine politische Hausmacht im Sejm zu etablieren. Gedacht als „Präsidialpartei“, wurde sie im Mai 1993 gegründet, hatte aber kein programmatisches Profil. Zur Enttäuschung Wałęsas lehnten es die anderen Solidarność-Parteien ab, auf der Liste der BBWR zu kandidieren. Nachdem sie knapp ins Parlament gewählt worden war, schwenkte die BBWR auf einen Emanzipationskurs gegenüber Wałęsa ein und löste sich später in der AWS auf. Vgl. Ziemer 1997: 70-71, 74-77; Millard 1994: 326-331, 335; Szczerbiak 1999: 84-87.

Wahlbündnisses, war Gewerkschaftsvorsitzender, Vorsitzender der AWS und später auch ihr Fraktionsvorsitzender. Das zwölköpfige Koordinationsorgan der AWS war zur Hälfte mit Gewerkschaftsvertretern besetzt, ebenso wie die Listenplätze für die anstehende Parlamentswahl.¹⁵⁴

Die AWS verknüpfte zwei Elemente, durch die die politische Zersplitterung der Rechten überwunden werden konnte. Erstens, sichere Listenplätze für Politiker, die aus eigener Kraft niemals in den Sejm gewählt worden wären, und zweitens die Möglichkeit, die verhassten Post-Kommunisten aus der Regierung zu vertreiben. Der Schock, bei den Wahlen 1993 nahezu komplett aus dem Parlament vertrieben worden zu sein und die Tatsache, daß beide Exekutiven in der Hand der SLD waren, schienen das Weltbild der Solidarność-Leute weiter zu festigen. Nämlich, vom postkommunistischen Lager eingekreist zu sein, das Solidarność-Erbe und die Wende von 1989 verteidigen zu müssen, und einen politischen Konflikt auszufechten, der in erster Linie der Mobilisierung der eigenen Kräfte dient und weniger der Lösung von Sachfragen und der Gestaltung von Politik.¹⁵⁵ Die AWS bot einen klaren Anti-SLD-Fokus, inhaltliche Fragen traten in den Hintergrund. Wie sich in der folgenden Regierungstätigkeit der AWS zeigen würde, war der rechte Parteienblock gar nicht in der Lage, ein gemeinsames positives Parteienprogramm zu entwickeln, und die programmatische Unschärfe, die vor der Wahl alle politischen Gegensätze überdecken sollte, wurde bis zum Zerfall der AWS beibehalten.¹⁵⁶ Daß die AWS aus parteipolitischen und persönlichen Gründen der beteiligten Politiker nicht den Zustand eines Wahlbündnisses überwinden konnte, also nur einen organisatorischen, aber keinen strukturellen (die AWS besaß kein Netz von lokalen Büros) oder programmatischen Zusammenschluß darstellte, führte mittelfristig zu ihrer politischen Niederlage.

Kurz nach dem Wahlsieg der AWS im September 1997, als sie mit 201 Sitzen die stärkste Fraktion und zugleich den Ministerpräsidenten stellte, versuchte Krzaklewski erneut, das Wahlbündnis in eine gemeinsame Partei zu verwandeln. Dies war schon vor der Wahl seine Absicht gewesen, jedoch wollte er einen Bruch mit den Gruppierungen vermeiden, die dies ablehnten. Nun hoffte er auf die domestizierende Wirkung der Regierungsbeteiligung. Der Gewerkschaftsflügel der AWS wurde im Dezember 1997 zur Partei Soziale Bewegung – Wahlaktion der Solidarność (Ruch Społeczny – Akcja Wyborcza Solidarności, RS-AWS) und sollte den Grundstein für eine christlich-

¹⁵⁴ Vgl. Juchler 2002: 149-150; Szczerbiak 1998: 64.

¹⁵⁵ Vgl. Grotz 2000: 173; Szczerbiak 1998: 66; Bingen 2000: 99.

¹⁵⁶ Vgl. Juchler 2002: 149; Wojtaszczyk 1994: 63.

demokratische Volksparteipartei legen. Gleichzeitig aber auch von Krzaklewskis Interessenkonflikt (nämlich seiner sich normalerweise ausschließenden Ämterhäufung als gleichzeitiger Gewerkschaftsvorsitzender und Vorsitzender der Regierungspartei) ablenken.¹⁵⁷

Statt der Konsolidierung des Bündnisses traten jetzt die Differenzen hervor. Nicht nur, daß die meisten kleineren Parteien ein Aufgehen in der RS-AWS weiterhin ablehnten, sie fingen auch an, aus einer Position der Stärke heraus der AWS-Führung ihre eigenen Vorstellungen aufdrängen zu wollen: Es gab starke Vorbehalte gegenüber einer Koalition mit der Freiheitsunion (UW), und der rechte Flügel der AWS wünschte sich, die Koalition um die Polnische Bauernpartei (PSL) und die national-populistische Bewegung für den Wiederaufbau Polens (Ruch Odbudowy Polski, ROP) zu erweitern. Krzaklewski lehnte dies in weiser Voraussicht ab, denn die zukünftige Europapolitik sollte sich auch ohne diese beiden euroskeptischen Parteien als schwierig genug erweisen. Auch der Vorschlag des national-konservativen Flügels, mittels eines überparteilichen Expertenkabinetts auf die zukünftige reformorientierte Wirtschaftspolitik des Finanzministers Leszek Balcerowicz (UW) Einfluß zu nehmen, lehnte er ab.¹⁵⁸

Die Europapolitik der AWS zeichnete sich durch eine gewisse Ambivalenz aus, die aus der Bemühung resultierte, alle verschiedenen Flügel des Bündnisses und deren Interessen zu beachten. Zwar dominierten pragmatische Zentristen um Krzaklewski die AWS-Führung, doch blieb die Parteipolitik lange sehr vorsichtig und widersprüchlich. Um den national-katholischen Flügel ruhigzustellen und die Unterstützung der Kirche zu erhalten, wurde die Agenda überproportional katholisch ausgerichtet. So hatte die AWS gegen die in ihren Augen zu unchristliche Verfassung von 1997 gestimmt und auch die Möglichkeit abgelehnt, staatliche Souveränität an internationale Organisationen abzugeben, was einen EU-Beitritt theoretisch unmöglich gemacht hätte. Dies war machtpolitisch begründet und sollte verhindern, daß der rechts-nationale Flügel die AWS vor der damals anstehenden Sejmwahl verläßt. Die Interessen des einflußreichen Gewerkschaftsflügels kollidierten mit der EU-orientierten

¹⁵⁷ Vgl. Szczerbiak 1998: 67; Ludwig 1997a.

¹⁵⁸ Vgl. Millard 1999b: 99; Grotz 2000: 178. Später zerfällt die ROP in zwei Lager, die beide unabhängig voneinander (eine über die ZChN) der AWS beitreten. 2001 treten die ehemaligen Abgeordneten der ROP zur LPR über, spalten sich dann aber in der nächsten Legislaturperiode wieder ab, um eine eigene ROP-Parlamentsgruppe von drei Abgeordneten zu bilden.

Wirtschaftspolitik der UW, auf die Krzaklewski als Koalitionspartner und europäisches Aushängeschild der Regierung angewiesen war.¹⁵⁹

Der nächste Schritt in Krzaklewskis Plan zur Rückeroberung der politischen Macht war die Präsidentschaft, auf die er seit der Machtübernahme der AWS hingearbeitet hatte. Sein Verzicht auf den Vorsitz der RS-AWS sollte ihn für dafür frei machen, gleichzeitig folgte er der Vorgabe der neuen Verfassung, die eine Trennung von Gewerkschaften und Politik vorschrieb. Seine Nachfolge übernahm Ministerpräsident Jerzy Buzek.¹⁶⁰ Trotz moderater Europa-Töne im Wahlkampf verlor Krzaklewski gegen Aleksander Kwaśniewski von der SLD. Besonders bitter war für ihn, daß ihn der ehemalige Außenminister Andrzej Olechowski, der schon im Herbst 1997 aus der AWS wegen ihrer „...enttäuschend zögerlichen...“¹⁶¹ Europapolitik ausgetreten war, auf den dritten Platz verdrängen konnte. Für die Wähler war er ein kalter Technokrat und Hinterzimmerpolitiker, der in Verbindung mit der zerstrittenen Regierung stand. Für die kleineren Parteien innerhalb der AWS hingegen, die im Vorfeld gegen seine Kandidatur gewesen waren, stellte er eine Bedrohung für ihre politische Identität dar und besaß eine zu große Machtfülle. Sein Widerstand, sich aus der Politik zurückzuziehen und die niederschmetternden Umfrageergebnisse für die AWS, lösten innerhalb des Bündnisses eine Fluchtreaktion aus. Der liberal-konservative Flügel der AWS gründete mit Olechowski und Teilen der UW, angeführt von Donald Tusk, im Januar 2001 die Bürgerplattform (Platforma Obywatelska, PO), und nachdem im Juni der rechts-konservative Flügel aus Teilen der PC, ZChN und SKL mit der Gründung der Partei Recht und Gerechtigkeit (Prawo i Sprawiedliwość, PiS) folgte, blieb von der AWS nur noch ein Rumpfgebilde bestehend aus der christlich-sozialen RS-AWS, der christdemokratischen PPChD und den Resten der national-katholischen ZChN übrig.¹⁶² Die Umbenennung der AWS in Wahlaktion Solidarność der Rechten (Akcja Wyborcza Solidarności Prawicy, AWSP) war kosmetischer Natur und sollte einen Neubeginn symbolisieren, obwohl das Wahlprogramm nicht viel mehr aufwies, als die Erfolge der bisherigen Regierung Buzek zu betonen.¹⁶³

Die Wahlen vom September 2001 bewiesen, daß die PO, PiS und die Liga der Polnischen Familien (Liga Polskich Rodzin, LRP) das politische Erbe der ehemaligen

¹⁵⁹ Vgl. Millard 199a: 211; Grotz 2000: 168.

¹⁶⁰ Vgl. o. V. FAZ 1998k.

¹⁶¹ Siehe Millard 1999a: 211.

¹⁶² Vgl. Szczerbiak 2001b: 105; o. V. RFE/RL 2001c; Freudenstein 2001a: 34; Ludwig 2001d.

¹⁶³ Vgl. Freudenstein 2001a: 30.

AWS längst angetreten hatten, da sie, im Gegensatz zur AWSP, im neuen Sejm vertreten sind. Das Scheitern an der Acht-Prozent-Hürde für Wahlallianzen hatte eine Neuordnung der Verhältnisse innerhalb der AWSP zur Folge. Die restlichen Teile der AWSP zerfielen oder schlossen sich zu neuen Splitterparteien zusammen. Die übriggebliebene RS-AWS strich das Kürzel AWS aus ihren Namen und wählte den Senator Mieczysław Janowski zum Nachfolger des Parteivorsitzenden Buzek, um sich von der Regierungszeit 1997-2001 zu distanzieren. Die RS spielt als außerparlamentarische Opposition keine Rolle mehr, da ihre ursprüngliche Wählerschaft von der PO und PiS aufgesogen worden ist.¹⁶⁴

Die PO und PiS haben bei den Wahlen erfolgreich die enttäuschte, nicht-radikale Wählerschaft von AWS und UW ansprechen können und stellen somit zusammen mit ihren 109 Parlamentssitzen die bürgerliche Opposition zur SLD-UP-PSL-Regierung dar. Aufgrund der programmatischen Überschneidungen beider Mitte-Rechts-Parteien besteht eine gewisse politische Kooperation, zumal beide über wenig ausgebildete Strukturen auf regionaler und lokaler Ebene verfügen. So traten sie bei den Regionalwahlen auf der gemeinsamen Liste POPiS an, aber einem engeren Zusammengehen stehen die persönlichen Ambitionen der Spitzenpolitiker im Wege.

Die PO war als lose Bewegung gegründet worden, die sich als unideologische Alternative gegenüber den bisherigen Parteien versteht. Das liberal-konservative Parteiprogramm ist wirtschaftsliberal (mehr Deregulierung, Förderung des Mittelstandes) und Pro-Europäisch. Der konservative Einschlag, den der neue Vorsitzende Tusk repräsentiert, wird durch die kategorische Absage zu einer Kooperation mit der SLD Politik deutlich. Der eigentliche politische Star der Partei, Olechowski, gibt sich bedeckt, seit er bei der Warschauer Bürgermeisterwahl gegen Lech Kaczynski (PiS) verloren hat. Auch die Abspaltung der SKL-Gruppe bei der Umwandlung der PO in eine reguläre Partei hat politischen Schaden angerichtet.¹⁶⁵

Die PiS, gegründet von den Brüdern Lech und Jarosław Kaczynski, die auch 1990 schon die PC gegründet hatten, besetzt hingegen die rechts-konservative Nische. Lech Kaczynski, dem nach seinem Sieg gegen Olechowski Interesse an der Präsidentschaft nachgesagt werden, war in seiner Zeit als Innenminister unter Buzek mit harter Law-and-order-Politik populär geworden. Es überrascht daher nicht, daß die PiS auch populistische Töne für ihre Zwecke nutzt. Ideologisch verschwommen, gehört die

¹⁶⁴ Vgl. Tewes 2002a; o. V. RFE/RL 2001o.

¹⁶⁵ Vgl. Tewes 2002c; Freudenstein 2001a: 27-29; Tewes 2003b; o. V. RFE/RL 2003l; o. V. RFE/RL 2001m.

Verschärfung des Wahlrechts, die innere Sicherheit, Korruptionsbekämpfung und staatlicher Interventionismus zum Zentrum ihres Wahlprogramms. Die PiS ist kein ausgewiesener EU-Gegner. Nichtsdestotrotz richtet sie verbales Störfeuer gegen die Europapolitik der Regierung und duldet nationalistische und euroskeptische Politiker in ihren Reihen. Obwohl beide Parteien in den Regionalwahlen Verluste erlitten haben, ist die PiS auf nationaler Ebene in Umfragen mit bis zu 20% klar der Favorit des rechten Lagers in den nächsten Parlamentswahlen. Die PO hingegen kommt lediglich auf 10%.¹⁶⁶

SO und LPR – Politischer Aufstieg durch populistische Fundamentalopposition

Die Gruppierung Selbstverteidigung (Samoobrona, SO) des radikalen Bauernführers Andrzej Lepper ist ein obskures Element in der polnischen Politik, das lange Zeit unterschwellig präsent war, aber erst mit den Wahlen vom September 2001 überraschend eine größere Signifikanz für das politische System erhielt. Die SO entstand als Organisation im Sommer 1991, als sich verschuldete Bauern unter der Führung von Lepper gewaltsam gegen die Pfändung ihrer Höfe wehrten. Anschließend weitete die SO ihre Aktionen auf ganz Polen aus und Lepper inszenierte sich als Fürsprecher der verarmten Bauernschaft. Damals verstand sich die SO selbst als Gewerkschaft und versuchte paramilitärische Formationen aufzustellen, damit die sogenannten „Selbstschutzmaßnahmen“ besser organisiert werden konnten und der Druck der Straße auf die Regierung anstieg. Unter der Führung von Lepper wurde im Mai 1992 die Partei „Bündnis Selbstverteidigung“ gegründet, um ihm eine politische Plattform für seine Ambitionen zu geben, wohl aber auch in der Hoffnung, sich durch den Einzug ins Parlament und die damit verbundene Immunität gegen die zahlreichen anhänglichen Gerichtsverfahren zu schützen.¹⁶⁷

Obwohl der radikale Aktionismus von Lepper und der SO (dazu gehören gewaltsame Straßenblockaden, Hungerstreiks, Besetzung und Zerstörung von Anlagen und die Verbreitung von Haßtiraden voller aggressiver Rhetorik) mehr mediale Aufmerksamkeit bekam als irgend eine andere Splitterpartei, blieb der politische Erfolg aus. Bei den Parlamentswahlen 1993 und 1995, wie auch bei den Präsidentschaftswahlen 1995 und 2000 war der Stimmenanteil der SO mit durchschnittlich ein bis zwei Prozent

¹⁶⁶ Vgl. Tewes 2002c; Tewes 2003b; Freudenstein 2001a: 31-32.

¹⁶⁷ Vgl. Ziemer 1997: 77; Lang 2000a: 3.

verschwindend gering. Die Sympathien für die Protestaktionen Leppers stiegen zwar über die Jahre, jedoch wurden die Mittel, die die SO einsetzt, abgelehnt.¹⁶⁸

Lepper änderte seine Strategie 1999 als er begann, seine radikalen Attacken gegenüber dem politischen Establishment mit einer eigenen, wenn auch sehr verschwommenen, Programmatik zu untermauern, die sich gezielt an die Transformationsverlierer wendete: Die anti-liberal, anti-westlich, anti-kosmopolitisch und anti-marktwirtschaftlichen Grundströmungen werden zu einem Konzept des „Dritten Weges“ zusammengefaßt. Dieser „dritte Weg“ wird mit Elementen der katholischen Soziallehre bereichert und gegen Kommunismus und Kapitalismus in Stellung gebracht. Neben dieser Quasiideologie, die am ehesten als „nationaler Sozialismus“ bezeichnet werden kann, gehören zum Kanon der SO auch absurde populistische Forderungen wie z. B. die Verstaatlichung von national wichtigen Industriezweigen, die Verwendung der Nationalbankreserven um mehr Geld zu drucken, die Besteuerung von ausländischen Supermarktketten, eine Abschottung des polnischen Agrarsektors gegenüber dem Ausland und die parlamentarische Kontrolle über die Fiskalpolitik der Zentralbank. Es überrascht nicht, daß Lepper auch eine NATO- und EU-Mitgliedschaft Polens ablehnt.¹⁶⁹

Der Versuch 1999, einen „Bürgerlich-Nationalen Block“ zu schmieden, mißlang, jedoch konnte Lepper zwei Jahre später bei der Parlamentswahl 2001 einen sensationellen Erfolg verbuchen. Die SO sprang mit einem Schlag auf 10,2% der Stimmen, gewann 53 Parlamentssitze und wurde damit drittstärkste Fraktion. Die vorhergegangene Desintegration des rechten Lagers, die enttäuschende Regierungstätigkeit der PSL und die Unterstützung eines Imageberaters, der Lepper den Anstrich eines seriösen Politikers gab, halfen der SO, eine politische Nische zu besetzen.

Die Person von Lepper steht stellvertretend für die Partei, oder genauer gesagt, Lepper ist die Partei. Die SO ist eindeutig eine Führerorganisation und ihr Vorsitzender Lepper, der es verstanden hatte innerparteiliche Gegner früh auszuschalten, wird regelmäßig nahezu ohne Gegenstimme wiedergewählt. Aufgrund Leppers autoritären Stils und seiner Machtfülle, ohne Parteigremien alle politischen Entscheidungen alleine treffen zu können, sind etliche SO-Abgeordnete aus der Fraktion ausgetreten, so daß die Anzahl der Parlamentssitze im Juni 2003 nur noch 37 betrug. Dennoch, und das ist

¹⁶⁸ So fanden im Herbst 1999, drei Fünftel der befragten Polen, daß Lepper die Sache der Bauern gut vertrete. Vgl. Lang 2000a: 3, 5.

¹⁶⁹ Vgl. Lang 2000a: 2; Ludwig 2002a; o. V. RFE/RL 2003e.

bemerkenswert für eine Partei mit nur wenig Funktionären und ohne ein flächendeckendes Netzwerk von regionalen und lokalen Strukturen, hat die SO bei Umfragen noch weiter zugelegt und in den Regionalwahlen 2002 ihre Präsenz in den Lokalparlamenten weiter ausbauen können. Als Ministerpräsident Miller im Frühling 2003 Neuwahlen ankündigte, lag die SO mit prognostizierten 15 bis 20% weit über ihrem Ergebnis von 2001.¹⁷⁰

Als Populist hat Lepper keine Berührungängste gegenüber anderen Parteien, und die Parteiprogrammatik läßt viel Raum für Interpretationen. So gesehen ist die SO die einzige Partei im politischen System Polens, die bereit wäre, mit jeder anderen Partei zu koalieren, egal wie aggressiv sie von Lepper vorher beleidigt und attackiert worden ist, wenn es nur dem politischen Vorankommen des selbsternannten Volkstribuns hilft.¹⁷¹ Diese Flexibilität wollte Ministerpräsident Miller ausnutzen und die SO politisch entschärfen, in dem sie politisch eingebunden werden sollte. Den Posten als stellvertretenden Parlamentspräsidenten verlor Lepper nur kurze Zeit später wegen seiner unveränderten Rhetorik (siehe Fußnote 324). Einen zweiten Versuch unternahm die SLD nach den Regionalwahlen, da sie in 5 der 16 Regionalparlamente nur in einer Koalition mit der SO an der Macht bleiben konnte. Nach nur sechs Monaten kündigte Lepper die regionale Zusammenarbeit wieder auf. Es ist eine Strategie der SO, nicht erfüllbare Forderungen zu artikulieren und sich gleichzeitig allen Situationen zu entziehen, in der dies nicht mehr ohne politische Konsequenzen in Form von Vertrauensverlust seitens der Wähler aufrecht erhalten werden kann.¹⁷² Letztendlich führt der Politikstil Leppers zu einer Radikalisierung des politischen Systems, da die PSL und die Gewerkschaften sich genötigt sehen, ihrerseits ihr Profil mit unrealistischen Forderungen zu wahren. Die Fundamentalopposition gegenüber der wirtschaftlichen sowie gesellschaftlichen Entwicklung der letzten Dekade in Verbindung mit einem primitiven Weltbild wird sich mittelfristig negativ auf die politische Kultur auswirken.

Die voranschreitende „Lepperisierung“ der politischen Szene Polens förderte indirekt den Erfolg einer weiteren Partei: der Liga der Polnischen Familien (Liga Polskich

¹⁷⁰ Vgl. Lang 2000a: 4; Ludwig 2001b; o. V. RFE/RL 2003e.

¹⁷¹ Lepper hatte keine Probleme, der PSL, die sie jahrelang als Verräter an der Sache der Bauern bezeichnet hatte, eine Zusammenarbeit anzubieten. Auch die SLD wurde noch kurz nach der Wahl 2001 von der SO umschmeichelt. Wahrscheinlich würde Lepper politische Distanz nur zur UW wahren, falls diese im Parlament vertreten wäre. Die Wirtschaftspolitik von Balcerowicz in den frühen 90er Jahren wird von Lepper als der Ruin Polens bezeichnet, und sein Rücktritt vom Amt des Nationalbankchefs ist eine der zentralen Forderungen Leppers.

¹⁷² Vgl. Ludwig 2002c; o. V. RFE/RL 2003k.

Rodzin, LPR). Die LPR wurde erst im Juni 2001 als ein Zusammenschluß von Radikal-Nationalisten und Ultra-Katholiken gegründet und erhielt vor den Wahlen keine große Beachtung. Sie schaffte aber – genau wie die SO – überraschend den Einzug in den Sejm und ist dort mit 38 Sitzen vertreten. Die LPR stellt ein Sammelbecken für Wähler dar, die von den ehemals in der AWS organisierten national-katholischen Parteien wie z. B. der ZChN enttäuscht sind, weil diese während der Regierungsbeteiligung 1997-2001 die von ihnen gewünschte Politik nicht durchsetzen konnten. Das Abschöpfen ehemaliger AWS Wähler und der Zusammenschluß mit der rechts-konservativen ROP hätte nicht für einen Wahlerfolg von 7,9% ausgereicht, wenn die LPR nicht massiv durch den katholischen Radiosender „Radio Maryja“ unterstützt worden wäre. Radio Maryja wird von dem Redemptoristenpater Tadeusz Rydzyk geführt, der es versteht, mit einem interaktiven Konzept bis zu 6 Millionen Hörer zu erreichen. Mit Hilfe der Zeitung „Nasz Dziennik“ (Unser Tagblatt) und einem nationalen Netz von „Radio-Maryja-Büros“ entwickelte sich Rydzyk zum Sprachrohr einer anachronistischen und fundamentalistischen Auslegung der katholischen Kirchenlehre. Rydzyks Aktivitäten sind sogar der konservativen polnischen Kirche suspekt, sie traut sich aber nicht gegen ihn vorzugehen, da er von seinen Anhängern verehrt wird. Obwohl die LPR bisher als der politische Arm des Radiosenders bezeichnet wurde, bestehen nur indirekte Kontakte. Das Verhältnis ist eher eine Symbiose, in der beide Seiten sich gegenseitig in ihrer gemeinsamen politischen Überzeugung unterstützen. Zumindest ist der LRP die Werbung durch den Radiosender höchst willkommen.¹⁷³

Das politische Programm der LPR basiert auf der Ablehnung der bisherigen Politik Polens und ist in hohem Maße anti-deutsch, anti-EU, anti-kommunistisch und anti-semitisch, was auch durch die populistischen Äußerungen ihres berüchtigten Führungspersonals bestätigt wird. Konstruktive Politik ist von der LPR genauso wenig zu erwarten wie von der SO. Weitere Gemeinsamkeiten stellen das langsame Schrumpfen der Parlamentsfraktion (von 38 auf 28 Sitze im Juni 2003) und die gleichzeitige Steigerung in den Wahlprognosen dar.¹⁷⁴

¹⁷³ Vgl. Freudenstein 2001a: 34; Ludwig 2002b.

¹⁷⁴ Vgl. Freudenstein 2001a: 34.

3.2 Tschechien

3.3.1 Das Regierungssystem Tschechiens: Die wiederholte Beugung der institutionellen Spielregeln durch die Akteure

Die Tschechische Republik ist am 1. Januar 1993 aus der ausgehandelten Auflösung der Tschechoslowakischen Republik hervorgegangen. Die Trennung der ehemals föderal organisierten Landesteile der Tschechoslowakei in die Tschechische und Slowakische Republik verlief ohne größere Komplikationen und entsprach dem Wunsch der Parteivorsitzenden der jeweils größten Parteien in den verschiedenen Landesparlamenten, Václav Klaus von der Demokratischen Bürgerpartei (Občanská Demokratická Strana, ODS) und Vladimír Mečiar von der Bewegung für eine demokratische Slowakei (Hnutie za demokratické Slovensko, HZDS). Eine Mehrheit der Bevölkerung sowie der damalige Tschechoslowakische Staatspräsident Václav Havel, der später Präsident der Tschechischen Republik wurde, waren gegen eine Trennung, jedoch wurde die Auflösung der Tschechoslowakei mit Hilfe der parlamentarischen Mehrheit von ODS und HZDS herbeigeführt.¹⁷⁵

Die Tschechische Republik ist eine parlamentarische Demokratie mit einer starken Stellung von Regierung und Parlament. Das Parlament besteht aus zwei Kammern, dem Abgeordnetenhaus und dem Senat. Die Wahlen zum Abgeordnetenhaus finden alle vier Jahre statt und werden nach einem Verhältniswahlrecht mit einer Sperrklausel von fünf Prozent (jeweils additiv für Wahlbündnisse) durchgeführt. Die Regierung geht aus dem Abgeordnetenhaus hervor und muß bei ihrer Einsetzung durch eine absolute Mehrheit der 200 Abgeordneten bestätigt werden. Der Senat, der erst seit 1996 besteht, verfügt über 81 Sitze, von denen alle zwei Jahre ein Drittel gemäß Mehrheitswahlrecht in Ein-Mann-Wahlkreisen neu besetzt werden. Der Senat kann beschlossene Gesetze des Abgeordnetenhaus zurückweisen, die jedoch letztendlich mit einer absoluten Mehrheit in der ersten Kammer endgültig angenommen werden können. Für eine Verfassungsänderung muß eine dreifünftel Mehrheit in jeweils beiden Kammern vorliegen. Der Staatspräsident wird für die Dauer von fünf Jahren, und höchstens einer Wiederwahl, gemeinsam von beiden Kammern des Parlaments gewählt.¹⁷⁶

¹⁷⁵ Vgl. Walter 1999: 28-29. Der Dissident und Dramatiker Havel war im Dezember 1989 von der noch mehrheitlich kommunistischen Nationalversammlung zum Präsidenten gewählt worden. Seine Wiederwahl im Juni 1992 wurde von der HZDS verhindert, um die Auflösung der Tschechoslowakei voranzutreiben. Havel wurde im Januar 1993 zum Präsidenten der Tschechischen Republik gewählt. Vgl. Müller-Rommel 2001b: 64.

¹⁷⁶ Vgl. Vodička 2002: 243-246, 253-254. Der Präsident muß von beiden Kammern jeweils mit einer absoluten Mehrheit gewählt werden. Bei Verfehlen dieser Mehrheit, folgt eine zweite und eventuell

Die Stellung des Präsidenten als offizielles Staatsoberhaupt und Oberbefehlshaber der tschechischen Streitkräfte ist gegenüber der Regierung und der Legislative stark eingeschränkt und nimmt in der Gewaltenteilung eine nur untergeordnete Rolle ein. Der Präsident besitzt im Gegensatz zur Regierung und beiden Kammern des Parlaments kein Initiativrecht und kann somit keine Gesetze einbringen, er darf sein legislatives Veto nur bei Nicht-Verfassungsgesetzen einlegen und kann durch eine absolute Mehrheit der Stimmen im Abgeordnetenhaus zurückgewiesen werden. Darüber hinaus darf der Staatspräsident das Abgeordnetenhaus unter bestimmten, eng umrissenen Voraussetzungen auflösen: entweder wenn eine Regierung bei ihrer Einsetzung keine Parlamentsmehrheit erhält, das Abgeordnetenhaus für länger als zulässig inaktiv bleibt, oder wenn eine Entscheidung über ein Gesetz bzw. eine angesetzte Parlamentsabstimmung länger als drei Monate ausbleibt. Neben der offiziellen Funktion, die Tschechische Republik international zu vertreten, ist ihm das Recht eingeräumt, internationale Verträge auszuhandeln und zu ratifizieren sowie über die Regierungsarbeit informiert zu werden. Die einzig eigenständigen innenpolitischen Exekutivbefugnisse, die der Präsident besitzt, sind die Ernennung der Verfassungsrichter, der Botschafter und des Vorsitzenden der Zentralbank und die Erteilung von Amnestien.¹⁷⁷

Die Gewaltenteilung zwischen Legislative und Exekutive sieht vor, daß das Abgeordnetenhaus jeder neuen Regierung das Vertrauen aussprechen muß. Die Regierung darf Gesetze mit der Vertrauensfrage verbinden. Des weiteren sind im Abgeordnetenhaus auch die Vertrauensfrage bzw. der Mißtrauensantrag, die zwingend den Regierungssturz zur Folge haben und nicht „konstruktiv“ gestaltet sind, sachunabhängig gestattet. Der Präsident darf in diesem Fall das Abgeordnetenhaus auflösen und Neuwahlen ausschreiben oder eine Partei seiner Wahl mit der neuen Regierungsbildung beauftragen. In diesem Fall erhält das Mißtrauensvotum „konstruktive“ Qualitäten, bleibt aber dennoch ein Instrument der parlamentarischen Kontrolle. Der Senat kann nicht aufgelöst werden und übernimmt kommissarisch die Funktionen des Abgeordnetenhauses im Falle dessen Auflösung.¹⁷⁸

Innerhalb dieser institutionellen Rahmenbedingungen wurde das politische Leben in der Tschechischen Republik durch Staatspräsident Havel und Ministerpräsident Klaus,

eine dritte Wahlrunde. In der dritten Wahlrunde werden die Stimmen beider Kammern zusammengezählt, jedoch weiterhin eine absolute Mehrheit für die Wahl benötigt.

¹⁷⁷ Vgl. Vodička 2002: 243-244; Kopecký 2001: 155.

¹⁷⁸ Vgl. Mansfeldová 2002: 112, 122; van Ooyen 2000: 25-26; Kopecký 2001: 155.

und später auch von Ministerpräsident Miloš Zeman, geprägt und dominiert. Ein immer wiederkehrendes Element in den Handlungen von Havel und Klaus, die sich in ihren Politikstilen diametral unterscheiden, war die Auslegung der institutionellen Spielregeln gemäß den persönlichen politischen Zielen bzw. ihrem Verständnis von Politik im allgemeinen. Diese Art der Politikführung hatte in den letzten zehn Jahren mehr als nur einmal die Sinnbeugung der politischen Institutionen zur Folge. In diesem Zusammenhang sind die Einsetzung des Senats, der ČSSD-ODS Oppositionsvertrag, die Wahlrechtsänderungen 2001 und der Streit um die Ernennung des Vorsitzenden der Nationalbank als Beispiele zu nennen (siehe Abschnitte 4.2.1-4.2.4 für Einzelheiten).

Havel hatte eine eigene klare Vision von Politik und Gesellschaft und nutzte seine präsidentialen Rechte bis zur Grenze des Möglichen. Nach Meinung seiner politischen Gegner übertrat er dann oft die Grenze des verfassungsrechtlich Gewollten. So hätte Klaus die Rolle des Präsidenten gerne auf eine rein repräsentative Funktion beschränkt, mußte sich aber mit Havel auseinandersetzen, der sich verpflichtet fühlte, in die Tagespolitik direkt wie indirekt einzugreifen. Anfangs hatte sich Havel gemäß seinem Versprechen passiv verhalten und verstand sich als überparteiliches Korrektiv für den bis dahin fehlenden Senat.

Ab 1996 sah sich Havel mit einer politischen Entwicklung konfrontiert, der er gemäß seinen ethischen Moralvorstellungen entgegentreten mußte. Obwohl er sein Veto nur mit Bedacht und im Einklang von universellen wie auch verfassungsrechtlich garantierten Werten einsetzte, verlor er im Laufe der Zeit seine Überparteilichkeit. Seine Abneigung gegenüber Klaus und Zeman in Verbindung mit Sympathien für die Parteien der Mitte und aktiver Politikgestaltung in Form von Hinterzimmerpolitik machen dies deutlich.¹⁷⁹ Seine Vermittlerrolle in Zeiten parlamentarischer Instabilität war zwar in guter demokratischer Absicht, jedoch letztendlich politisch motiviert, auch wenn sich diese uneigennützig definierte. Der ODS-Vorsitzende Klaus, der ebenfalls auf eine eigene Vorstellung vom politischen System Tschechiens hinarbeitete, nämlich dem angelsächsischen *the winner takes all*, verstand es, die strukturellen Veränderungen, die er anstrebte und welche die politischen Konkurrenten marginalisiert hätten, als Maßnahmen politischer Stabilität und die zahlreichen eigenen pragmatischen Wendemanöver als nationale Interessen darzustellen.

¹⁷⁹ Vgl. Kopecký 2001: 146ff., 156ff.; Mansfeldová 2002: 112. Beispiele hierfür sind Havels Aktivitäten im Zusammenhang des Regierungsturzes von 1997 oder seine Ankündigung 1998, er müsse nicht zwingend der größten Parlamentsfraktion die Regierungsbildung übertragen.

3.3.2 Parteien, Programmatik und Konfliktlinien

ODS – Die Partei des politischen Übervaters Václav Klaus hat sich trotz chamäleonartiger Rhetorik die Aura der Kompetenz erhalten

Die Demokratische Bürgerpartei (Občanská Demokratická Strana, ODS) hat die Politik in der Tschechischen Republik maßgeblich mitbestimmt, zunächst durch ihre Regierungstätigkeit von 1993 bis 1997, danach über das Konstrukt eines Oppositionsvertrages, mit dem sie sich zwischen 1998 und 2002 Einfluß auf die Regierungspolitik sicherte. Die ODS ist nach wie vor die Partei von Václav Klaus. Seine gefestigte Position innerhalb der Partei konnte nicht einmal durch einen Finanzskandal mit anschließendem Regierungsrücktritt und Parteispaltung oder einer Wahlniederlage erschüttert werden. Als Parteigründer war er ihr öffentliches Gesicht, politische Leitfigur und programmatischer Richtungsgeber. Erst seit seinem Rücktritt vom Parteivorsitz im Dezember 2002 ist die Unverwechselbarkeit der Person Klaus mit der Partei im Schwinden begriffen.

Die Demokratische Bürgerpartei ging im April 1991 unter Führung von Klaus aus dem wirtschaftsliberal-konservativen Teil der Massenbewegung Bürgerforum (Občanské Hnutí, OF) hervor. Ursprünglich handelte es sich dabei um jene Dissidentenbewegung, die den Regimewechsel in der Tschechoslowakei erzwungen hatte. Mit einer klaren Vorstellung zur Wirtschaftstransformation und einer nach innen wie außen prägenden Führungspersönlichkeit in der Gestalt von Klaus, vermittelte sie den Wählern Kompetenz und Führungsstärke und etablierte sich als dominierende Mitte-Rechts-Kraft im politischen Spektrum.¹⁸⁰

Obwohl die ODS formal eine neoliberal-konservative Partei ist, hat sie es durch geschickte Rhetorik verstanden, ihre eher sozialdemokratisch anmutende Wirtschaftspolitik hinter Parolen von radikaler Marktwirtschaft zu verschleiern. Klaus, der das Parteiprogramm größtenteils selbst verfaßt hat, propagierte einen kompromißlosen marktwirtschaftlichen Kurs und allumfassende Privatisierung als Lösung für alle sozialen und kulturellen Probleme des Landes. Diese Ansicht verkündete Klaus auf eine selbstbewußte und auf viele arrogant wirkende Weise unablässig in einer Art Dauerkampagne im In- und Ausland.¹⁸¹ Erst mit der Wirtschaftskrise in den Jahren 1996-1997 und der genaueren Überprüfung der tschechischen Wirtschaftslage durch die Europäische Kommission im Rahmen der

¹⁸⁰ Vgl. Bugge 1994: 166; Widmaier 1999: 63.

¹⁸¹ Vgl. Bugge 1994: 165; Oschlies 2000: 39; Vodička 1997: 113; Baylis 1994: 110.

Agenda 2000 wurde offenbar, daß weder die Kupon-Privatisierung von Klaus ein Erfolg gewesen war, noch die ODS-Regierung ihre scharfe Rhetorik in die Wirklichkeit umgesetzt hatte. Die meisten radikalen Elemente ihrer Wirtschaftspolitik hatte die ODS zugunsten einer milden Reformpolitik fallen gelassen, aber weiterhin den Anschein erweckt, die Transformation sei nahezu abgeschlossen. Die Gründe waren rein pragmatischer Natur: Die Wiederwahl 1996 sollte nicht gefährdet werden. Mit einer weichen Transformation ohne sofort erkennbare soziale Kosten erhofften sich die Parteistrategen die Etablierung der ODS als Volkspartei. In weiteren finanziellen Sachfragen wurde schlicht die Unbezahlbarkeit erkannt. Letztendlich betrieb die ODS, auch wegen der langen Hinauszögerung der Privatisierung von Staatsbetrieben und den großen Banken, während ihrer Regierungszeit de facto eine sozialdemokratische Politik.¹⁸²

Abgesehen von ihrer Selbstdarstellung als Wirtschaftspartei, vertritt die ODS die Werte des angelsächsischen, liberalen Konservatismus und bezeichnet sich, im Gegensatz zu den konservativen Volksparteien Kontinentaleuropas, explizit nicht als christdemokratische Partei der Mitte. Mit seinem Vorbild Margaret Thatcher teilt Klaus die Vorstellung von einem „minimalen Staat“ als übergeordnetes Ziel sowie die Abneigung gegenüber der europäischen Integration in Form einer sich vertiefenden Europäischen Union. Seine Skepsis gegenüber einem sogenannten „Brüsseler Euro-Staats“, in dem die Nationalstaaten Gefahr laufen, sich aufzulösen, hat der „Eurorealist“ Klaus niemals der Staatsräson geopfert, auch nicht als das EU-Referendum in Tschechien 2003 unter seiner Staatspräsidentschaft abgehalten wurde. Den Balanceakt zwischen einem pragmatischen Bekenntnis zu den Fördertöpfen und dem gemeinsamen Markt der EU und der überzeugten Ablehnung von supranationalen Strukturen propagierte die ODS als Vernunfttugend mangels Alternativen. Als Bewahrer von nationalen Interessen, versuchte sich die ODS seit 1998 verstärkt gegen die regierenden Sozialdemokraten (Česká Sociální Democraticie, ČSSD) in Stellung zu bringen und dabei die Wählerschaft der aus dem Parlament vertriebenen rechtsextremem Republikaner (Sdružení Pro Republiku – Republikánská Strana Československá, SPR-RSČ) an sich zu binden. Trotzdem weist die ODS-Anhängerschaft einen großen Anteil von Personen mit Hochschulabschluß und mittlerer Bildung auf, hauptsächlich

¹⁸² So wurde die Idee einer allgemeinen, einheitlichen Steuer von 20% fallengelassen, als eine Schätzung der zu erwartenden Verluste vorlag. Die Reform des Mietrechts wurde gestoppt, da die Liberalisierung einen starken Anstieg der Mieten zur Folge gehabt hätte. Auch das Konkursrecht fiel relativ mild aus. Vgl. Bugge 1994: 165; Beichelt 2001: 43; Vodička 1997: 111, 114; Oschlies 2000: 39; Vachudova 2001: 335-340; Ágh 1998: 124.

Fachleute und Unternehmer, bei ausgeglichenem Geschlechterverhältnis. Ihre Hochburgen sind Prag sowie andere große und mittelgroße Städte.¹⁸³

Die innerparteiliche Zusammensetzung, wie auch die ideologische Ausrichtung der ODS hat sich über die Jahre gewandelt und erreichte mit dem Wahlkampf 2002 und der Wahl von Klaus' Nachfolger für das Amt des Parteivorsitzenden im Dezember 2002 einen Punkt, an dem das Bekenntnis zum bürgerlichen Liberal-Konservatismus in Gefahr geriet, von einer national-populistischen Strömung verdrängt zu werden. Der erste große Riß ereignete sich im Oktober 1997, als der stellvertretende Ministerpräsident und Außenminister Josef Zieleniec, ein alter Weggefährte von Klaus und sein natürlicher Nachfolger als Parteivorsitzender, sein Amt niederlegte und aus der Partei austrat. Zu den Gründen seines Wegganges zählten seine Kritik an der „monolithischen“ Struktur der Partei, fehlender innerparteilicher Diskussion und einer Entscheidungsfindung, die am Parteipräsidium vorbei, von Klaus dominiert wurde, aber auch das Finanzgebaren, welches einen Monat später den Finanzskandal der ODS auslöste.¹⁸⁴ Zieleniec gehörte, wie auch Klaus, dem technokratischen, liberal-konservativen Flügel der ODS an, der dadurch gegenüber den programmatischen „Pragmatikern“ und dem nationalistisch-europafeindlichen Flügel geschwächt wurde.

Im Zuge des Finanzskandals¹⁸⁵ der ODS und dem anschließenden Rücktritt von Klaus als Ministerpräsident meldeten sich Parteirivalen zu Wort, die eine Erneuerung der Partei und des bürgerlichen Lagers forderten. Klaus schaffte es jedoch, sich gegen seinen innerparteilichen Konkurrenten, dem ehemaligen Innenminister Jan Ruml, bei der Wahl des Parteivorsitzenden durchzusetzen und verbot den anderen Abweichlern in der neuen Übergangsregierung, ihre Ministerämter weiterzuführen. Konsequenterweise verließen Ruml, Finanzminister Ivan Pilip und ihre Anhänger die Partei und gründeten im Januar 1998 die Freiheitsunion (Unie Svobody, US), die sich vorwiegend aus der antikommunistisch-bürgerlichen Strömung der ODS rekrutierte.¹⁸⁶

¹⁸³ Vgl. Spengeler 1999; Vodička 1997: 111, 113; Pehe: 2002.

¹⁸⁴ Vgl. o. V. FAZ 1997g.

¹⁸⁵ Die ODS hatte während der vergangenen Jahren den wahren Ursprung von Spendengeldern verschleiert und in der Schweiz über ein geheimes Konto mit ca. 4,8 Mio. Euro verfügt. Der Verdacht auf geflossene Bestechungsgelder während der Privatisierungsphase seitens in- und ausländischer Firmen, die am Kauf bestimmter tschechischer Staatsbetriebe interessiert waren, erhärtete sich zunehmend und setzte die ODS dem Vorwurf der Korruption aus. Es wurde nie geklärt, in wie weit die Parteispitze über das Schwarzgeldkonto informiert war, jedoch haben ehemalige enge Mitarbeiter von Klaus, so auch z. B. Zieleniec, ihn belastet. Vgl. o. V. FAZ 1997c.

¹⁸⁶ Vgl. Schwarz 2002; Vodička 1997: 111; Grotz 2000: 372.

Erst nach der verlorenen Wahl von 2002, in der die ODS einen auf Klaus personalisierten Lagerwahlkampf mit national-populistischen Tönen geführt hatte, war Klaus bereit, als Vorsitzender zurückzutreten – mit dem durchschaubaren Ziel, sich für die Präsidentschaftswahl als überparteilicher Kandidat zu empfehlen. Der Parteibasis kam dies entgegen, da sie hoffte, dadurch könne Klaus aus der Parteiführung wegbefördert werden. Der Klaus-Kult war aufgebraucht und die regionalen Parteifürsten waren nicht mehr willens, sich weiter den Entscheidungen aus dem zentralisierten Parteiapparat in Prag zu beugen. Der Bruch mit der Ära Klaus wurde auf dem Parteitag im Dezember 2002 vollzogen: Der Kandidat der „Pragmatiker“, Mirek Topolánek, konnte sich durch Unterstützung des nationalistischen Flügels, der im Gegenzug den Posten des Stellvertreters besetzte, gegenüber Klaus' Favorit Petr Nečas knapp durchsetzen.

Mit der neuen Parteiführung, bestehend aus „Pragmatikern“, die auch als Karrieristen bezeichnet werden können und kein besonderes politisches Programm verfolgen, und der nationalistischen Parteirechten unter Jan Zahradil, ist eine Radikalisierung der ODS in Zukunft nicht ausgeschlossen. Politisch ist die Partei isoliert, da ihr ein Koalitionspartner fehlt, und obwohl offiziell der „Klausismus“ weiterhin die Parteiideologie bleibt, ist eine Entwicklung zu erwarten, in der das schwindende Parteiprofil durch einen nationalistischen Populismus ersetzt wird. Die Beziehung zwischen dem Präsidenten Klaus und der „Post-Klaus-ODS“ muß sich erst noch definieren.¹⁸⁷

Die Koalition – Nach politischen Fehlkalkulationen schließen sich die liberalen Parteien aus strukturellen Zwängen zusammen

Die „Koalition“ (erst eine Viererkoalition, später eine Zweierkoalition, „Koalice“), ist ein Produkt des Konzentrationsprozesses der bürgerlich-liberalen Mitte. Beteiligt sind die Christlich Demokratische Union – Tschechische Volkspartei (Křesťanská Demokratická Unie – Česká Strana Lidová, KDU-ČSL), die Freiheitsunion (Unie Svobody, US), die Demokratische Union (Demokratická Unie, DEU) und bis Februar 2002 auch die Demokratische Bürgerallianz (Občanská Demokratická Aliance, ODA).

Ursprünglich aus taktischen Gründen 1998 als politisches Bündnis entstanden, um die faktische große Koalition zwischen ODS und ČSSD (in Form des „Oppositionsabkommens“) aufzubrechen, hat sich aus ihr später eine engere Zusammenarbeit bis hin zur Parteifusion von US und DEU entwickelt. Damit trat die

¹⁸⁷ Vgl. Schwarz 2002; Miller 2002; Trojansky 2002.

politische Mitte dem Versuch von ODS Chef Václav Klaus entgegen, die kleineren Parteien durch Veränderungen im Wahlgesetz aus dem politischen Wettbewerb zu drängen. Erst nach den Wahlen 2002 waren die liberalen Parteien bereit, eine Koalition mit der ČSSD einzugehen. Obwohl die „Koalition“ zu sich selbst, wie auch gegenüber den Sozialdemokraten, programmatische Differenzen aufweist, wirken der gemeinsame Wille zum EU-Beitritt Tschechiens und die Angst vor einem erneuten Zusammengehen von ODS und ČSSD disziplinierend auf die kleinen Regierungsparteien.

Die KDU-ČSL ist mit ca. 88.000 Mitgliedern nach der neokommunistischen KSČM die mitgliederstärkste Partei in der Tschechischen Republik. Aufgrund eines hohen Anteils von Stammwählern und einer gut organisierten Lokalstruktur errang die KDU-ČSL bisher einen gleichbleibenden Wähleranteil von 6-9% und sicherte sich einen festen Platz im Parteiensystem. Die Partei entstand 1992 aus dem Zusammenschluß der christdemokratischen KDU mit der ehemaligen Blockpartei ČSL zu einer christlichen Weltanschauungspartei. Die Vergangenheit der ČSL stand der Wählbarkeit der neuen Partei nicht im Wege, da der durch die Mitarbeit mit der Staatssicherheit kompromittierte Flügel der ČSL 1990 ausgeschlossen und die Konfliktlinie Post-Kommunismus/Post-Bürgerbewegung in Tschechien keine große Bedeutung erlangt hat. Die politische Isolation innerhalb des tschechischen Parteiensystems ist nach wie vor auf die nicht reformierten Neokommunisten beschränkt.¹⁸⁸

Programmatisch entspricht sie ihrer Wählerbasis, die vorwiegend aus gläubigen Katholiken und ländlicher Bevölkerung mittleren bis höheren Alters besteht. Mit der Zeit entwickelte sie sich zu einer konservativen Partei der Mitte und besitzt Merkmale einer traditionellen, bürgerlichen Massenpartei. Aufgrund ihrer ausgeprägten sozial-christlichen Komponente, ist die KDU-ČSL sowohl mit der politischen Rechten, wie auch Linken koalitionsfähig und besitzt dadurch einen Vorteil gegenüber allen anderen tschechischen Parteien, den sie aber bis zur gegenwärtigen Regierungskoalition versäumt hat zu nutzen. Sie befürwortet sozial abgefederte marktwirtschaftliche Reformen mit protektionistischen Elementen und eine EU- und NATO-Integration des Landes.¹⁸⁹

Die US ist die jüngste Neugründung im tschechischen Parteiensystem. Im Januar 1998 als Abspaltung der ODS-Fraktion entstanden, ist sie ein Sammelbecken für ehemalige innerparteiliche Gegner von Klaus' Führungsstil und Mitgliedern, die aus der ODS

¹⁸⁸ Vgl. Vodička 1997: 125; Widmaier 1999: 64; Bugge 1994: 163.

¹⁸⁹ Vgl. Vodička 1997: 124-126; Bugge 1994: 162; Novák 2000: 32.

herausgedrängt worden sind, weil sie eine Erneuerung der Partei ohne Klaus wünschten. Unter der Führung des ehemaligen Innenminister Jan Ruml verließen 28 der 61 ODS-Abgeordneten die Parlamentsfraktion. Die ursprüngliche Absicht der US bestand darin, als reformierte und moralisch integere Version der ODS die geschwächte Partei von Václav Klaus in der Wählergunst zu überholen und ihren Platz im politischen System einzunehmen.

Programmatisch ähnelt die US der ODS insofern, als sie eine Dezentralisierung des Staates befürwortet und für eine liberale Marktwirtschaft eintritt. Darüber hinaus fordert sie eine aktive Umweltpolitik und bekennt sich, im Gegensatz zum Euroskeptizismus der ODS, klar zur europäischen Integration. Der Zusammenschluß mit der DEU hat die anti-kommunistische Strömung innerhalb der Partei gestärkt, die in Verbindung mit dem wirtschaftlichen Neoliberalismus, vereinzelt zu Irritationen innerhalb der Regierungskoalition mit der ČSSD führt, zu der die US auch erst 2002 bereit war.¹⁹⁰

Die DEU, die erst durch das Viererbündnis und der Fusion mit der US eine Bedeutung auf nationaler Ebene erlangen konnte, ist eine sehr kleine liberal-konservative Partei mit starkem sozial-populistischem und anti-kommunistischem Einschlag. Bestehend seit 1994, versucht sie, kleine Unternehmer und Selbstständige mit Law-and-order-Parolen anzusprechen. Ihr Programm besteht hauptsächlich aus Forderungen nach einer grundlegenden Restitution von enteignetem Eigentum und die Entkommunisierung der Gesellschaft.¹⁹¹

Auch die ODA ist eine Splitterpartei, die nur im Windschatten einer größeren Partei, in diesem Falle der ODS, politisch überleben konnte. Die ODA teilte mit der ODS nicht nur die gemeinsame politische Herkunft des Bürgerforums (OF), sondern auch zum größten Teil deren Wählerstruktur und Programmatik. Ein Aufgehen innerhalb der ODS lehnte die ODA-Führung aus Angst vor Klaus' Dominanz ab. Im Gegensatz zur ODS wollte sie sich nicht als Volkspartei etablieren, sondern verstand sich eher als elitäre, rechtsliberal-konservative Nischenpartei.¹⁹² Der Bruch mit der ODS, für die sie ein natürlicher Koalitionspartner und Mehrheitsbeschaffer war, war Folge des Finanzskandals im Jahre 1997. Von den ODS-Anhängern als Verräter betrachtet, mußte sich die ODA mehr zur politischen Mitte hin orientieren, zehrte sich jedoch aufgrund von Wahlkampfschulden und der Ablehnung, mit der US zu fusionieren, auf.¹⁹³

¹⁹⁰ Vgl. Saxonberg 1999: 101; Grotz 2000: 372; Spengeler 2002b: 38.

¹⁹¹ Vgl. Bugge 1994: 168; Grotz 2000: 361.

¹⁹² Vgl. Widmaier 1999: 63; Bugge 1994: 164; Saxonberg 1999: 100.

¹⁹³ Vgl. o. V. FAZ 2002o.

Die politische Entwicklung der „Koalition“ ist geprägt von Selbstüberschätzung: Nach der Wahl 1998 befanden sich die KDU-ČSL und die US mit zusammen 39 von 200 Parlamentssitzen in der Rolle des Mehrheitsbeschaffers für eine der beiden großen Parteien. Sie konnten der ČSSD wie auch der ODS zur Regierungsmehrheit verhelfen. Die Verhandlungen mit der ČSSD scheiterten, weil die US eine Koalition mit den Sozialdemokraten kategorisch ausschloß, wohl in der Hoffnung, mittelfristig die ODS als führende konservative Partei ablösen zu können. Obwohl die KDU-ČSL sich für eine Übereinkunft einsetzte, lehnte Ruml auch die Tolerierung einer ČSSD-KDU-ČSL Regierung ab. Sogar der letzte verzweifelte Versuch von Zeman, indem er dem KDU-ČSL Vorsitzenden Josef Lux den Posten des Ministerpräsidenten und der US vier Ministerposten anbot, konnte Ruml nicht umstimmen. Gestärkt durch so viel Entgegenkommen der Sozialdemokraten, versuchten nun Lux und Ruml der ODS Zusagen in ähnlicher Höhe abzuverlangen. KDU-ČSL und US waren bereit, mit der ODS zu koalieren, wenn sie die Mehrheit der Kabinettposten erhalten würden, was Klaus natürlich ablehnte. Für eine Tolerierung einer ODS-Minderheitsregierung verlangten sie hingegen einen Führungswechsel innerhalb der Demokratischen Bürgerpartei (also den Verzicht von Klaus auf das Amt des Ministerpräsidenten) und das Eingeständnis von wirtschaftspolitischen Fehlern während der vorhergegangenen Regierungsjahre.¹⁹⁴ Klaus, der seit dem Regierungsrücktritt 1997 auch persönlich mit der KDU-ČSL- und US-Führung verfeindet war, ließ sich nicht von den zwei kleinsten Parlamentsfraktionen erpressen und handelte mit Zeman das Oppositionsabkommen aus. Lux und Ruml hatten sich selbst politisch ausmanövriert, da sie ein Übereinkommen zwischen Klaus und Zeman niemals für möglich gehalten hatten.

In den folgenden zwei Jahren verständigten sich die KDU-ČSL und die US unter Einbeziehung der nicht im Parlament vertretenen ODA und DEU, auf eine enge Kooperation als Viererkoalition, um das Machtkartell der beiden großen Parteien aufzubrechen und um sich als Alternative in Programmatik sowie Politikstil gegenüber Klaus und Zeman dem verdrossenen Wähler anzubieten. Die Idee der „Koalition“ wurde ausdrücklich von Präsident Havel unterstützt, der schon 1998 eine Mitte-Links-Regierung favorisiert hatte und seitdem aus seiner Abneigung gegenüber dem Oppositionsvertrag kein Geheimnis machte. Die Bildung eines dritten Blocks der politischen Mitte wurde vom Wähler begrüßt und die sehr guten Ergebnisse in den Senatswahlen 2000, bei denen die Viererkoalition mit jeweils gemeinsamen Kandidaten

¹⁹⁴ Vgl. Saxonberg 1999: 102-104; Novák 2000: 39.

39 von 81 sitzen gewann, bewiesen das öffentliche Verlangen nach einer neuen Entwicklung in der tschechischen Politik. Trotz Spaltungsversuche seitens Klaus, in Form von Koalitionsangeboten an die KDU-ČSL und US, rückte das Parteienbündnis weiter zusammen und lag 2001 in den Prognosen mit 29% vorne.¹⁹⁵

Die Zusammenarbeit innerhalb der Viererkoalition verlief nicht ohne Spannung: Abgesehen von den wirtschaftspolitischen Gegensätzlichkeiten – die KDU-ČSL als christlich-soziale Partei mit ländlicher Wählerbasis bevorzugt eine soziale Marktwirtschaft, die US hingegen stützt sich auf Wähler der Mittelschicht mit Hochschulausbildung und orientiert sich an einer reinen Wettbewerbswirtschaft – befinden sich im Führungspersonal der „Koalition“ viele Politiker mit persönlichen Ambitionen.¹⁹⁶

Aufgrund von Machtkämpfen konnte sich das Bündnis im Januar 2001 erst nach langwierigen Verhandlungen auf einen gemeinsamen Spitzenkandidaten einigen, der schon kurze Zeit später von der eigenen Partei demontiert wurde. Die Kandidaten von US und KDU-ČSL blockierten sich gegenseitig, so daß als Kompromiß der Vize-Vorsitzende der KDU-ČSL, Cyril Svoboda, bestimmt wurde. Schon im Mai trat Svoboda, der dem linken Flügel der Partei angehört, jedoch zurück, da er sein Schattenkabinett der Viererkoalition gegenüber seiner eigenen Partei nicht durchsetzen konnte. Seine Position übernahm der ursprüngliche Kandidat der US, Karel Kühnl. Svoboda erlangte später Genugtuung, als er sich bei der Wahl zum Parteivorsitzenden gegen seinen konservativen Konkurrenten Jan Kasal, der die Koalition weg von einer Annäherung an die ČSSD, hin zu einer Umwandlung zu einer christdemokratischen Volkspartei führen wollte, durchsetzen konnte.¹⁹⁷

Den vorläufigen Tiefpunkt in der Zusammenarbeit erreichte die Koalition Anfang 2002. Vorausgegangen war eine von Klaus initiierte und mit Stimmen der ODS und ČSSD beschlossene Wahlgesetzänderung, bei der die Sperrklausel für Wahlallianzen bei Parlamentswahlen von fünf Prozent plus zwei Prozent für jede zusätzliche Partei auf kumulative fünf Prozent pro Partei angehoben wurden. Daraufhin vereinigte sich die US mit der DEU, nur die ODA sträubte sich weiterhin, weil ihr ambitionierter Vorsitzender

¹⁹⁵ Ludwig 1999a; o. V. FAZ 1999a.

¹⁹⁶ Vgl. Spengeler 2000: 60; Spengeler 2001b.

¹⁹⁷ Josef Lux zwangen gesundheitliche Gründe zum Rückzug aus der aktiven Politik. Bei der US hatte Karel Kühnl den Parteivorsitz von Jan Ruml übernommen, nachdem dieser wegen seines Unvermögens, die Partei 1998 in eine Regierungsbeteiligung zu bringen, sein Amt niedergelegt hatte. Kühnls Nachfolger im Parteivorsitz wurde Hana Maranová. Sie rückte nach, weil Kühnl Spitzenkandidat der Viererkoalition geworden war. Vgl. Spengeler 2002b: 34-35; Spengeler 2001b; Schwarz 2001c; o. V. FAZ 2001i; o. V. FAZ 2000b.

und Havel-Vertrauter Michael Zantovský um die Identität der Partei fürchtete. Die Gefahr, an der Sperrklausel zu scheitern, war für die KDU-ČSL eine willkommene Gelegenheit, auf die ODA Druck auszuüben, denn in einer Zwei-Parteien-Koalition wären die Christdemokraten der stärkere Partner auf Kosten der bisherigen Machtbalance mit drei Parteien. Außerdem hatte die ODA Wahlkampfschulden, die sie offensichtlich nicht aus eigener Kraft begleichen konnte. Sie wurde von der KDU-ČSL vor drei Alternativen gestellt: ein solider Finanzplan zum Abbau der Schulden, Fusion mit der US-DEU oder das Verlassen der Koalition. Als offenkundig wurde, daß die ODA noch weitere Schulden verheimlicht hatte und ihrerseits anfang, Politiker von KDU-ČSL und US der unlauteren Finanzpraktiken zu beschuldigen, wurde trotz Schlichtungsversuch Havels die Demokratische Bürgerallianz aus der Koalition ausgeschlossen.¹⁹⁸

Letztendlich büßte das inzwischen zur Zweierkoalition geschrumpfte Parteienbündnis stark an Glaubwürdigkeit ein. Das Image des versprochenen neuen Politikstils hatte an den Streitigkeiten um Spitzenkandidat und Parteienfusion gelitten, so daß die Koalition bei den Wahlen 2002 nur auf enttäuschende 14,3% kam und mit 31 Sitzen die kleinste Parlamentsfraktion bildete. Zwar wurden mit dem Ausscheiden der ODA die Koalitionsverhandlungen mit der ČSSD einfacher, jedoch trat nach den ersten Verhandlungsrunden die US-Vorsitzende Hana Maranová aufgrund der wirtschaftspolitischen Ziele der Sozialdemokraten zurück. Obwohl sie die Duldung einer sozialdemokratischen Minderheitsregierung einer Regierungsbeteiligung vorgezogen hätte, sagte Maranová der neuen Mitte-Links-Regierung ihre Unterstützung zu. Die vielen Wechsel der Parteivorsitzenden und das Unbehagen über eine Kooperation mit den Sozialdemokraten machen deutlich, daß die US-DEU programmatisch immer noch nicht gefestigt ist. Die Erkenntnis, die Chance zu einer Regierungsbeteiligung nach 1998 kein zweites Mal verstreichen lassen zu dürfen, kann auf Dauer die internen Differenzen nicht auflösen. Zumal die Regierungskoalition über eine Parlamentsmehrheit von nur einer Stimme verfügt.¹⁹⁹

ČSSD – Nach der pragmatischen Machtübernahme offenbart sich die fehlende Konsolidierung der Partei

Die Tschechische Sozialdemokratische Partei (Česká Sociální Democraticie, ČSSD) ist eine der wenigen sozialdemokratischen Parteien in Mitteleuropa, die nicht aus der

¹⁹⁸ Vgl. o. V. FAZ 2001c; o. V. FAZ 2002f; Spengeler 2002e.

¹⁹⁹ Vgl. Spengeler 2002d.

ehemaligen kommunistischen Staatspartei entstanden ist, sondern an eine Vorkriegstradition anknüpfen konnte. Trotz der anfänglichen Mißerfolge in den Jahren nach der Wende, in denen linke politische Ideen generell einen Niedergang erlebten, schaffte sie es durch einen stetigen Anstieg an Wählerzuspruch, sich von einer Protest- in eine Volkspartei zu wandeln. Der Aufstieg der ČSSD zur Regierungspartei ist eng mit der Person von Miloš Zeman, dem langjährigen Vorsitzenden verbunden. Mit seinem autoritären Führungsstil verstand er es, die Partei geschlossen als „harte Oppositionspartei“ gegenüber der bürgerlichen Regierung zu positionieren. Sein politisches Vorgehen war klar vom Willen zur Macht geprägt. Seit seinem Rücktritt vom Amt des Ministerpräsidenten wird in der Partei ein Richtungsstreit ausgetragen, in dem die Beteiligten, einschließlich Zeman, nicht zurückschrecken, die politischen Erfolge der letzten Jahre zu beschädigen.

Die sozialdemokratische Partei begann im März 1990 ihre offizielle Wiederherstellung, nachdem sie 1948 mit der kommunistischen Partei zwangsvereinigt worden war und bis zur Wende 1989 nur als Exilorganisation im Ausland existierte. Bei den ersten freien Wahlen 1990 war die Partei erfolglos, sie schaffte den Einzug ins Parlament erst 1992 mit 6,5% der Stimmen. Die Wahl von Zeman zum Parteivorsitzenden im Februar 1993 markiert den Wendepunkt in der politischen Entwicklung der Partei. Kurz nachdem er den ehemaligen Exilanten und Zentristen Jiří Horák als Parteivorsitzenden abgelöst hatte, begann Zeman die Partei nach seinen politischen Vorstellungen und persönlichen Ambitionen umzugestalten.²⁰⁰

Die Unterschiede zwischen den Fraktionen innerhalb der Sozialdemokraten waren nicht grundsätzlich ideologischer Natur, sondern betrafen mehr die Langzeitstrategien, mit denen die Sozialdemokratie als politische Kraft in Tschechien etabliert werden könnte. Der sogenannte „pragmatische Flügel“, der eine konstruktive Oppositionsarbeit gegenüber der ODS-Regierung vorschlug, wurde noch im selben Jahr von Zeman zugunsten der „Radikalen“ entmachtet, die die Rolle der ČSSD als kompromißlose Opposition sahen. Die Befürworter einer möglichen Zusammenarbeit mit den Reformkommunisten aus der KČSM hatten die Partei schon vorher mit Horák verlassen. Danach hatte Zeman freie Hand, die Marschrichtung festzulegen: Eine scharfe Abgrenzung gegenüber der bürgerlichen Regierung, wie auch gegenüber den Kommunisten mit gleichzeitiger Abschöpfung ihrer enttäuschten Wähler. In diese Doppelstrategie paßte etwa, daß Zeman bereit war, einzelne ehemalige Kommunisten in

²⁰⁰ Vgl. Bugge 1994: 167; Oschlies 2000: 36.

die Partei aufzunehmen, jedoch per Parteitagsbeschluss 1995 festlegen ließ, eine Zusammenarbeit mit der KČSM auszuschließen.²⁰¹ So war es nicht verwunderlich, daß die ČSSD erst Arbeiter und Protestwähler anzog, die von der wirtschaftlichen Entwicklung enttäuscht waren und erst später ihre Wählerbasis auch auf kleine und mittlere Angestellte und Teile der Mittelschicht ausdehnen konnte. Der historisch gewachsene Klassencharakter wird durch dieses Streben, eine Volkspartei zu werden, vermindert.²⁰²

In ihrem Parteiprogramm war die ČSSD darauf bedacht, die Transformationspolitik der ODS als sozial ungerecht darzustellen. Darüber hinaus artikulierte sie in den Anfangsjahren klassische sozialdemokratische Forderungen nach einer sozialen Marktwirtschaft, mehr Arbeiterrechten, Wirtschaftssubventionen und staatlichem Engagement im Bildungs-, Sozial- und Gesundheitssektor. Um die Wähler der extremen Linken anzusprechen, bediente sich die ČSSD teilweise einer nationalistischen (bezüglich der Sudetendeutschen) wie auch NATO-kritischen Rhetorik, die später im Hinblick auf die Wähler der Mitte fallengelassen wurde. Sie befürwortet die europäische Integration, wohl auch, um gegenüber der ODS Akzente zu setzen.²⁰³

Der pragmatisch-opportunistische Politikstil von Zeman und sein hartes Vorgehen gegenüber innerparteilichen Gegnern und Abweichlern waren die Methoden, die der ČSSD den Anschein der Geschlossenheit gaben und sie in der Wählergunst stiegen ließen. So wurden zwei ČSSD-Abgeordnete, die für den Haushalt der ODS-Regierung gestimmt hatten, ohne Zögern aus der Partei ausgeschlossen, ebenso wurde der Vizevorsitzende Karel Machovec 1997 aus der Führungsebene und später von der Wahlliste entfernt, nachdem er zuerst vergeblich Zeman sein Amt streitig gemacht hatte und ihn später in der Spendenaffäre²⁰⁴ belastete. Andere Parteimitglieder wurden mit kompromittierenden Schlagzeilen unter Druck gesetzt. In diesem Zusammenhang nimmt Miroslav Slouf eine kontroverse Rolle ein. Als engster Berater Zemans werden

²⁰¹ Vgl. Vodička 1997: 120.

²⁰² Bei den Wahlen 1996 konnte die ČSSD massiv vom Zerfall der beiden links-liberalen Parteien Liberal-Soziale Union (Liberálně Sociální Unie, LSU) und Bürgerbewegung (Občanské Hnutí, OH) profitieren weil deren Wähler zu den Sozialdemokraten wechselten. Vgl. Widmaier 1999: 69; Vodička 1997: 118, 122-123; Saxonberg 1999: 100.

²⁰³ Vgl. Bugge 1994: 167.

²⁰⁴ 1995 wurde publik, daß Zeman in Begleitung von Machovec nach Bamberg gereist war, um mit tschechischstämmigen Schweizern über Parteispenden zu verhandeln. Die Unternehmer boten 20 Mio. Franken an, um, im Falle eines sozialdemokratischen Wahlsieges, wichtige Posten im Bankensektor zu erhalten. Obwohl ein Schriftstück mit Zemans Unterschrift auftauchte, bestritt dieser die Echtheit des Dokuments. Erst aufgrund der Aussage Machovecs, es wäre bei dem Treffen doch ein Dokument unterschrieben worden, änderte Zeman seine Argumentation und erklärte, er hätte nur ein Tagungsprotokoll unterschrieben. Vgl. Schmidt 1998.

ihm dunkle Praktiken und Kontakte zur Russenmafia und zu Seilschaften aus kommunistischer Zeit vorgeworfen, mit denen er seine und Zemans Stellung innerhalb der Partei gefestigt und sich während der Regierungszeit illegal bereichert haben soll. Durch ihn sind noch andere ehemalige hochrangige Kader in einflußreiche Positionen innerhalb von Partei und Regierung aufgestiegen.²⁰⁵

Dank seiner politischen Wendigkeit hatte Zeman nie Probleme, die Widersprüchlichkeiten zwischen Rhetorik und Taten, die seine Zeit als Vorsitzender begleiteten, zu erklären. Obwohl er eine kompromißlose Oppositionspolitik betreiben wollte, hatte er niemals wirklich versucht, die Minderheitsregierung der ODS, die ab 1996 auf die ČSSD angewiesen war, zu stürzen und hat es dabei verstanden, seine Partei als verantwortliche Opposition gegenüber den Kommunisten abzugrenzen. Sein politischer Instinkt ließ Zeman auf den richtigen Zeitpunkt der Machtübernahme warten. Es war für ihn kein Problem, einerseits den Zusammenschluß der liberalen Parteien zur „Koalition“ als zukünftiger Koalitionspartner zu loben und sie gleichzeitig als unzuverlässig darzustellen. Zeman hatte darüber hinaus keine Berührungsprobleme mit dem politischen Gegner und setzte den Oppositionsvertrag gegen den Widerstand von Teilen der Partei durch. An der politischen Machtteilung mit Václav Klaus ohne die Bürden eines Koalitionspartners fand er anscheinend so viel Gefallen, daß er seinem Nachfolger Vladimír Špidla 2002 empfahl, den Oppositionsvertrag weiterzuführen, statt sich auf eine Parlamentsmehrheit von nur einer Stimme zu verlassen. Auch nahm er sich die Freiheit, Parteitagsbeschlüsse nach seinem Interesse auszulegen, wie im Falle der Kooperation mit der KČSM auf lokaler Ebene ab 2000, als er argumentierte, der Beschluß von 1995 bezöge sich nur auf die nationale Ebene.²⁰⁶

Die Konflikte innerhalb der ČSSD begannen erst nach dem freiwilligen Rückzug Zemans aus allen Parteiämtern im April 2001. Es ging nicht um seine Nachfolge, sondern in der erster Linie darum, seine Rückkehr in die Politik zu verhindern. Denn im Falle Zemans war es nur allzu wahrscheinlich, daß er 2003 das Amt des Staatspräsidenten anstreben würde. Sein Nachfolger im Parteivorsitz, der ehemalige Arbeits- und Sozialminister Vladimír Špidla, ist regelrecht ein Gegenentwurf zu Zeman: ein eher steifer Asket und ruhiger Workaholic, der sich politisch noch gewisse klassische sozialdemokratische Ideale erhalten hat und lieber geradlinig Politik betreibt. Er befürwortete eine stabile Mitte-Links-Regierung und obwohl er das

²⁰⁵ Vgl. Oschlies 2000: 36; Jordan 2002.

²⁰⁶ Vgl. Grotz 2000: 368; Schwarz 2001a; Schwarz 2000b.

