

**Timm Beichelt**

## **Die große Ernüchterung? Politische Entwicklungen in den neuen Mitgliedstaaten seit dem Beitritt zur Europäischen Union**

In: Böhmer, Jule / Viëtor, Marcel (Hg.)(2007): Osteuropa heute. Entwicklungen - Gemeinsamkeiten - Unterschiede (= Osteuropa: Geschichte, Wirtschaft, Politik, Bd. 43). Hamburg: LIT-Verlag. S. 45-75.

### *1. Einleitung*

Häufig werden die Folgen der Osterweiterung aus einer EU-Perspektive heraus diskutiert, z.B. im Hinblick auf die größere Binnendiversität der EU, die vermeintlich zu einer verringerten Entscheidungseffizienz führt (Pfetsch 2007). Darüber geraten politische Nebenwirkungen für die neuen Mitgliedstaaten häufig aus dem Blickfeld. Dabei stehen sich dort zwei gegenläufige Entwicklungen gegenüber: Auf der einen Seite haben Gesellschaft und Eliten durch die Demokratisierung neuen Spielraum zur selbstbestimmenden Gestaltung der Politik erhalten. Auf der anderen Seite mussten aber mit der sukzessiven Übernahme des *acquis communautaire* Bereiche dieses Selbstbestimmungsrechts im Sinne eines *power sharing* an die EU-Ebene abgetreten werden. Der von populistischen Akteuren vorgetragene Kampfruf, Brüssel sei das neue Moskau, ist ein Ausdruck dieser doppelten politischen Dynamik.

Wenn die Konsequenzen der Osterweiterung für die Politik in den Mitgliedstaaten analytisch erfasst werden sollen, sind somit verschiedene Zweige der Politikwissenschaft gefragt. Für den Prozess der Festigung der Demokratie ist die Transformationswissenschaft zuständig (siehe z.B. Linz/Stepan 1996), für das Funktionieren der später konsolidierten Demokratien die Vergleichende Regierungslehre (Lauth 2002). Der Einfluss der europäischen Ebene auf die politischen Prozesse in den neuen Mitgliedstaaten wird dagegen

üblicherweise unter dem Paradigma der Europäisierung untersucht (siehe u.a. Cowles/Caporaso/Risse 2001; Featherstone/Radaelli 2003). Im Folgenden wird auf Erkenntnisse aus allen drei Ansätzen zurückgegriffen. Zwei von ihnen weisen aber für die zu analysierende historische Phase spezifische Schwächen auf:

- a) Die auf Mitteleuropa gerichtete Konsolidierungsforschung steht mittlerweile vor dem *ceiling problem*: Auch nach 15 Jahren Systemtransformation bestehen noch demokratische Defizite z.B. im rechtsstaatlichen Bereich (Korruption) oder bei der Stärke und Stabilität intermediärer Organisationen. Letztlich sind diese Abweichungen vom demokratischen Ideal jedoch schwer zu klassifizieren, zum einen weil sie mit dem Instrumentarium der einschlägigen Demokratisierungsforschung (Dahl 1989; Freedom House 2006) nicht mehr recht zu erfassen sind, zum anderen weil auch manche lang etablierte Demokratie an Korruption, einer schwachen Zivilgesellschaften und einem volatilen Parteiensystem leidet.
- b) Das Europäisierungsparadigma, das sich in großer Breite mit innerstaatlichem Wandel als Folge von politischen Prozessen auf EU-Ebene auseinandersetzt, steht vor einem ähnlichen Relevanzproblem. Aus nahe liegenden Gründen lassen sich Europäisierungsprozesse in den alten und den acht mitteleuropäischen EU-Staaten nicht ohne weiteres parallel setzen. Während die etablierten Mitgliedstaaten in einem Jahrzehnte andauernden Prozess ihre Rechts- und Implementationsordnungen an die Mitgliedschaft in der EG/EU anpassen konnten, mussten die Neuen dies im Rahmen der Beitrittsverhandlungen – auf der Grundlage der Kopenhagener Kriterien – innerhalb weniger Jahre tun. Gleichzeitig standen sie vor der Herausforderung, ihre kommunistischen *legacies* zu verarbeiten und in die generelle Aufgabe der demokratischen Konsolidierung einzupassen.

Mit der Übernahme des Europäisierungsparadigmas auf die neuen Mitgliedstaaten droht damit ein methodologischer „overstretch“ (Sartori 1970). Die Bedenken, das Konzept der Europäisierung werde zu breit genutzt und unterliege daher der Gefahr der Überdehnung, wurde bereits früh geäußert (Radaelli 2000). Die Literatur zur „Europäisierung“ der

neuen Mitgliedstaaten definiert den Begriff daher breit und reichert den Ansatz mit Elementen aus der Transformationsforschung an. Die Europäisierung Mitteleuropas steht dann nicht mehr nur für den innerstaatlichen Wandel als Folge von Impulsen durch die EU-Ebene, sondern letztlich für die Transformation zu Marktwirtschaft und Demokratie, die die Kommission im Laufe der Beitrittsverhandlungen mittels der Kopenhagener Kriterien eingefordert hatte (vgl. Schimmelfennig/Sedelmeier 2004; 2005; Schimmelfennig/Engert/Knobel 2006).

Die Konzepte der demokratischen Konsolidierung und der Europäisierung bleiben damit zentral, um Politik in Mitteleuropa nach der Osterweiterung zu verstehen. Für die Analyse des hier gewählten Gegenstandes eignen sich beide dennoch nur bedingt, da sie für abweichende Regimekontexte entwickelt wurden: das Konzept der Konsolidierung für politische Systeme während – und nicht am Ende – der Konsolidierungsphase, das Europäisierungskonzept für etablierte – nicht neue – Mitglieder der Europäischen Union.

Die Hauptlast der Analyse hat daher auf hergebrachten Konzepten der Vergleichenden Regierungslehre zu liegen. Dort, nämlich bei den Instanzen des Policy-Zyklus – also den Einstellungen der Bevölkerung und den daraus erwachsenden Forderungen, den zivilgesellschaftlichen Gruppen, den politischen Parteien sowie den Kerninstitutionen des Systems – sind auch wichtige Differenzen zu manchen politischen Parametern in den alten EU-Staaten angesiedelt. Diese, so eine wichtige These dieses Beitrags, liegen vor allem in der begrenzten Bandbreite möglicher politischer Konflikte während der Beitrittsphase, die sich bis in die Gegenwart auswirken. Der am Binnenmarkt orientierte *acquis*, den alle Beitrittsstaaten mit nur wenigen Abstrichen übernehmen mussten, ließ wenig Raum für das Austragen sozio-ökonomischer Konflikte. Der politische Wettbewerb konzentrierte sich folgerichtig stärker auf die sozio-kulturelle Dimension, in der die Vornormierungen durch die europäische Ebene nicht so stark ausgeprägt waren, und wo ernsthafte Konflikte nicht das Fernziel des EU-Beitritts in Frage zu stellen drohten. Eine Folge dieser Entwicklung ist der vergleichsweise starke Erfolg populistischer demokratischer Kräfte in fast allen Beitrittsstaaten. Nun, nach dem Beitritt, finden sich die Bevölkerungen und Eliten der alten EU mit einer Generation von mitteleuropäischen Politikern an den Brüsseler

Verhandlungstischen, die auf der innenpolitischen Bühne aus der Distanz zur EU wichtiges politisches Kapital beziehen.

## *2. Demokratie und Parteientwicklung zwischen post-sozialistischer Selbstbestimmung und EU-Einbindung*

Der Kern des demokratischen Projekts besteht in der Selbstbestimmung des Souveräns, in der Regel eines Staatsvolkes in mehr oder minder fest umrissenen kulturellen und geographischen Grenzen. Der Blick auf die Geschichte der Demokratisierung in der westlichen Welt zeigt, dass die Entwicklung von einem vordemokratischen Regime zu einer ausgereiften Demokratie oftmals Jahrzehnte oder gar Jahrhunderte dauern kann (Dahl 1989; Sartori 1997). Insofern darf – mit oder ohne EU-Beitritt – im Hinblick auf die mitteleuropäischen Staaten von vornherein kaum die Entstehung vollwertiger Polyarchien (Dahl 1971) innerhalb weniger Jahre erwartet werden.

Zusätzlich ist die Region von einigen Faktoren belastet, die nach den Erkenntnissen der Demokratie- und Konsolidierungsforschung eine schnelle Verfestigung der Demokratie erschweren. Sie bestehen in der Gleichzeitigkeit von politischer und wirtschaftlicher Systemtransformation, in der ethnischen Heterogenität einiger Staaten und in der *leninist legacy*, die vielfach Elemente des Bürokratismus und der Seilschaftsbildung in den neuen Systemen überleben ließ (Jowitt 1992; Crawford/Lijphart 1997). Zudem verfügt kein einziger der neuen EU-Mitgliedstaaten über ein stabiles, historisch gewissermaßen gesichertes Territorium. Die baltischen Staaten waren – nach kurzer Unabhängigkeit zwischen den beiden Weltkriegen – Bestandteil der Sowjetunion. Polen wurde als Folge des Zweiten Weltkrieges um einige hundert Kilometer nach Westen verschoben. Tschechien und die Slowakei trennten sich 1992 in einem friedlichen Prozess. Das ungarische Territorium war nach dem Ersten Weltkrieg aufgrund des Vertrags von Trianon auf ein Drittel der ehemaligen Fläche reduziert, und Slowenien war bis 1991 Teil der Bundesrepublik Jugoslawien.

Ganz generell hatte die Politik der Sowjetunion im Warschauer Pakt die Eigenständigkeit der mitteleuropäischen Staaten gezielt und massiv eingeschränkt. In vielen mitteleuropäischen Staaten stand daher nach dem Systemwechsel mehr als ein Wechsel vom Autoritarismus zur Demokratie bevor:

- a) In Estland, Lettland, Litauen, der Slowakei und Slowenien mussten die zentralen nationalstaatlichen politischen Institutionen völlig neu errichtet werden; die Verwaltung der eigenen Staatlichkeit musste im Prinzip von neuem erlernt werden.
- b) In Estland, Polen, Ungarn und Slowenien gab es in größeren Teilen der Bevölkerung Diskussionen bezüglich des Verlaufs der geographischen Grenzen mit einem oder mehreren Nachbarstaaten.
- c) In allen mitteleuropäischen Staaten außer Tschechien<sup>1</sup> war die Nachwendesituation davon gekennzeichnet, dass Eliten des alten Regimes als Oppositions- oder (später) als Teilhaber der Regierungsmacht eine wichtige Rolle spielten.

Trotz dieser erschwerenden Faktoren verliefen der Weg zur Demokratie und deren anschließende Verfestigung recht zügig. Bis auf die Slowakei, wo von 1994 bis 1998 mehrere Regierungen unter Vladimír Mečiar eine semi-autoritäre Herrschaft anzustreben schienen, galten in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre in Mitteleuropa Demokratien nach den Minimalkriterien von Robert Dahl (1989:222) als gegeben (Karatnycky 1997). In dieser Zeit bestand ein wichtiger Faktor der Selbstvergewisserung in der gewonnenen Emanzipation von Fremdherrschaft. In allen mitteleuropäischen Transformationsstaaten, außer vielleicht in Slowenien, hatte das Volk maßgeblichen Anteil am Ende des alten Regimes. Massendemonstrationen im Baltikum und in der Tschechoslowakei und der Druck von unten in Polen und Ungarn hatten die alten Eliten aus der Vorherrschaft verdrängt. Die Gründungs- und Vorgründungswahlen (Nohlen/Kasapovic 1996) galten als Feste der Selbstbestimmung.

---

<sup>1</sup> Die Absetzung des *ancien régime* erfolgte in Tschechien natürlich im Rahmen der bis 1992 existierenden Tschechoslowakei. Es wurde allerdings nachgewiesen, dass die neuen slowakischen Eliten eine viel stärkere Verankerung im realen Sozialismus gehabt hatten, als dies in Tschechien der Fall war (vgl. Vodicka 1994).

Auf den neu gewählten Parlamenten lag die Hoffnung, den Einfluss der Sowjetunion bzw. Russlands zurückzudrängen und das Nationale gegenüber dem sozialistischen Internationalismus zu stärken.

In dieser Situation wies nun die Perspektive des EU-Beitritts ambivalente Aspekte auf. Einerseits wirkte bis in die Mitte der 1990er Jahre die bevorstehende Westintegration begünstigend für die weitere Festigung der Makrostrukturen der Demokratie. Bisweilen wurde der EU-Einfluss generell als Einfluss des Westens gefasst: je größer (heute und in der Vergangenheit) die geographische Nähe zu westlichen politischen und administrativen Strukturen, desto höher die Chancen der festen Etablierung der Demokratie (Offe 1998). EU-spezifischer wurde argumentiert, die Aussicht des EU-Beitritts wirke als scharfes Schwert im innenpolitischen Wettbewerb, mit dem reformorientierte Kräfte ihre Gegner mit einer vermeintlichen Nicht-Europafähigkeit desavouieren konnten (Kitschelt [u.a.] 1999). Dadurch stärkte die Möglichkeit der Westintegration nicht nur direkt, sondern auch indirekt diejenigen Kräfte, die bei der Überwindung des *ancien régime* die führende Rolle gespielt hatten.

Andererseits wirkte die „Konditionalität“, die von den Institutionen und Politikbereichen der EU ausging, beschränkend auf den politischen Wettbewerb (Beichelt 2003). Die Kopenhagener Kriterien und langfristig der *acquis communautaire* begrenzten deutlich die Bandbreite möglicher politischer Entscheidungen, besonders in allen dem gemeinsamen Markt zuzurechnenden Politikfeldern. Im wirtschaftspolitischen Bereich wirkte die EU-Perspektive häufig als Transformationsbeschleuniger, etwa wenn aus Brüssel Aufforderungen zu einem raschen Strukturwandel in den alten Industriegebieten mancher mitteleuropäischer Staaten zu vernehmen waren.

Wirtschaftspolitisch lag dies im Trend der 1990er Jahre, als der *Washington Consensus*<sup>2</sup> suggerierte, allein eine rasche makro-ökonomische Restrukturierung würde zu mittel- und langfristig vorteilhafteren wirtschaftlichen Ergebnissen führen. Sozialpolitisch ergaben sich allerdings kurzfristig für

---

<sup>2</sup> So genannt nach dem Standort der drei zentralen Institutionen, die die entsprechende Politik von makro-ökonomischer Stabilisierung und Handelsliberalisierung vertreten: Internationaler Währungsfonds, Weltbank, Finanzministerium der USA.

die jeweiligen Regierungen zusätzliche Probleme. Es war bezeichnend, dass selbst post-sozialistische und/oder sozial-demokratische Kräfte die Sozialpolitik zunächst der Wirtschaftspolitik unterordneten. Auf der sozio-ökonomischen Ebene waren daher die wichtigsten Kräfte der Mainstream-Politik in den mitteleuropäischen Staaten nur in Nuancen voneinander zu unterscheiden (siehe auch Kap. 3.2). In gewisser Weise wurde durch die EU-Erweiterung der politische Wettbewerb in den künftigen Mitgliedstaaten empfindlich eingeschränkt. Trotz kontroverser Wahlkämpfe und erdrutschartiger Verschiebungen etwa in Polen oder Ungarn führten Regierungswechsel selten zu grundlegenden Änderungen der jeweiligen Regierungspolitik; vielmehr war Kontinuität in der Europa- und Wirtschaftspolitik die Regel (Frantz 2000; Vetter 2002; Gawrich 2003).

Im Beitrittsprozess ließ sich das *gros* der wirtschaftspolitischen Entscheidungen selbst mit Übergangsregelungen – die zudem, wie z.B. bei der Arbeitnehmerfreizügigkeit, häufig eher die alten als die neuen Mitgliedstaaten schützen sollten – nicht wirklich abfedern. Charakteristisch ist die Forderung der EU, auch im Beitrittsraum so bald wie möglich den Euro zu übernehmen. Nach den Regeln des „optimalen Währungsraumes“ (Mundell 1961) bietet sich der Verzicht auf eine eigenständige Währungspolitik in Räumen mit unterschiedlicher wirtschaftlicher Dynamik nicht unbedingt an. Eigentlich benötigen schneller wachsende Volkswirtschaften das Instrument der Abwertung, um ihr Wachstums- und Entwicklungspotenzial in vollem Umfang ausschöpfen zu können (vgl. Willms 1990). Die besonders von der Kommission ausgegebene Doktrin des Alles oder Nichts ermöglicht den mitteleuropäischen Staaten jedoch nicht einmal, wie die alten EU-Staaten Dänemark, Schweden oder Großbritannien auf die Einführung des Euro zu verzichten.

Wegen der geringen Spielräume in der sozio-ökonomischen Sphäre – auch Renten- und andere Sozialversicherungsreformen wurden von der EU maßgeblich begleitet (vgl. Müller 1999) – erschien es fast zwangsläufig, dass sich der politische Wettbewerb in alternativen Bahnen entfalten würde. Empirisch äußerte sich dies in der Radikalisierung der Positionen zu sozio-ökonomischen Themen an den Rändern des Parteienspektrums sowie – teils

*Tabelle 1: Rechtsradikale und Kommunistische Parteien in den Beitrittsstaaten; Stimmenergebnis bei der jeweils letzten Parlamentswahl (2006); Angaben in Prozent*

Land	Rechtsradikale Parteien	Stimmenanteil	Kommunistische Parteien	Stimmenanteil
Lettland			Für Menschenrechte in einem Vereinten Lettland (PCTVL)	18,9
Polen	Selbstverteidigung der polnischen Republik (Samobrona)	11,4		
	Liga der polnischen Familien (LPR)	8,0		
Slowakei	Slowakische Nationalpartei (SNS)	3,3	Kommunistische Partei (KSS)	6,3
	Wahre Slowakische Nationalpartei (PSNS)	3,7		
Slowenien	Slowenische Nationalpartei (SNS)	6,3		
Tschechien	Republikaner (vormals SPR-RNC)	1,0	Kommunistische Partei (KSČM)	18,5
Ungarn	Ungarische Wahrheits- und Lebenspartei (MIEP)	4,4		

*Quelle: Electionworld 2007.*



in Verbindung damit – in einem generellen Bedeutungszuwachs nicht-ökonomischer Themen. In vielen Parteiensystemen feierten rechtsradikale und nicht reformierte kommunistische Kräfte Wahlerfolge. Etwa seit der Jahrtausendwende banden beide Parteifamilien euro-skeptische Elemente in ihre Programmatik ein (Szczzerbiak/Taggart 2000). Euro-Skeptizismus wurde somit zu einem festen Bestandteil vieler mitteleuropäischer Parteiensysteme (siehe Tabelle 1).

Während sich eine echte Gegnerschaft zur EU vor allem an den politischen Rändern etablierte, zeigten sich im politischen Mainstream auch Kräfte, die mit der Popularisierung des EU-Themas Wähler an sich zu ziehen versuchten. Beispiele sind die tschechische Bürgerpartei (ODS) oder die ungarische FIDESZ, in der sich bekannte Politiker mehr und mehr zu öffentlichen Zweifeln an der Praxis der Europäischen Union entwickelten (Beichelt 2004b). Überwiegend ließ sich der politische Streit um die EU-Mitgliedschaft jedoch als Auseinandersetzung zwischen gemäßigten und radikalen Kräften im politischen Spektrum charakterisieren.

Im gemäßigten Lager des Parteienwettbewerbs führte die einhellige Zustimmung zum EU-Beitritt zu einer eigentümlich Konvergenz sozio-ökonomischer Programme. Die sowjetischen Führer hatten die Systemkonkurrenz nicht zuletzt unter ökonomischen Vorzeichen geführt. Das wichtigste *cleavage* der Nachwendezeit, der Regimekonflikt zwischen alten Eliten und Reformern, entwickelte sich jedoch nicht als grundsätzliche Systemauseinandersetzung. Nur in wenigen Ländern waren die alten Eliten vollkommen hinweggefegt worden. Sie blieben, nachdem die oberste Ebene der sozialistischen Zeit abgedankt hatte, im politischen Wettbewerb. Schon 1992 – erst ein Jahr nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion – gewannen Postsozialisten in Litauen zum ersten Mal die Regierungsgewalt zurück; Polen folgte 1993. Zurück an der Macht, verfolgten aber sowohl die Demokratische Arbeitspartei (LDDP) in Litauen als auch das Bündnis der Demokratischen Linken (SLD) in Polen eine weiterhin reformerische Wirtschaftspolitik (Paleckis 1992; Maćków 1995). Die Gräben zwischen den alten und dem „reformerischen“ Teil der neuen Eliten konnten durch diese Konvergenz wirtschaftspolitischer Programme allerdings nicht zugeschüttet werden. Schließlich hatten die Einen in der zweiten oder dritten Reihe des

*ancien régime* mindestens indirekt an der Unterdrückung der politischen Aktivitäten der Anderen mitgewirkt. Am klarsten sind die daraus resultierenden langfristigen Bruchlinien heute in Polen zu besichtigen (Bachmann 2006; Loew 2006).

Der politische Konflikt verschob sich von der sozio-ökonomischen Ebene dorthin, wo kein externer Einfluss den inhaltlichen Wettbewerb einschränkte. In allererster Linie betraf das den politischen Umgang mit der Vergangenheit des repressiven Regimes (Smolar 1999/2000); das Thema spielte in fast allen Wahlkämpfen der nachsozialistischen Periode eine wichtige Rolle. Weiterhin standen die in vielen Ländern neu gegründeten christdemokratischen Parteien für ein *revival* familiärer und religiöser Werte, was mit dem tendenziell libertären und atheistischen Weltbild postkommunistischer Parteien in Konflikt stand. Zuletzt bestanden – diesen Konflikt gab es allerdings nicht in allen mitteleuropäischen Ländern, z.B. nicht im Baltikum – national-konservative Parteien auf dem eigenen Wert des Nationalen. Die friedlichen Aufstände der Jahre 1989 und 1991 konnten nicht zuletzt als Aufbegehren der mitteleuropäischen Nationen gegen die sowjetische Fremdherrschaft interpretiert werden. Die baldige Wiederaufgabe der uneingeschränkten nationalen Souveränität wurde daher ebenfalls zum Gegenstand eines umfangreichen Konflikts.

In der Zusammenschau ist damit erkennbar, dass das Ausüben sanften Drucks auf die potenziellen Neumitglieder durch die EU einen durchaus ambivalenten Einfluss gehabt hat. Auf der einen Seite wurden die in der Anfangsphase noch schwachen Demokratien substantiell gestützt, was für den Reformweg der Slowakei mitentscheidend gewesen zu sein scheint (Krause 2003). Auf der anderen Seite konnte sich angesichts der engen Vorgaben von außen der politische Wettbewerb nicht in allen Feldern gleichmäßig entwickeln. Freie Fahrt erhielt er in der sozio-kulturellen Sphäre, bei den Themen Familie, Religion und Nation. Distinktionsgewinne können bei diesen *issues* durch Radikalisierung erzielt werden; dies geschah in einigen Ländern in einem beträchtlichen Ausmaß. Insgesamt erleichtert die Dominanz sozio-kultureller Themen das Aufkommen radikaler und latent demokratiefeindlicher Kräfte.

### *3. Politische Entwicklungslinien*

#### *3.1 Politische Kultur*

Im politischen System ist die Stabilität eines Regimes eng mit Akzeptanz und Zustimmung durch die Bevölkerungen verbunden. Erst auf dieser Basis lassen sich politische Konflikte auf den gegebenen Rahmen der politischen Institutionen begrenzen. In Transformationsphasen ist allerdings eine solche Unterstützung durch die Bevölkerung sehr schwer zu erlangen. Nicht nur die politischen Akteure, sondern auch die Bevölkerungen verfügen über vergleichsweise kurze Erwartungshorizonte, da einer Transformation aus der Binnenperspektive kaum anzusehen ist, wann sie sich dem Ende zuneigt. Die politisch-institutionelle Unsicherheit wurde im Falle der postsozialistischen Transformation noch dadurch verstärkt, dass der Zusammenbruch des sozialistischen Wirtschaftssystems fast überall in Mitteleuropa für eine kräftige Transformationskrise sorgte.<sup>3</sup> Die politischen Kräfte, die wirtschaftliche Reformen initiierten, liefen damit zumindest theoretisch Gefahr, vom neu eingeführten politischen Wettbewerb als erste hinweggefegt zu werden (zuerst Offe 1991; ausführlich siehe Sakwa 1999).

Angesichts dieser ungünstigen Rahmenbedingungen richteten sich die Bürger der neuen Demokratien zunächst erstaunlich schnell in den neuen politischen Systemen ein. Bereits im Jahre 1995 lag bei einigen Studien die Zufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie auf dem Niveau der südeuropäischen, seinerzeit seit ca. 20 Jahren demokratisierten Staaten. In Polen war die Demokratiezufriedenheit sogar höher als in Frankreich und Großbritannien (Plasser/Ulram/Waldrauch 1997:116). Daher schien manchen Beobachtern die Demokratisierung und Konsolidierung Mitteleuropas bereits vollendet, als der EU-Beitritt durch wegweisende Entscheidungen der EU in den Jahren 1998 und 2000 zu einer konkreten Option wurde.<sup>4</sup> Die Hypothese, die Konsolidierung der mitteleuropäischen Demo-

---

<sup>3</sup> Lediglich in Slowenien fiel das „Tal der Tränen“ vergleichsweise flach aus (vgl. Witschel 1993).

<sup>4</sup> Im Jahre 1998 entschied der Europäische Rat, mit der so genannten Luxemburg-Gruppe (Estland, Polen, Slowenien, Tschechien, Ungarn, Zypern) Beitrittsverhand-

kratien wäre auch auf der Einstellungsebene bereits vollzogen, musste jedoch revidiert werden. Eine Studie aus dem Frühjahr 2005 kam zu dem Ergebnis, dass die Zufriedenheit mit der eigenen Demokratie in Mitteleuropa bei 33% lag, während in der EU-15 immerhin 57% der Bürger mit ihren nationalen Demokratien zufrieden waren.<sup>5</sup> Eine insgesamt skeptische Haltung der Mitteleuropäer gegenüber ihren eigenen Demokratien wird mittlerweile auch in anderen Studien attestiert (Jacobs 2001; Pollack [u.a.] 2004).

In Tabelle 2 wird der Befund der geringen Zufriedenheit in den neuen Mitgliedstaaten aufgeschlüsselt. Lediglich in Zypern, einer seit langem etablierten Demokratie, und in Slowenien bewegen sich die Werte oberhalb des EU-Durchschnitts. In Polen, Ungarn, der Slowakei und Litauen liegt die Zustimmungsrate unter 30% – in den vier Ländern leben übrigens über 75% der neuen EU-Bevölkerung seit dem 1. Mai 2004. Die EU-Mitgliedschaft hat auf diese Werte insofern keinen Einfluss gehabt, als sich die Zufriedenheit mit der jeweils eigenen Demokratie durch den Beitritt nicht signifikant erhöht hat. Das passt zu gängigen Modellen der Konsolidierungsforschung, nach denen sich die Einstellungen zum neuen Regime nur langsam – viele Autoren sprechen von einer Generation – affirmativ entwickeln (Merkel 1999:147). In der Zwischenzeit kommt es auf die politische Kultur nicht so sehr an wie vielmehr auf die handelnden politischen Eliten, die sich dem demokratischen Konsens verbunden fühlen müssen (siehe Kap. 3.2).

Durch die Abtretung von Teilen der wirtschaftspolitischen Kompetenzen an die europäische Ebene ist indes die EU zu einem wichtigen Teil der mitteleuropäischen nationalen Systeme geworden. In diesem Zusammenhang fällt auf, dass viele der EU-Neubürger mit dem Funktionieren der Demokratie auf EU-Ebene weit zufriedener sind, als im eigenen Nationalstaat. Hier liegen die Neumitglieder sogar oberhalb des Durchschnitts der EU-15 (siehe erneut Tabelle 2). Auch bei den „Problemfällen“ der Zufriedenheit mit der nationalen Demokratie – Polen, Ungarn, Slowakei, Litauen – befindet sich die Zufriedenheit mit der EU-Demokratie bei oder über dem EU-15-Durchschnitt.

---

lungen aufzunehmen. Im Jahre 2000 kam die Helsinki-Gruppe (Bulgarien, Lettland, Litauen, Malta, Rumänien, Slowakei) hinzu.

<sup>5</sup> EU 2005. Die hier zitierten Zahlen stammen aus dem Eurobarometer 2005:38.

*Tabelle 2: Zufriedenheit mit der Demokratie im eigenen Land und in der Europäischen Union in Prozent der Bevölkerung*

	Zufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie im Nationalstaat	Zufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie in der EU	Differenz
Zypern	68	57	+11
Slowenien	56	65	-9
Tschechien	48	58	-10
Malta	48	53	-5
Estland	44	53	-9
Lettland	44	52	-8
Polen	29	52	-23
Ungarn	27	52	-25
Slowakei	26	49	-23
Litauen	24	48	-24
Durchschnitt NMS	33	53	-20
Dänemark	92	60	+32
Finnland	77	47	+30
Italien	44	53	-9
Portugal	41	49	-8
Durchschnitt EU-15	57	48	+9
Durchschnitt EU-25	53	49	+4

*Quelle: Eurobarometer 2005.*

Bis zu einem gewissen Grad, z.B. wenn es um agrar-, regional- oder einige andere wirtschaftspolitische Themen geht, stützt somit die Legitimität des EU-Systems die Demokratie im eigenen Nationalstaat. Wie übrigens auch in Italien und Portugal orientieren sich die Bürger in verstärktem Maße an der EU-Ebene, wenn Prozesse und Ergebnisse der nationalen Politik nicht zur Zufriedenheit der Bürger ausfallen. Insofern liegt es nicht fern, dem EU-

Beitritt eine indirekte Wirkung auf die Stabilität der jungen Demokratien in Mitteleuropa zuzusprechen. Im Gegenzug lastet dadurch auf den EU-Akteuren<sup>6</sup> eine doppelte Verantwortung, mit positiven politischen Ergebnissen für die Bevölkerungen Mitteleuropas nicht nur die vergleichsweise positiven Einstellungen gegenüber der EU, sondern auch das Vertrauen in die Demokratie an sich zu sichern.

In diesem Kontext ist von Bedeutung, dass die EU-Forschung etwa drei Jahrzehnte vom „permissiven Konsens“ (Lindberg/Scheingold 1970) der Bevölkerungen gegenüber ihren Regierenden ausging: Die grobe Richtung der europäischen Integration entsprach dem Willen einer Mehrheit der Bevölkerungen, die deshalb ihren Eliten bei der konkreten Ausgestaltung dieser Integration nicht allzu kritisch auf die Finger sahen. Dieser „permissive Konsens“, der sich im Übrigen auch in der (fast) uneingeschränkten Befürwortung der europäischen Integration durch die Parteien des Mainstream in der alten EG/EU äußerte, ist in jüngerer Zeit zusammengebrochen. Die Umfragen des Eurobarometer zeigen etwa seit dem Jahr 2000, dass die Akzeptanz der EU und der perzipierte Nutzen der Integration stetig fällt und nicht nur in einigen Ländern, sondern im EU-Durchschnitt an oder unter die 50%-Marke gefallen ist.

In den neuen Mitgliedstaaten unterliegen die Einstellungen zur EU – letztlich wenig überraschend – starken Schwankungen. In Tabelle 3 wird ein Indikator für EU-Neigung präsentiert, in dem drei Aspekte vereint werden: die Unterstützung der EU-Mitgliedschaft, das Vertrauen in die EU und die (ausschließliche oder teilweise) Identifikation mit Europa. Alle *items* wurden um die unmittelbare Beitrittsphase herum drei Mal abgefragt. Dabei zeigt sich, dass die Phase unmittelbar vor dem Beitritt von einer vorübergehenden Zurückhaltung der Mitteleuropäer gegenüber der EU geprägt war. Verantwortlich dafür war eine Verbindung verschiedener Faktoren (Beichelt 2006): Unmittelbar vor dem Beitritt wurden in vielen Neumitgliedstaaten die realen oder vermeintlichen Nachteile des Beitritts für einzelne Bevölke-

---

<sup>6</sup> EU-Akteure verstanden als die Akteure in den Gemeinschaftsinstitutionen Kommission, Parlament und EuGH plus die nationalstaatlichen Akteure, z.B. im Ministerrat oder im Europäischen Rat.

rungsgruppen (etwa die Bauern) breit diskutiert, mit dem Scheitern der Einigung auf den Verfassungsentwurf für Europa hinterließ der Europäische Rat vom Dezember 2003 einen faden Nachgeschmack, der zusammen mit den nach wie vor bestehenden Meinungsunterschieden zum Zweiten Irak-Krieg ein Bild fehlender Einvernehmlichkeit vermittelte.

*Tabelle 3: Durchschnittliche EU-Neigung im Verlauf des Beitrittsprozesses\*; Angaben in Prozent*

	Frühjahr 2003 (EB 59)	Frühjahr 2004 (EB 61)	Herbst 2004 (EB 62)	Durch- schnitt 2003/2004	Differenz Frühjahr 2003 Herbst 2004
Ungarn	66,0	45,3	67,3	<b>59,5</b>	+1,3
Slowakei	64,6	51,6	61,6	<b>59,3</b>	-3,0
Slowenien	63,0	48,0	62,0	<b>57,7</b>	-1,0
Zypern	74,3	49,0	48,6	<b>57,3</b>	-25,7
Litauen	60,0	47,6	60,6	<b>56,1</b>	+0,6
Polen	63,3	43,0	61,3	<b>55,9</b>	-2,0
Malta	57,3	53,6	53,6	<b>54,8</b>	-3,7
Tschechien	50,3	44,0	57,6	<b>50,6</b>	+7,3
Lettland	48,3	41,3	46,3	<b>45,3</b>	-2,0
Estland	43,3	40,0	49,6	<b>44,3</b>	+6,3
<b>Zum Vergleich</b>					
Deutschland	54,0	46,6	62,0	<b>54,2</b>	+8,0
Frankreich	52,6	51,0	57,3	<b>53,6</b>	+4,7
Österreich	38,3	36,0	51,3	<b>41,9</b>	+13,0
Großbritannien	28,3	27,6	41,0	<b>32,3</b>	+12,7
Durchschnitt EU-25	55,2	48,8	58,8	<b>54,3</b>	

\* Erläuterung: siehe Fließtext.

Quelle: Eurobarometer 2003a; 2003b; 2004a; 2004b.

Aus Tabelle 3 lassen sich zwei weitere Befunde ableiten: Erstens erholte sich die EU-Neigung in den meisten der neuen Mitgliedstaaten nach dem Beitritt und ist seither nicht Gegenstand eines erneuten Vertrauens- oder Akzeptanzabfalls geworden.<sup>7</sup> Zweitens ist im Durchschnitt die EU-Neigung in den neuen durchaus nicht geringer ausgeprägt als in wichtigen alten Mitgliedstaaten. Im Gegenteil lagen bei der EU-Neigung im Herbst 2004, also einige Monate nach der Erweiterung, lediglich Tschechien, Estland und Lettland unterhalb der Werte Deutschlands und Frankreichs. Andererseits waren es zwei Mitglieder der EU-15, nämlich Österreich und Großbritannien, die die geringste EU-Neigung innerhalb der EU-25 aufwiesen.

Insgesamt hat die politische Kultur in den neuen Mitgliedstaaten im Zuge des EU-Beitritts damit eine überaus dynamische Phase durchlaufen. Die politische Transformation selbst ist durch den Beitritt kaum berührt, da die Minimalvoraussetzungen für die Demokratie schon lange vor dem Beitritt erfüllt waren. Die Enttäuschung vieler Bürger Mitteleuropas mit den Politiken ihrer nationalen Regierungen wird allerdings teilweise flankiert durch Hoffnungen und Erwartungen an die EU-Ebene. Daher sind die neuen EU-Bürger der EU im Vergleich stärker zugeneigt als die Bewohner der EU-15. Das vorläufige Finden eines Kompromisses für die Finanzielle Vorausschau 2007-2013 (vgl. Weidenfeld 2007:15f.) – bei der die Neumitglieder stark von Agrar- und Regionalpolitik profitieren werden – sowie die weitgehend zurück gewonnene Einigkeit in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) weisen darauf hin, dass die Zufriedenheit der Neuen mit der EU-Ebene sich positiv entwickeln könnte. Vom EU-Beitritt wäre dann auch dauerhaft eine indirekte Stützung der mitteleuropäischen Demokratien ausgegangen.

---

<sup>7</sup> Siehe erneut EU 2005. Der in Tabelle 3 angeführte Indikator der EU-Neigung lässt sich nicht mit jedem Eurobarometer neu erstellen, da immer gleichzeitig die drei genannten *items* abgefragt werden müssen.



### *3.2 Parteienwettbewerb*

#### *3.2.1 Programmatische Ebene*

Wie bereits in Kap. 2 diskutiert wurde, hatte die Rahmung des Wettbewerbs durch den EU-Beitritt eine gewisse Konvergenz der sozio-ökonomischen Parteiprogramme bei den gemäßigten Kräften zur Folge. Wenige Jahre nach dem Ende der Einheitsparteien gab es damit einen neuen ökonomischen Konsens. Innerhalb der liberalen Demokratie wurde von den meisten Parteien eine marktwirtschaftliche Ordnung angestrebt, die dem (in sich nicht homogenen) westeuropäischen Modell insoweit entspricht, als a) die Grundlage des Wirtschaftslebens der freie Markt ist, b) der staatliche Sektor bestimmte Aufgaben im Bereich der öffentlichen Güter übernimmt, c) der Staat bei der wirtschaftlichen und sozialen Transformation eine aktive Rolle spielt und d) der Sozialstaat die Nichterwerbsfähigen auffängt.<sup>8</sup> Dieser programmatische Kern entspricht dem Mainstream und wird in Mitteleuropa von sozialdemokratischen, christdemokratischen und konservativen Parteien vertreten, die somit allesamt über ein „sozialliberales“ Profil verfügen. In diesem wird zwar den Marktmechanismen prinzipiell zum Durchbruch verholfen, auf der anderen Seite wird aber auch versucht, vorübergehend nicht konkurrenzfähige Unternehmen und Sektoren im Sinne einer minimalen Sozialverträglichkeit zu erhalten.

Von diesem sozio-ökonomischen programmatischen Kern wichen (und weichen) in Mitteleuropa nur wenige Parteien ab. Auf der einen Seite sind dies die liberalen Parteien, die in Estland und Lettland deutlich sichtbar im Parlament vertreten sind. Auf der anderen Seite gruppieren sich mehrere Parteifamilien, die die sozialen Härten des Transformationsprozesses stärker abzufedern gewillt sind. Sie lassen sich als populistische Parteien zusammenfassen; in der Gruppe enthalten sind Agrarparteien, nationalistische

---

<sup>8</sup> Eine adäquate Analyse des Parteienspektrums in Mitteleuropa wird durch eine schwache Basis an wissenschaftlicher Literatur erschwert. Für den Zeitraum der 1990er Jahre existiert eine ganze Reihe vergleichender Studien (Segert/Stöss/Niedermayer 1997; Kitschelt [u.a.] 1999; Bugajski 2002). Die Phase des Beitritts, in der die Parteiensysteme Mitteleuropas sich in fortwährendem Wandel befunden haben, erscheint dagegen weniger dicht dokumentiert.

Konservative und Linkspopulisten (so z.B. die HZDS in der Slowakei). Einige nicht dem Mainstream zugehörige Parteifamilien waren in einigen Ländern recht stark vertreten, so z.B. liberale Parteien in Estland mit durchschnittlich etwa 30% der Parlamentssitze, die Linkspopulisten in der Slowakei mit Sitzanteilen von stets mindestens 20% oder die nationalistischen bzw. anti-reformerischen Kräfte in Polen und Slowenien mit stets etwa 20% der Mandate (Beichelt 2004a).

Mit dem EU-Beitritt unterliegen nun die Parteifamilien unterschiedlichem Anpassungsdruck. Die liberalen Parteien und Akteure in den neuen Mitgliedstaaten haben ihre Aufmerksamkeit vor allem auf eine weitere Liberalisierung des Dienstleistungsmarktes und gegen eine weitere Vergemeinschaftung der Sozialpolitik gerichtet. In der im Februar 2006 im Europäischen Parlament gefundenen Kompromisslinie zur Dienstleistungsrichtlinie müssen diese Kräfte nicht nur eine Beschränkung der Wachstumschancen im Binnenmarkt, sondern wenigstens im nördlichen Baltikum auch eine Einschränkung der im Verlauf der Transformation erreichten Marktfreiheit sehen. Estland beispielsweise war erst durch die Übertragung des Binnenmarktes zur Einrichtung von Außenzöllen gezwungen worden und sieht sich nun weiteren Barrieren in einem seiner wichtigsten Wirtschaftssektoren ausgesetzt. Insgesamt stehen liberale Parteien in Mitteleuropa vor der Herausforderung, die Wachstumschancen des größeren Marktes mit starken Markteingriffsrechten in manchen Sektoren, z.B. dem Agrarsektor, in Verbindung zu bringen. Besonders dort, wo sich das Ende der wirtschaftlichen Transformation wenigstens noch nicht im signifikanten Absinken der Arbeitslosenquoten gezeigt hat,<sup>9</sup> stehen damit die liberalen Parteien durch den EU-Beitritt unter erhöhtem Bewährungsdruck.

Für die Sozialliberalen, d.h. Sozialdemokraten, Christdemokraten und gemäßigte Konservative, ergibt sich dagegen kein grundsätzlicher Widerspruch zur bestehenden wirtschafts- und sozialpolitischen Ordnung der EU. In den heimischen politischen Systemen stehen diese Parteien für ein – wenn auch unterschiedlich ausgeprägtes – Modell, in dem der Markt seine Dynamik

---

<sup>9</sup> Am stärksten in Polen und der Slowakei, wo im Jahre 2004 noch Arbeitslosenquoten von 19,0% bzw. 17,5% herrschten (EBRD 2005:165, 181).

entfalten kann, in dem aber die politische Sphäre über einen breiten Spielraum zur Einschränkung von sozialen Marktrisiken verfügt. Sozialpolitik ist bei allen drei Partiefamilien an bestimmte Gruppen gebunden, die sich alle überwiegend innerhalb der einzelnen Nationalstaaten definieren, sei es an einzelne Regionen oder Wirtschaftssektoren gebundene Berufsgruppen oder an in Sprachgemeinschaften organisierte Kirchenanhänger. Deshalb erscheint es aus Sicht dieser politischen Akteure rational, den Nationalstaaten ein Zugriffsrecht auf die Definition der sozialpolitischen Agenda zu gewähren.

Die programmatische Nähe ergibt sich nicht zuletzt durch wirkungsstarke Einflussfaktoren von der EU-Ebene. Unter den Rahmenbedingungen des Binnenmarktes sowie der gemeinsamen Währungspolitik sind Wirtschaftspolitiker – besonders kleiner Staaten – kaum noch in der Lage, ihre Volkswirtschaften signifikant zu beeinflussen, ohne gleichzeitig die finanzielle Ausstattung des Staates für Bildungs- und Infrastrukturausgaben stark einzuschränken (Scharpf 1997; Pelkmans 2001). Ein Zeichen dafür, dass selbst die vergleichsweise günstigen makroökonomischen Entwicklungen der letzten Jahre vielerorts nicht ausreichen, um den Ansprüchen von Bevölkerungen und Eliten zu genügen, sind die hohen Budgetdefizite in Polen, der Slowakei, Tschechien und Ungarn (EBRD 2005:51).

Auf der einen Seite benötigen also die Parteien des Mainstream politische Instrumente, um die Finanzierung staatlicher Aufgaben zu sichern, und diese Instrumente finden sich angesichts des Binnenmarktes und des Euro eher auf europäischer als auf nationalstaatlicher Ebene. Auf der anderen Seite ziehen weitere Schritte wirtschaftspolitischer Integration eine weitere Beschleunigung des Strukturwandels sowie die Gefahr der politischen Dominanz durch die großen Mitgliedstaaten der EU nach sich. Bislang hat dies die Agenda der Parteien des Mainstream in einer Weise beeinflusst, die auch aus anderen Empfängerländern der EU bekannt ist: Über die Agrar- und Regionalpolitik wird versucht, von der Verteilungsdimension europäischer Wirtschaftspolitik möglichst weitgehend zu profitieren. Die politischen Kräfte eines Landes sind dann in diesem Punkt in ihrer Zielrichtung geeint, was den politischen Wettbewerb nicht nur vor, sondern auch nach der Erweiterung in einem wichtigen Segment einschränkt.

Die Parteien, die einen langsamen Strukturwandel und gleichzeitig eine dominierende (und nicht ordnende oder moderierende) Rolle des Staates bei der Wirtschaftspolitik fordern, umfassen in Mitteleuropa Bauernparteien, nationale Konservative sowie die weiter oben abgehandelten kommunistischen und nationalistischen Parteien. Für sie alle stellt sich das Dilemma, vor dem die gemäßigten Kräfte stehen, in noch stärkerer Form. Einerseits birgt der Binnenmarkt Absatzchancen, auf die gerade bedrohte Sektoren – z.B. Agrarwirtschaft und Schwerindustrie – schwerlich verzichten können. Hinzu kommt, dass die Regional- und Agrarpolitik der EU in gewisser Weise die Klientel zentristischer, nationaler oder einfach populistischer Parteien (Betz 1994) begünstigen. Im Konkreten sind daher die dem Markt reserviert gegenüberstehenden Kräfte in Mitteleuropa gar nicht prinzipiell gegen die EU eingestellt; z.B. reden im polnischen Fall die euro-skeptischen Kräfte gerne von „Euro-Realismus“, wenn sie Kritik an der EU üben (Freudenstein/Czyrny 2001).

Andererseits haben diese dem Nationalen verbundenen Kräfte selbstverständlich Vorbehalte gegen die implizite Botschaft der europäischen Integration, die den nationalen Gemeinschaften Souveränitätsrechte entzieht und die ökonomische Basis mancher bedrohter Sektoren oder Gruppen selbst dann schwächt, wenn hinterher mit Transferpolitik einige der vermeintlich negativen Auswirkungen abgefedert werden können. Wie in anderen demokratischen Regionen hängt damit der weitere Erfolg radikalerer Kräfte im linken wie im rechten Spektrum nicht zuletzt von den Outputs der Politik ab. Die Distinktionsgewinne des linken und rechten Rands in Mitteleuropa haben indes – wie oben gezeigt – eine Wurzel im sozio-kulturellen Bereich, wo die politischen Kräfte auf EU-Ebene nur über recht geringe Ressourcen zur Entschärfung von Konflikten verfügen.

### *3.2.2 Strukturelle Ebene*

Die Entwicklung der Parteiensysteme ist, ähnlich wie bei den Veränderungen der Demokratie und insbesondere der politischen Kultur, vor dem

Hintergrund der Systemtransformation zu sehen. Selbst wenn alle Parteienfamilien durch den EU-Beitritt vor zusätzlichen, häufig die Transformation verschärfenden Herausforderungen stehen, werden die Grundparameter der Parteienentwicklung dadurch nicht maßgeblich verändert. Diese bestehen bis heute in andauernd hoher Fragmentierung und Volatilität (Tabellen 4 und 5).

*Tabelle 4: Fragmentierung in den Parteiensystemen der EU-Beitrittskandidaten (auf Mandatsebene)*

Land	1998		2002		2006	
	Effektive Parteien*	Anzahl der Parteien**	Effektive Parteien*	Anzahl der Parteien**	Effektive Parteien*	Anzahl der Parteien**
Estland	5.4	6	5.5	7	4.7	6
Lettland	5.5	6	5.0	6	6.0	7
Litauen	2.8	6	4.2	5	6.2	7
Polen	3.1	4	3.6	6	4.3	6
Slowakei	4.8	6	6.1	7	4.8	6
Slowenien	5.5	7	4.8	8	4.9	7
Tschechien	3.7	5	3.8	5	3.1	5
Ungarn	3.5	6	2.5	4	2.4	4

\* Effektive Parteien nach Laakso/Taagepera (1979).

\*\* Parteien im Parlament mit mindestens jeweils 2% Mandatsanteil.

*Quelle: Eigene Berechnung auf der Basis von Daten von Electionworld 2007 sowie den Homepages nationaler Parlamente und Wahlkommissionen.*

Tabelle 4 zeigt, dass lediglich in Ungarn und vielleicht in Tschechien von moderaten Mehrparteiensystemen (nach Sartori 1976) zu sprechen ist. In allen anderen Parlamenten existieren zwischen sechs und sieben Parteien mit einem Mandatsanteil von jeweils mindestens 2%. Weiterhin belegen die

hohen Werte von effektiven Parteien (nach Laakso/Taagepera 1979)<sup>10</sup> eine vergleichsweise schwache Konzentration der politischen Macht auf wenige große Parteien. In Mitteleuropa – wieder ist Ungarn eine Ausnahme – haben sich keine großen und stabilen Parteien mit einer integrierenden Funktion auf der einen oder anderen Seite des politischen Spektrums herausgebildet. Vielmehr konkurrieren häufig Gruppierungen mit relativ ähnlichen Programmen erfolgreich um Wählerstimmen und erschweren damit die Konzentration der Parteiensysteme.

Für die EU ist die Entwicklung insofern bedeutend, als Regierungen in Mitteleuropa dadurch in aller Regel Koalitionsregierungen sind, wenn es nicht gleich zur Bildung von Minderheitsregierungen mit der Duldung durch feste oder wechselnde Partner kommt. Der Einfluss von Parlamenten und Parteien auf die Entscheidungsfindung in Brüssel wird damit zusätzlich erschwert. Im Brüsseler Tagesgeschäft dominieren ohnehin die Exekutiven. Längere Abstimmungsprozesse in den nationalen Parlamenten oder innerhalb von Koalitionsregierungen sind häufig nicht möglich; dazu fehlt durch die Verschachtelung der Prozesse auf EU-Ebene die zeitliche Flexibilität (vgl. Hayes-Renshaw/Wallace 1997). Die Zersplitterung der meisten Parteiensysteme in Mitteleuropa trägt damit unmittelbar zu einer Stärkung der administrativen Apparate bei. Zusätzlich ist festzustellen, dass im Laufe des Prozesses des EU-Beitritts die Fragmentierung nicht ab-, sondern zugenommen hat (nämlich in den Ländern, in denen 2004 und 2005 Wahlen stattgefunden haben: Litauen, Polen, Slowenien).

Die Instabilität vieler mitteleuropäischer Parteiensysteme wird weiterhin durch die teils außergewöhnlich hohen Volatilitätsraten unterstrichen. Im Einzelfall mögen *turnover* von der einen zur anderen Partei kein größeres Problem darstellen. In der Summe bedeutet viel Instabilität jedoch ein ernstes Hindernis bei der Entstehung von Arbeitsparlamenten, in denen eine sachadäquate und effiziente Gesetzgebung entstehen soll. Eine hohe Volatilität wird daher häufig als Indiz für eine schwache Professionalität

---

<sup>10</sup> Der Index wird mit der Formel  $1/p_i^2$  errechnet und gewichtet die im Parlament vertretenen Parteien nach ihrer jeweiligen Stärke (kleine Parteien gehen nur zu einem geringen Anteil in den Index ein; wegen ihrer geringen Stärke sind sie weniger „effektiv“).

sierung des parlamentarischen Lebens gedeutet.<sup>11</sup> In Mitteleuropa wiegt dies besonders schwer, da es in den vielen neu gegründeten Staaten sowieso an politisch geschultem Personal mangelt.

Tabelle 5: Volatilität in den Parteiensystemen Mitteleuropas

Land	Volatilität auf Stimmenebene*	
	Vorletzte Wahl	Letzte Wahl
Estland	38.4 (1999)	38.6 (2003)
Lettland	48.1 (1998)	34.2 (2006)
Litauen	48.1 (2000)	**15.7 (2004)
Polen	48.3 (2001)	38.6 (2005)
Slowakei	41.8 (2002)	24.9 (2006)
Slowenien	24.6 (2000)	19.5 (2004)
Tschechien	16.6 (2002)	21.3 (2006)
Ungarn	21.3 (2002)	7.3 (2006)

\* Summe der Veränderung von Stimmenanteilen für Parteien im ersten Wahlgang einer Unterhauswahl. In die Berechnung mit einbezogen werden dabei die Parteien, die bei einer der beiden Wahlen den Einzug ins Parlament geschafft hat.

\*\* Der Wert für Litauen ist nicht eindeutig zu errechnen, da existierende Parteien in unterschiedlichen Wahlen unterschiedliche Listenverbindungen eingegangen sind. Zugrunde gelegt wurden jeweils die Veränderungen bei den größten an den Listenverbindungen beteiligten Parteien (*Neue Union* (NS), *Liberale Union* (LLS) und *Bauernpartei* (LVP); vernachlässigt wurden demzufolge die jeweiligen Listenpartner *Sozialdemokratische Partei* (LSDP), *Liberaldemokratische Partei* (LDP) und *Neue Demokratische Partei* (NDP)).

Quelle: Eigene Berechnung auf der Basis von Daten von *Electionworld 2007* sowie den *Homepages nationaler Parlamente und Wahlkommissionen*.

Wie Tabelle 5 zeigt, hat es in Litauen, Slowenien, Tschechien und Ungarn bei den letzten Wahlen Kontinuitätsraten von ca. 80% und höher gegeben – dieser Anteil von Mandaten wurde von denselben Parteien (nicht Personen)

<sup>11</sup> Zur Kritik am Konzept der Volatilität siehe Nohlen 2004:474-476.

besetzt wie im jeweils zuvor gewählten Parlament. Im Vergleich mit vielen westlichen Demokratien liegt dieser Wert zwar recht hoch, fällt aber nicht aus dem Rahmen. Anders ist es in drei anderen Staaten: In Estland (2003) und Polen (2005) betrug die Volatilitätsrate jeweils 38.6, in Lettland (2006) 34.2. In allen drei Ländern entstand die hohe Volatilität nicht nur durch beträchtliche Stimmenverschiebungen zwischen existierenden Parteien, sondern wesentlich durch dramatische Verluste bei „großen“ Parteien und den gleichzeitigen Wahlerfolgen von Kräften, die erst wenige Monate vor den jeweiligen Wahlen gegründet worden waren. Diese Gruppierungen leiden besonders stark unter der fehlenden Professionalisierung, selbst wenn sich ihr Personal teilweise aus den Resten anderer untergegangener Parteien rekrutiert hat.

Bedenklicher noch als die hohe Volatilität, die sich immerhin generell im Sinken befindet, erscheint die fortdauernde Labilität des Verhältnisses von Regierenden und Regierten. Dem Elektorat geht bei einem stetigen Wechsel des politischen Personals auf Parteebene ein wichtiges Element der positiven Kontrolle verloren. Die Wähler Mitteleuropas sind recht genau darüber informiert, welche Parteien sie mit welchen politischen Programmen abwählen können. Gegenüber der Zusammensetzung und dem Charakter der politischen Kräfte, die neu zur Wahl stehen, besteht jedoch nach wie vor in vielen Fällen hohe Unsicherheit.

Im Zusammenspiel mit den Daten zur politischen Kultur lässt sich daraus auch die Hypothese formulieren, dass eine affirmative Bindung zwischen den Wählern und der intermediären Sphäre in einigen Ländern kurzfristig kaum erwartet werden kann. Die exorbitant hohen Volatilitätsraten in Lettland und Litauen gehen mit einer Demokratiezufriedenheit von lediglich knapp der Hälfte der Staatsbürger einher. In Polen und der Slowakei äußern sich unter 30% zufrieden mit der Demokratie und haben gleichzeitig bei den jeweils letzten Wahlen im Parlament kaum einen Stein auf dem anderen gelassen. In Ungarn und Litauen, wo die Volatilität etwas geringer war, sind überhaupt nur etwa ein Viertel der Bürger mit der Demokratie zufrieden.



#### 4. Zusammenfassung

Die „große Ernüchterung“, nach der in der Überschrift zu diesem Beitrag gefragt wurde, bezieht sich eher auf überoptimistische Erwartungen als auf die reale politische Situation in den neuen EU-Mitgliedstaaten. Gegenüber dem Idealbild einer Demokratie erscheint es defizitär, wenn Bürger dem Funktionieren der Demokratie in ihrem Land überwiegend nicht vertrauen, und regimefeindliche Parteien des rechten und linken Randes Erfolge an den Wahlen feiern. Beide Phänomene lassen sich indes auch in Westeuropa beobachten, und in keinem mitteleuropäischen Staat nehmen sie System gefährdende Ausmaße an. Insgesamt genügen die politische Kultur, das Parteiensystem und die Demokratie in Mitteleuropa den Standards der Demokratie. Trotz bisweilen recht hoher Korruptionsraten (Transparency International 2006), trotz bisweilen erkennbarer Mängel beim Aufbau von Rechts- und Verwaltungsstaat (vgl. Lippert/Umbach 2005) gibt es keine gewichtigen Stimmen mehr, die grundsätzlich am Charakter der neuen EU-Mitgliedstaaten als Demokratien zweifeln. Allerdings hat auch der EU-Beitritt nicht dazu führen können, dass jenseits der minimalen Kriterien der Demokratie (vgl. nochmals Dahl 1989) ein intermediäres Gewebe dichter Austauschbeziehungen zwischen Volk und Staat gewachsen wäre.

Die Bürger der meisten mitteleuropäischen Staaten stehen ihren Demokratien nach wie vor eher skeptisch gegenüber. Diesseits des durch die Kopenhagener Kriterien und den *acquis communautaire* vorgegebenen gemeinsamen Nenners von Politikausübung in der EU hat sich ein Mainstream politischer Parteien gebildet, der durch programmatische Konstanz, aber durch hohe organisatorische Fluidität gekennzeichnet ist. Dadurch konnten in den letzten Jahren politische Outputs erzeugt werden, die eine überdurchschnittliche Zufriedenheit der neuen EU-Bürger mit der europäischen Ebene sichern konnte. Auf die Leistungsfähigkeit der nationalen Systeme erstreckt sich die Zufriedenheit in weit geringerem Maße. Auf der Input-Seite der Demokratie kommt es nicht zu stabilen Partizipationsstrukturen, was sich nicht nur in geringer Demokratiezufriedenheit, sondern auch in vergleichsweise niedrigen Wahlbeteiligungen ausdrückt.

Für den wissenschaftlichen Umgang mit den neuen Mitgliedstaaten der EU ergeben sich daraus zwei Lehren. Erstens erscheint es wenig angebracht, die Neumitglieder nach der Osterweiterung lediglich als zehn weitere Fälle innerhalb der EU zu behandeln. In vielen Politikfeldern stellen sie wenigstens implizit einen relativ fest gefügten Block dar. Jeffrey Sachs hat vor einiger Zeit einmal nachgerechnet, dass Polen, Tschechien und Ungarn mit einer Anpassungszeit von über 100 Jahren rechnen müssen, um auf 90% des Wohlstandsniveaus der EU zu gelangen (Sachs 1996). Der gewaltige sozio-ökonomische Rückstand Mitteleuropas gegenüber der EU-15 wird jedenfalls auf Jahre hinaus in der EU-10 eine abweichende Interessenstruktur innerhalb der EU-25 induzieren. Die Regierenden aus Mitteleuropa müssen daher auch stärker als viele ihrer Kollegen aus Westeuropa darauf achten, dass die Zufriedenheit mit der nationalen Demokratie nicht noch weiter zurückgeht. Im Hinblick auf das Funktionieren der EU ist auch künftig ein deutlich vernehmbarer Chor aus Mitteleuropa zu erwarten, der die Stärkung der Verteilungsdimension innerhalb der EU einfordern dürfte. Schon deshalb kann von der Osterweiterung keine Konvergenz der politischen Entwicklungen in Gesamteuropa erwartet werden.

Zweitens ist die EU-Dimension von Politik zwar für den Prozess der Demokratiewerdung von Belang gewesen. Die Basisstrukturen der Demokratie sind in Mitteleuropa fest etabliert. Auch auf dem westlichen Balkan und in gewisser Weise selbst in der Ukraine und Georgien hat die Aussicht auf europäische Integration zu einer Abkehr von manchen autoritären Praktiken und einer Hinwendung zu Minimalstandards z.B. bei Wahlen geführt (Bunce/Wolchik 2006). Die weitere Entwicklung der Demokratiefestigung kann indes von der EU als externem Akteur nur noch bedingt geleistet werden. Die Instrumente des Beitrittsprozesses, die sich auf die Stärkung des Rechts- und Verwaltungsstaats konzentriert hatten, haben die Justiz- und Verwaltungsinstitutionen näher an manche Standards der EU gebracht. Wegen des EU-eigenen Demokratiedefizits konnte indes von vornherein kein allzu großer Demokratisierungseffekt erwartet werden, und er hat sich auch nur sehr begrenzt eingestellt.

Für eine gründliche und nachhaltige Konsolidierung der Demokratie bedarf es eher einer dauerhaften Aneinanderbindung von Regierenden und Regier-

ten, die von innen wachsen muss. Das bundesdeutsche Beispiel hat gezeigt, dass die Verlagerung der Demokratieakzeptanz von der Output-Seite auf die Input-Dimension etwa eine Generation gedauert hat (Conradt 1980). Möglicherweise ist für Mitteleuropa mit einem ähnlichen Zeithorizont zu rechnen, wobei Fragmentierung und Volatilität als immer neue Störquellen für entstehende Unzufriedenheit in der Bundesrepublik bekanntlich nicht gegeben waren.

Immerhin aber hat sich der politische Status Quo in Mitteleuropa innerhalb der letzten Generationsspanne von zwanzig Jahren deutlich in Richtung Demokratie entwickelt. Europa und die EU haben dabei eine maßgebliche Rolle gespielt. Als supranationaler Zusammenschluss von Staaten kann der EU-Ebene aber letztlich immer nur der Einfluss zukommen, den die Nationalstaaten von ihr wünschen und erwarten.

### *Literaturverzeichnis*

- Bachmann, Klaus (2006): „Die List der Vernunft. Populismus und Modernisierung in Polen“. In: *Osteuropa* 56/11-12, S. 13-32.
- Beichelt, Timm (2003): „EU-Osterweiterung. Eine Bürde für Repräsentation und Legitimation in den Beitrittsländern?“. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 34/2, S. 257-269.
- Beichelt, Timm (2004a): „Parties Matter! Parteipolitische Prägung und Reformprofile in den Beitrittsländern zur Europäischen Union“. In: Beyer, Jürgen / Stykow, Petra (Hg.): *Gesellschaft mit beschränkter Hoffnung. Reformfähigkeit und die Möglichkeit rationaler Politik*. Opladen. S. 197-222.
- Beichelt, Timm (2004b): „Euro-Skepticism in the New Member States“. In: *Comparative European Politics* 2/1, S. 29-50.
- Beichelt, Timm (2006): „Nach der Osterweiterung. Ist der Zusammenhalt der Europäischen Union gefährdet?“. In: Kutter, Amelie / Trappmann, Vera (Hg.): *Das Erbe des Beitritts. Europäisierung in Mittel- und Osteuropa*. Baden-Baden. S. 75-98.
- Betz, Hans-Georg (1994): *Radical Right Wing Populism in Western Europe*. Basingstoke [u.a.].

- Bugajski, Janusz (2002): *Political Parties of Eastern Europe. A Guide to Politics in the Post-Communist Era*. Armonk/NY.
- Bunce, Valerie / Wolchik, Sharon (2006): „International Diffusion and Postcommunist Electoral Revolutions“. In: *Communist and Postcommunist Studies* 39 (= Special Issue: Democratic Revolutions in Post-Communist States), S. 283-304.
- Conradt, David (1980): „Changing German Political Culture“. In: Almond, Gabriel / Verba, Sidney (Hg.): *The Civic Culture Revisited*. Boston. S. 212-272.
- Cowles, Maria / Caporaso, James / Risse, Thomas (Hg.)(2001): *Transforming Europe. Europeanization and Domestic Political Change*. Ithaca.
- Crawford, Beverly / Lijphart, Arend (Hg.)(1997): *Liberalisation and Leninist Legacies. Comparative Perspectives on Democratic Transitions*. Berkeley.
- Dahl, Robert (1971): *Polyarchy. Participation and Opposition*. New Haven [u.a.].
- Dahl, Robert (1989): *Democracy and its Critics*. New Haven [u.a.].
- EBRD (2005): *Transition Report 2005. Business in Transition*. London.
- Electionworld (2007): „Electionworld“.  
URL: <http://en.wikipedia.org/wiki/User:Electionworld/Electionworld>  
[Stand: 07.04.2007].
- EU (2005): „Public Opinion“.  
URL: [http://europa.eu.int/comm/public\\_opinion/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/public_opinion/index_en.htm)  
[Stand: 07.04.2007].
- Eurobarometer (2003a): *Eurobarometer* 59.
- Eurobarometer (2003b): *Eurobarometer* 60.
- Eurobarometer (2004a): *Eurobarometer* 61.
- Eurobarometer (2004b): *Eurobarometer* 62.
- Eurobarometer (2005): *Eurobarometer* 63.
- Featherstone, Keith / Radaelli, Claudio (Hg.)(2003): *The Politics of Europeanization*. Oxford.
- Frantz, Christiane (2000): *EU-Integration als Transformationsrahmen? Demokratische Konsolidierung in Polen durch die Europäische Union*. Opladen.
- Freedom House (2006): *Freedom in the World 2006. The Annual Survey of Political Rights and Civil Liberties*. New York.
- Freudenstein, Roland / Czyrny, Anna (2001): „Parlamentswahl in Polen. Die Stunde der Populisten?“. In: *Konrad-Adenauer-Stiftung Aktuelle Informationen* 10/01, S. 20-48.
- Gawrich, Andrea (2003): „Die jüngsten Parlamentswahlen in Polen, Ungarn und Tschechien“. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 34/2, S. 270-283.

- Hayes-Renshaw, Fiona / Wallace, Helen (1997): *The Council of Ministers*. New York.
- Jacobs, Jörg (2001): „Alltag oder Vergangenheit? Einstellungen zur herrschenden politischen Ordnung in den Neuen Bundesländern, Polen, Tschechien und Ungarn“. In: *Politische Vierteljahresschrift* 42/2, S. 223-246.
- Jowitt, Ken (1992): „The Leninist Legacy“. In: Jowitt, Ken (Hg.): *New World Disorder. The Leninist Distinction*. Berkeley. S. 284-305.
- Karatnycky, Adrian (1997): „Introduction. Political and Economic Reform in East Central Europe and the Newly Independent States. A Progress Report“. In: Karatnycky, Adrian / Motyl, Alexander / Shor, Boris (Hg.): *Nations in Transit 1997. Civil Society, Democracy and Markets in East Central Europe and the Newly Independent States*. New Brunswick [u.a.]. S. 1-16.
- Kitschelt, Herbert / Mansfeldova, Zdenka / Markowski, Radoslaw / Tóka, Gábor, (1999): *Post-Communist Party Systems. Competition, Representation, and Inter-Party Cooperation*. Cambridge.
- Krause, Kevin Deegan (2003): „Slovakia's Second Transition“. In: *Journal of Democracy* 14/2, S. 65-79.
- Laakso, Markku / Taagepera, Rein (1979): „Effective' Number of Parties. A Measure with Application to West Europe“. In: *Comparative Political Studies* 12/1, S. 3-27.
- Lauth, Hans-Joachim (Hg.)(2002): *Vergleichende Regierungslehre. Eine Einführung*. Opladen.
- Lindberg, Leon / Scheingold, Stuart (1970): *Europe's Would-Be Polity. Patterns of Change in the European Community*. Englewood Cliffs.
- Linz, Juan / Stepan, Alfred (1996): *Problems of Democratic Transition and Consolidation*. Baltimore [u.a.].
- Lippert, Barbara / Umbach, Gaby (2005): *The Pressure of Europeanisation. From Post-Communist State Administrations to Normal Players in the EU System*. Baden-Baden.
- Loew, Peter Oliver (2006): „Feinde, überall Feinde. Psychogramm eines Problems in Polen“. In: *Osteuropa* 56/11-12, S. 33-52.
- Maćków, Jerzy (1995): „Parlamentswahlen in Polen 1993. Beginn postkommunistischer Entmythologisierung“. In: Steffani, Winfried / Thaysen, Uwe (Hg.): *Demokratie in Europa. Die Rolle der Parlamente. Parlamente und Wahlen in Europa*. Opladen. S. 324-339.
- Merkel, Wolfgang (1999): *Systemtransformation*. Opladen.
- Müller, Katharina (1999): *The Political Economy of Pension Reform in Central-Eastern Europe*. Cheltenham.

- Mundell, Robert (1961): „A Theory of Optimum Currency Areas“. In: *American Economic Review* 51, S. 656-665.
- Nohlen, Dieter (2004): *Wahlrecht und Parteiensystem*. 4. Auflage. Opladen.
- Nohlen, Dieter / Kasapovic, Mirjana (1996): *Wahlssysteme und Systemwechsel in Osteuropa*. Opladen.
- Offe, Claus (1991): „Das Dilemma der Gleichzeitigkeit. Demokratisierung und Marktwirtschaft in Osteuropa“. In: *Merkur* 45, S. 279-292.
- Offe, Claus (1998): „Die politisch-kulturelle ‚Innenseite‘ der Konsolidierung. Eine Anmerkung über Besonderheiten der postkommunistischen Transformation“. In: Wagener, Hans-Jürgen / Fritz, Heiko (Hg.): *Im Osten was Neues. Aspekte der EU-Osterweiterung*. Bonn. S. 110-114.
- Paleckis, Justas (1992): *Die Parteienlandschaft in Litauen vor den Wahlen* (= Aktuelle Analysen des BIOst 50/1992). Köln.
- Pelkmans, Jacques (2001): *European Integration. Methods and Economic Analysis*. 2. Auflage. Harlow [u.a.].
- Pfetsch, Frank (2007): „Die EU bedarf der Reformen“. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 10, S. 18-23.
- Plasser, Fritz / Ulram, Peter / Waldrauch, Harald (1997): *Politischer Kulturwandel in Ost-Mitteleuropa. Theorie und Empirie demokratischer Konsolidierung*. Opladen.
- Pollack, Detlef / Jacobs, Jörg / Müller, Olaf / Pickel, Gert (Hg.)(2004): *Democratic Values in Central and Eastern Europe. Research Report 2004*. Frankfurt/Oder.
- Radaelli, Claudio (2000): „Whither Europeanization? Concept Stretching and Substantive Change“. In: *European Integration Online Papers* 4/8 (= URL: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-008a.htm> [Stand: 07.04.2007]).
- Sachs, Jeffrey (1996): *Achieving Rapid Growth in the Transition Economies of Central Europe* (= Discussion Paper 544). Harvard.
- Sakwa, Richard (1999): *Postcommunism*. Buckingham.
- Sartori, Giovanni (1970): „Concept Misformation in Comparative Politics“. In: *American Political Science Review* 64, S. 1033-1053.
- Sartori, Giovanni (1976): *Parties and Party Systems*. Cambridge.
- Sartori, Giovanni (1997): *Demokratiethorie*. Darmstadt.
- Scharpf, Fritz (1997): „Economic Integration, Democracy and the Welfare State“. In: *Journal of European Public Policy* 4/1, S. 18-36.
- Schimmelfennig, Frank / Engert, Stefan / Knobel, Heiko (2006): *International Socialization in Europe. European Organizations, Political Conditionality, and Democratic Change*. Basingstoke.

- Schimmelfennig, Frank / Sedelmeier, Ulrich (2004): „Governance by Conditionality. EU Rule Transfer to the Candidate Countries of Central and Eastern Europe“. In: *Journal of European Public Policy* 11/4, S. 661-679.
- Schimmelfennig, Frank / Sedelmeier, Ulrich (Hg.)(2005): *The Europeanization of Central and Eastern Europe*. Ithaca.
- Segert, Dieter / Stöss, Richard / Niedermayer, Oskar (Hg.)(1997): *Parteiensysteme in postkommunistischen Gesellschaften Osteuropas*. Opladen.
- Smolar, Aleksander (1999/2000): „Vergangenheitspolitik nach 1989. Eine vergleichende Zwischenbilanz“. In: *Transit* 18, S. 81-101.
- Szczerbiak, Aleks / Taggart, Paul (2000): *Opposing Europe. Party Systems and Opposition to the Union, the Euro and Europeanisation* (= Sussex European Institute (SEI) Working Paper 36). Sussex.
- Transparency International (2006): „Global Corruption Report 2006“.  
URL: [http://www.transparency.org/publications/gcr/download\\_gcr](http://www.transparency.org/publications/gcr/download_gcr)  
[Stand: 07.04.2007].
- Vetter, Reinhold (2002): „Konfliktbeladene Wahlen in Ungarn. Tiefe Gräben in Politik und Gesellschaft“. In: *Osteuropa* 52/6, S. 806-821.
- Vodicka, Karel (1994): „Die Slowakei im Jahre 1“. In: *Osteuropa* 44/7, S. 669-682.
- Weidenfeld, Werner (2007): „Die Bilanz der Europäischen Integration 2006“. In: Weidenfeld, Werner / Wessels, Wolfgang (Hg.): *Jahrbuch der Europäischen Integration*. Baden-Baden. S. 13-26.
- Willms, Manfred (1990): „Währung“. In: Bender, Dieter [u.a.] (Hg.): *Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik. Bd. I*. 4. Auflage. München. S. 219-264.
- Witschel, Georg (1993): „Rahmenbedingungen und Stand des marktwirtschaftlichen Umbaus in Slowenien“. In: *Südosteuropa* 42/11-12, S. 654-660.