

2 Demokratisierung und Dezentralisierung Fragestellungen, Grundlagen und methodisches Vorgehen

Im Folgenden werden die begrifflichen und theoretischen Grundlagen der Untersuchung dargelegt. Nach einer politikwissenschaftlichen Explikation der Fragestellung (Kap. 2.1) werden die zentralen Begriffe und Untersuchungsdimensionen definiert. Dabei geht es zunächst (Kap. 2.2) um den Transitionsbegriff sowie um die Präzisierung dessen, was im Rahmen dieser Studie unter *Transitionskontext* verstanden wird. Die Elemente und Analysedimensionen der Staatsorganisation (und ihrer Reform) sind Gegenstand von Kapitel 2.3. Hier wird zudem der Forschungsstand bezogen auf unterschiedliche Reformkontexte skizziert. Das Design der historisch-empirischen Untersuchung ist Gegenstand des vierten Teils.

2.1 Begriffliche und historische Zusammenhänge

Staatsorganisationsreformen sind kein junges Phänomen. Die internen Territorialstrukturen der westeuropäischen Staaten sind seit der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts im Fluss und waren auch vorher keineswegs statisch. Besonders seit den 1970er Jahren haben in vormals zentralistischen Staaten (beispielsweise in Italien, Belgien und Frankreich) Dezentralisierungsprozesse und die Errichtung regionaler politischer Institutionen vertikal kompetenz- und gewaltenteilige Strukturen an die Stelle überkommener Zentralismen gesetzt. Dezentralisierung, d. h. die Übertragung von Kompetenzen innerhalb der vertikalen Organisation eines Staates auf niedrigere Ebenen, ist ein internationaler Trend, der in seiner Dynamik Ähnlichkeiten mit der politischen Zentralisierung im Zuge der Entstehung der modernen Nationalstaaten aufweist, wenn auch mit umgekehrten Vorzeichen. Mit dem Zusammenbruch der autokratischen Systeme in Süd- und Osteuropa kam die Dezentralisierung auch hier auf die Agenda. Als sie in jungen und etablierten Demokratien Hochkonjunktur hatte, nahmen sogar Staaten Dezentralisierungs- und Föderalisierungstendenzen auf, die keine entsprechenden institutionellen Erfahrungen und in manchen Fällen – wie in Spanien und

Großbritannien – sogar als ungünstig geltende politisch-kulturelle Voraussetzungen aufwiesen (vgl. Traut 2001: 362f.).

Die Dezentralisierung der entwickelten Industriestaaten wurde von der Politikwissenschaft als politische Reaktion auf strukturelle Probleme zentralstaatlichen Regierens analysiert. Zunehmende zentrale Kontrolle und die damit verbundene Einschränkung von Partizipationsmöglichkeiten auf lokaler Ebene, eine problemferne Überregulierung und mangelnde Effizienz des Regierungsapparates waren die vornehmlich wahrgenommenen Dysfunktionalitäten (vgl. March/Olsen 1989: 97; de Vries 2000). Besonders deutlich wurde dies in Politikfeldern mit territorialen Bezügen wie der Regionalentwicklung. Eine räumlich differenzierte wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung, die nicht durch Anhebung des wohlfahrtsstaatlichen Leistungsniveaus auszugleichen war, stellte das Staatsziel allgemeiner Wohlfahrt in Frage und erforderte, so die neue Sicht, eine territoriale Dimension der Politik (vgl. Hesse/Benz 1990: 50).

Die politische Debatte wie auch die Wissenschaft haben die Prozesse der Organisationsveränderung in den Begriffen *staatliche Modernisierung* und *Vertiefung der Demokratie* diskutiert, Letztere insbesondere hinsichtlich der Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft. Nicht nur von Vertretern eines partizipatorischen Demokratiemodells wurde politiktheoretisch für etablierte Demokratien ein enger Zusammenhang zwischen Dezentralisierung und Demokratisierung angenommen. Allerdings haben Reformen von Verwaltung und Staatsorganisation, wie sie in den 1970er Jahren in einer Reihe von Staaten (darunter Deutschland, Großbritannien und Polen) mit der Zusammenlegung von Gebietskörperschaften unternommen wurden, Anlass zur Diskussion von Zielkonflikten gegeben, aufgrund derer „Effizienzgewinne“ nur unter „Demokratieverlusten“ zu erzielen seien. Tatsächlich ist der Zusammenhang zwischen Dezentralisierung und Demokratisierung historisch keineswegs eindeutig. Denn die Reformpfade der Industrienationen, beispielsweise die demokratische Entwicklung Großbritanniens und Frankreichs in jeweils lange ungebrochen zentralistisch organisierten Staaten, zeigen die Vielzahl möglicher Antworten auf die Frage nach Struktur und Wirkung (vgl. Thedieck 2000: 67; Grindle 2007).

Besondere Bedeutung gewinnen die von der Dezentralisierung erwartete Verlagerung der Politik „zu den Bürgern“ und die Schaffung von Partizipationsmöglichkeiten, mithin die demokratiethoretische Argumentation (vgl. Wehling 1992: 183), vor dem Hintergrund überwundener autoritärer Herrschaft. Während sich Dezentralisierung in etabliert-demokratischen Kontexten häufig „nur“ als Verwaltungs- bzw. Institutionenreform mit begrenzten Auswirkungen auf einzelne Politikbereiche darstellt, verbindet sich mit *Dezentralisierung in Transitionskontexten* die Vorstellung der Abwicklung eines gesamten Systems der Staatlichkeit, das vertikale Gewaltenteilung konsequent ausgeschlossen hat

(vgl. Goetz 1995) und durch eine horizontal und vertikal gewaltenteilige Organisation zu ersetzen ist. Die Rahmenbedingungen und politisch-institutionellen Ausgangslagen dieser Reformprozesse waren sehr divers, da auch die autokratischen Systeme sehr unterschiedliche Modelle zentralistischer und dezentrierter Verwaltung aufwiesen (s. u. Kap. 3.1.4 und 4.1.3). Dennoch treten im Kontext der Transition die demokratiethoretischen Implikationen deutlich zu Tage. Im Rückblick wird der in der „dritten Welle der Demokratisierung“ laut gewordene Ruf nach der „Macht dem Volke“ häufig als ein Ruf nach demokratischer (Zentral-) Regierung, einer Regierung „durch“ und „für“ das Volk beschrieben. Eine weitere Forderung war jedoch die nach einer Verlagerung der Politik „nach unten“, auf die lokale oder regionale Ebene.

Anfangs waren es vor allem ausgewiesene Verwaltungsspezialisten, die sich mit den politischen Implikationen von postautoritärem Staatsorganisations- und Verwaltungswandel befassten. Die Literatur dokumentiert jedoch auch ein zunehmendes Interesse der institutionell orientierten Transitionsforschung an diesem Gegenstand. Dezentralisierung wurde als ein politischer Prozess erkannt, der die Interessen unterschiedlicher Akteure berührt. Als politisch-institutionelle Entscheidung geht die Reform von Regierungs- und Verwaltungssystemen mit einer Umverteilung von Einflusschancen, Machtpositionen und Ressourcen einher und beeinflusst, indem sie die binnenstaatlichen „intergouvernementalen“ Beziehungen verändert, die territoriale Machtverteilung (vgl. Hesse/Benz 1990: 66; Illner/Wollmann 2003: 318).

Wenngleich Analysen von Institutionenreformen in Transitionskontexten und jungen Demokratien zahlenmäßig zugenommen haben, steht die Forschung in diesem Bereich noch am Anfang. Grob lassen sich zwei Untersuchungsrichtungen unterscheiden, die empirisch und theoretisch eng miteinander zusammenhängen und sich gegenseitig befruchten. Die eine thematisiert die Auswirkungen von Institutionen und materieller Politik oder externer Akteure auf Demokratisierung und/oder Konsolidierung. Dies ist innerhalb des Neo-Institutionalismus die überwiegende Forschungsrichtung. Der Fokus der anderen Perspektive liegt auf der Entwicklung der Institutionen unter den Bedingungen der Transition. Besonders für diese Perspektive ist weiterhin ein Forschungsbedarf festzustellen, wenngleich die Demokratisierungswelle, die in Südeuropa ihren Ausgang nahm und sich in Lateinamerika, Ostasien und Osteuropa fortsetzte,⁴ die Beschäftigung mit den Institutionen und ihrer Genese als abhängige Variablen in unterschiedlichen Kontexten stimuliert hat (vgl. Dahl 1996: 178f.;

⁴ Die Unterscheidung einer „vierten Welle“ für die Transformationsprozesse in Mittel- und Osteuropa und den baltischen Staaten (von Beyme 1994b; Schmidt 2010: 434) hat sich ungeachtet ihrer Plausibilität gegen die von Huntington geprägte Begrifflichkeit nicht durchgesetzt (vgl. Merkel 2010: 19 FN 2).

Kaiser 2002: 17). Besonders Vielzahl und Gleichzeitigkeit der Reformprozesse in Ostmitteleuropa ab 1989 haben nicht nur ganze Forschungszweige innerhalb der Sozialwissenschaften empirisch belebt, sie waren auch für die methodisch bewusste Analyse ein wichtiger Anreiz. Neben der Politik- und (deren organisationstheoretisch interessierter Teildisziplin) Verwaltungswissenschaft haben sich insbesondere die Soziologie, die politische Geographie und die Ökonomie mit dem Dezentralisierungsphänomen in postsozialistischen Staaten befasst. Systematisch vergleichende und theoretisch anspruchsvolle Untersuchungen stellen freilich die Ausnahme dar (Hesse 1993; Illner 2002). Häufiger sind die Arbeiten eher deskriptiv oder bilanzierend (vgl. Illner 2003a: 10ff.).⁵ Noch größer ist die Forschungslücke, wenn es um interregional vergleichende Analysen geht, die von der vermeintlichen postsozialistischen Exzeptionalität abstrahieren.

2.2 Demokratisierung und Institutionenreform

2.2.1 *Von der Autokratie zur Demokratie*

Unter Transition (bzw. Regime- oder Systemwechsel) wird im Folgenden der Übergang von einer autokratischen Herrschaft zur Demokratie verstanden. Kern dieses Übergangs ist der Wechsel des *Regimes*, d. h. derjenigen politischen Institutionen, die den Zugang zur Macht, die Herrschaftsstruktur und die Beziehungen zwischen Herrschenden und Beherrschten regeln (vgl. Fishman 1990; Rüb 1994: 129). Ausgangs- und Endpunkt der Transition sind mithin zwei sich fundamental unterscheidende Herrschaftsformen, die im Folgenden begrifflich näher bestimmt werden sollen. Auf die Phase des Übergangs selbst wird in den folgenden Kapiteln eingegangen.

Hinsichtlich des Demokratiebegriffs folgt die Arbeit dem von Robert A. Dahl (1971) formulierten Polyarchie-Konzept. Dahl ist innerhalb der pluralistischen Demokratietheorie zur gesellschaftszentrierten Theoriefamilie zu zählen, die die Input-Seite der Politik betont (vgl. Schmidt 2010: 212). Die liberal-pluralistische Demokratie bzw. Polyarchie⁶ ist als Systemtyp prozessual und institutionell durch eine partizipatorische und eine pluralistische Dimension gekennzeichnet. Diese Dimensionen sind nach Dahl durch sieben Basisinstitutionen abzusichern, bei denen es sich um „harte institutionelle Anforderungen“ (Puhle 1997: 144) handelt: politische Entscheidungen durch gewählte Vertreter;

⁵ Eine der Ausnahmen ist der von Harald Baldersheim, Michal Illner, Audun Offerdal, Lawrence Rose und Pawel Swianiewicz herausgegebene Band (Baldersheim et al. 1996).

⁶ Die Bezeichnung „Demokratie“ behält Dahl dem Idealtyp vor, an den sich die Systeme in ihrer empirischen Vielfalt, die „Polyarchien“, unterschiedlich stark annähern.

freie und faire Wahlen; allgemeines Wahlrecht; freier Zugang zum Wettbewerb um öffentliche Ämter; Meinungsfreiheit; Meinungsvielfalt; Vereinigungsfreiheit (vgl. Dahl 1989: Kap. 15). Auch das Maß an Rechtsstaatlichkeit, das dem Prinzip freier und fairer Wahlen Geltung verschafft, ist eine anspruchsvolle Grundvoraussetzung. Was Dahl indes offen lässt – und offen lassen kann –, ist die konkrete institutionelle Ausgestaltung der Demokratie (vgl. Schmidt 2010: 214). Regierungssystem, Wahlsystem, Staatsorganisation und weitere Teilsysteme des politischen Systems sind im Übergang zur Demokratie (bzw. Polyarchie) oder danach (s. u. Kap. 2.2.3) zu regelnde Fragen, deren Antworten sehr unterschiedlich ausfallen können, ohne dass dadurch die klassifikatorische Zuordnung zu den Demokratien (bzw. Polyarchien) berührt wird. Die an Dahls Konzept geübte Kritik, dass es die Ergebnisse politischer Prozesse ausklammere, also die Output-Seite der Politik zugunsten der Input-Seite vernachlässige, schränkt seine analytische Eignung für Probleme der Transition nicht ein.

Der Demokratie wurden seit der aristotelischen Herrschaftsformenlehre unterschiedliche Typen gegenübergestellt, teilweise in komplexen Typologien, teilweise in Dichotomien oder Trichotomien. Platon hat in seiner Schrift vom *Politikos* (Der Staatsmann) die Frage der „Rechtmäßigkeit“, d.h. der Unterwerfung unter geltendes Recht und heilige Bräuche, zum Differenzkriterium seiner Herrschaftsformtypologie gemacht (vgl. Friedrich 1970: 51). Parallelen weist die Verfassungssystematik Hans Kelsens (1925) auf, der der Demokratie dichotomisch die Autokratie gegenüberstellte. Kern von Kelsens Unterscheidung ist die Identität oder Nichtidentität von Gesetzgebern und den Gesetzen Unterworfenen. Karl Loewenstein hat einige Jahre später bei seiner Analyse der „politischen Systeme“ ebenfalls einer Zweiteilung den Vorzug gegenüber einer komplexen Typologie gegeben. Unterhalb der beiden „Gattungsbegriffe“, für die er das Kriterium der geteilten (Konstitutionalismus) oder konzentrierten Machtausübung und -kontrolle (Autokratie) verwendet, unterscheidet Loewenstein allerdings eine Reihe von „Regierungstypen“ (vgl. Loewenstein 1959: 12f.) und trägt damit der sich im 20. Jahrhundert ausdifferenzierenden Vielfalt demokratischer und nichtdemokratischer Systeme Rechnung.⁷

Der weitere Erfahrungsbestand des 20. Jahrhunderts hat zu einer Vielfalt von Ordnungssystemen für die Staatenwelt geführt. In der modernen Transitionsforschung, die den Blick eher auf Prozesse denn auf Normen richtet, wird zur Unterscheidung demokratischer und nichtdemokratischer Systeme auf die Kontingenz politischer Ergebnisse abgehoben. So ist nach dieser Systematik in der Demokratie jeder (individuelle oder kollektive) Akteur den geltenden Regeln zur Entscheidungsfindung unterworfen und niemand imstande, die

⁷ Zu den verschiedenen Herrschaftsformtypologien siehe auch Friedrich (1970; insb. S. 50ff.).

Ergebnisse politischer Entscheidungen zu determinieren (vgl. Przeworski 1992; Merkel 2010: 29). Hier wird die empirische Bedeutung der Dahlschen Wettbewerbsdimension demokratisch verfasster Systeme deutlich. Autokratien hingegen verbinden „unsichere Institutionen und Verfahren mit nicht kontingenten politischen Ergebnissen“ (Rüb 1994: 114).

Auch Autoren, die wie die Staatsrechtler Kelsen und Loewenstein ein sparsames Ordnungssystem vor Augen hatten, waren sich der empirischen Vielfalt durchaus bewusst. Loewenstein präzierte etwa, dass sich „die einzelnen Regierungstypen innerhalb des politischen Systems des Konstitutionalismus durch das verschiedene Gewicht, welches die Verfassung und der tatsächliche Machtprozeß den verschiedenen Machträgern zubilligen“, unterscheiden (Loewenstein 1959: 27). Entsprechend differenziert wurde auch die Autokratie in ihren realen Erscheinungsformen analysiert. Neben komplexen Typologien autokratischer Systeme nahm ab Mitte des 20. Jahrhunderts die Unterscheidung von Autoritarismus und Totalitarismus in der Herrschaftsformenlehre einen wichtigen Rang ein (vgl. von Beyme 1971: 22).⁸ Autoritäre und totalitäre Systeme werden heute in der Regel als zwei Subtypen autokratischer Herrschaft unterschieden, die einander ähnlicher sind als jeder einzelne der Demokratie (vgl. Merkel 2010: 26). Ausgehend von der Theorie und Empirie des Totalitarismus hat seit den 1960er Jahren Juan Linz mit der Identifikation spezifischer Merkmale der Systemtypen einen wichtigen Beitrag zur Begriffsbildung geleistet. Autoritäre Systeme sind nach Linz solche, die „einen begrenzten, nicht verantwortlichen politischen Pluralismus haben; die keine ausgearbeitete und leitende Ideologie, dafür aber ausgeprägte Mentalitäten besitzen und in denen keine extensive oder intensive politische Mobilisierung, von einigen Momenten in ihrer Entwicklung abgesehen, stattfindet und in denen ein Führer oder manchmal eine kleine Gruppe die Macht innerhalb formal kaum definierter, aber tatsächlich recht vorhersagbarer Grenzen ausübt“ (Linz 1964: 255; zitiert nach Linz 2009: 129). Auf Grundlage der Erforschung autoritärer Systeme lassen sich dem einige institutionelle Merkmale hinzufügen, nämlich die „Herrschaft selbst ernannter Führungsschichten oder eines selbst ernannten Führers, oder im Falle einer gewählten Führung ihre Nichtabwählbarkeit“ wie auch „schwache institutionelle Sicherungen und Gegenkräfte gegen die Exekutive und entsprechend ein weiter Handlungsspielraum der Herrschenden“ und schließlich eine „massive Eingrenzung individueller Freiheitsräume, jedoch bei grundsätzlicher Respektierung politikferner Privatangelegenheiten“ (Schmidt 2003: 195f.).

⁸ Karl Loewenstein beispielsweise verwendete die Unterscheidung von autoritären und totalitären Systemen bereits 1942 in seiner Studie zum brasilianischen *Estado Novo* unter Getúlio Vargas (Loewenstein, K. 1942: Brazil under Vargas, New York; vgl. Loewenstein 1959: 53 FN 3).

Mit Demokratie und Autoritarismus sind End- und Ausgangspunkt der hier interessierenden Systemwechsel typologisch erfasst. In Analogie zum Demokratiebegriff ist zu betonen, dass die konkrete politisch-institutionelle Ausgestaltung einer autoritären Herrschaft bezogen auf den Regimetyp kontingent ist (sofern die definitorischen Merkmale erfüllt sind). Bezogen auf die realhistorischen Übergänge zur Demokratie sind jedoch die Institutionen und materiellen Politiken sowie die sozioökonomischen und soziokulturellen Gegebenheiten der autoritären Systeme von großer Bedeutung. Denn die „Besonderheiten und Dynamiken der unterschiedlichen Systemwechsel“ (Merkel 2010: 22) hängen nicht allein vom Typ des autokratischen Systems ab, sondern auch von dessen historisch-konkreter Ausgestaltung. Auch die vertikale Organisation der Autokratie ist heterogener, als es die Assoziation mit einem rigiden Zentralismus vermuten lässt. Diesen Spezifika soll im Rahmen der historisch-empirischen Analyse Rechnung getragen werden.

2.2.2 Typologien und Ansätze der Analyse von Systemwechseln

Die Transition wird in der Politikwissenschaft zumeist als abgeschlossener Prozess *ex post* untersucht (vgl. Nohlen 2005: 316). Dass die Transitionsforschung in den 1980er Jahren florierete und sich intensiv mit dem Ende autoritärer und totalitärer Ordnungen sowie den Gründen dieser Zusammenbrüche befasste, ist nicht zuletzt historisch bedingt und eine Folge der südeuropäischen und lateinamerikanischen Transitionsprozesse. Gleiches gilt für die akademische Aufmerksamkeit in der anschließenden Dekade, die vornehmlich den Konsolidierungsprozessen und den Bedingungen erfolgreicher Demokratisierung galt.

Der beschleunigte Wandel, dem politische Systeme, Gesellschaften und Volkswirtschaften im Übergang vom Autoritarismus zur Demokratie unterliegen, wurde von der Transitions- bzw. Transformationsforschung⁹ empirisch-vergleichend untersucht (Pridham/Vanhanen 1994; Linz/Stepan 1996). Die Transitionsforschung – und innerhalb der Teildisziplin besonders der akteurstheoretische Zweig (vgl. Merkel 1994: 315) – hat Prozesse, Phasen und Ergebnisse, Akteure und deren Konstellationen beschrieben und Typologien gebildet. Die Feststellung, dass kausalanalytische Überlegungen einen vergleichsweise geringen Raum eingenommen haben, schmälert nicht den Wert der

⁹ Der Autor folgt dem Begriffsverständnis, nach dem *Transformation* den umfassenden Übergang von der Plan- zur Marktwirtschaft und vom autoritären zum demokratischen Regime bezeichnet (vgl. Nohlen 2005: 318). Die Bezeichnungen Transition, Systemwechsel, Regimewechsel und Demokratisierung werden im Folgenden synonym verwendet und beziehen sich im politisch-institutionellen Sinne auf den Übergang vom Autoritarismus zur Demokratie.

geleisteten Forschungsarbeit, wenngleich dieser Trend nicht ohne Folgen für die Theoriebildung der Disziplin im Sinne der Identifikation und Prüfung von erklärenden Faktoren geblieben ist (vgl. Nohlen 2005). Die Zahl von Modellen, Ansätzen und Theoremen ist allerdings hoch, und die meisten Transitionsfälle sind empirisch-deskriptiv gut bearbeitet. Davon profitiert schließlich auch die vorliegende Studie.

Deutlich kommt in der Entwicklung des Forschungszweigs der Unterschied zwischen methodologischem Individualismus (akteurstheoretische Ansätze) und Kollektivismus (Systemtheorie, Strukturalismus) zum Ausdruck (vgl. Thibaut 1996). Quintessenz der strukturalistischen Betrachtungsweise ist die Betonung „restriktiver Bedingungen“, die die institutionelle Entwicklung beeinflussen und sich der Gestaltung durch die Akteure entziehen (vgl. Wollmann 1995: 555f.). In der vergleichenden Institutionenforschung hat das aus der Entwicklungsländerforschung stammende Konzept der *Pfadabhängigkeit* (Karl/Schmitter 1991) Bedeutung erlangt, um die unterschiedlichen postautoritären und posttotalitären Entwicklungswege zu erklären. Demnach sind Institutionengenese und Institutionenreform nur zu begreifen vor dem Hintergrund ihrer historischen Entwicklung – oder mit den Worten Jason Sharmans (2003): *„History creates context, which shapes choice.“* Für modernisierungstheoretische Analysen (Lipset 1959; Rustow 1970), die den struktur-funktionalistischen Ansätzen zuzurechnen sind, ist der sozioökonomische Entwicklungsstand ein zentraler Faktor der Demokratisierung. Spanien, dessen Modernisierung unter dem Franco-Regime seit den 1960er Jahren eine wichtige Rolle für die spätere Transition gespielt hat, ist hier ein häufig zitierter Fall, in dieser Deutlichkeit jedoch auch eine Ausnahme (vgl. Nohlen 2010b: 1077).

Vor dem Hintergrund der lateinamerikanischen Transitionen erlangte hingegen der akteurszentrierte Ansatz von Guillermo O'Donnell und Philippe Schmitter (1986) besondere Prominenz. Mit diesem Ansatz rückten strategisch handelnde Akteure und deren Interaktionen ins Zentrum der Analyse. Damit ging auch eine Abkehr vom Determinismus der Systemtheorie einher (vgl. Merkel 1994: 325). Ausgangspunkt dieser Forschungsrichtung ist die Beobachtung, dass Spannungen zwischen Regime tragenden Gruppen politische Veränderungen bis hin zur Transition auslösen und neue und alte Eliten – mit unterschiedlichem Erfolg – die Transitionsprozesse zu steuern versuchen. Die gleichzeitige Beteiligung alter Regimeeliten und bisheriger Opposition und die von den Akteurstheoretikern analysierten Pakte zwischen den verständigungsbereiten Vertretern von Regime und Opposition kennzeichnen zahlreiche Transitionsprozesse in unterschiedlichen Regionen (vgl. O'Donnell/Schmitter 1986; Przeworski 1992). Auch eine wichtige Rolle weiterer Akteure, insbesondere des Militärs, ist nicht ungewöhnlich. Spanien und Polen lassen sich hingegen dem Typ einer von innen durch zivile Kräfte eingeleiteten Redemokratisierung

zuordnen (vgl. von Beyme 1994a: 164). Im spanischen Fall ist dies freilich eindeutiger als in Polen, wo mit Jaruzelski ein Militär an der Macht blieb, dessen Regierung aber überwiegend zivil war. Auf Grundlage akteurs- und prozessorientierter Analysen unterscheidet die Transitionsliteratur infolge der dritten Demokratisierungswelle unterschiedliche Pfade des Übergangs zur Demokratie: Wenn sich reformorientierte Kräfte im alten Machtblock durchsetzen und die Transitionsagenda bestimmen und zumindest eine Zeitlang die institutionellen Entscheidungen kontrollieren, wird von *transformation* (Huntington 1990; Nohlen/Kasapovic 1996: 47) bzw. einer Steuerung von oben (von Beyme 1994a) gesprochen. Ein Kräftegleichgewicht, das alten und oppositionellen Eliten einen Kompromiss abverlangt, wird als *transplacement* bzw. ausgehandelter Systemwechsel bezeichnet. Ein *replacement* bzw. eine Implosion des alten Regimes tritt dann ein, wenn die alten Machthaber in einer sehr frühen Phase die Kontrolle verlieren und gestürzt werden (Huntington 1990; von Beyme 1994a).

Die empirische Evidenz des akteurszentrierten Ansatzes von O'Donnell und Schmitter ist unbestreitbar. Er ist jedoch in seiner Beschränkung auf interne und akteursbezogene Faktoren zugleich auch reduktionistisch. Unberücksichtigt bleiben etwa solche Faktoren, die ein bestimmtes Handeln der Akteure erzwingen und durch diese nicht zu kontrollieren sind (vgl. Nohlen 2005: 320).¹⁰ Hinsichtlich der Frage, wie die Akteure Entscheidungen treffen bzw. Präferenzen bilden, bestehen innerhalb der akteurstheoretischen Forschung unterschiedliche Auffassungen. So betrachten *Rational-Choice*-Ansätze (Przeworski 1992) die Präferenzen grundsätzlich als exogen, d. h. gegeben und unbeeinflusst von den Institutionen. Dem steht ein institutionen- und handlungstheoretischer Ansatz gegenüber, der unter Annahme einer begrenzten Rationalität auch die Interdependenzen der handelnden (individuellen und kollektiven) Akteure sowie (institutionelle) Handlungsbeschränkungen und -möglichkeiten analysiert. Manfred G. Schmidt (1996: 197) hebt die Parallelen zum akteurszentrierten Institutionalismus nach Renate Mayntz und Fritz Scharpf hervor (*dies.* 1995). Hier ist die „Reflexivität“ von Institutionen von Bedeutung, die zum Gegenstand von Reformdebatten werden, welche sie selbst strukturieren (vgl. Kaiser 2002: 19f.). Getroffene institutionelle Entscheidungen engen das weitere Handeln ein. Diese gewissermaßen zirkuläre Perspektive nimmt auch die vorliegende Arbeit ein, wenngleich in der „originären“ Analyserichtung die Institutionen (der Staatsorganisation) die abhängige Variable darstellen (s. u. Kap. 2.4.1).

Bezogen auf Systemwchselfprozesse haben akteurstheoretische Arbeiten insbesondere herrschende und oppositionelle Eliten sowie Hardliner bzw. Radikale und reformbereite Softliner bzw. Gemäßigte unterschieden. Eine weitere

¹⁰ Eine weitere Beschränkung betrifft die zeitliche bzw. Prozess-Dimension, da der Ansatz die Konsolidierung weder berücksichtigt noch zu erklären vermag (vgl. Nohlen 2005d: 320; s. u.).

Unterscheidung betrifft das Aggregat: individuelle versus kollektive Akteure (vgl. O'Donnell/Schmitter 1986; Przeworski 1992; Bos 1994: 88). Auch die politischen Parteien, deren Ziele und strategische Interessen sowie die Beziehungen der Parteien untereinander spielen bei der Analyse von Transitionsprozessen eine zentrale Rolle (vgl. Pasquino 2002: 234). Das konkrete Gewicht der Parteien differiert jedoch nach Fall und Phase deutlich. Bezogen auf den Beginn der Transitionen Spaniens und Polens hat Klaus von Beyme (1997: 34) eine nur sekundäre Bedeutung Parteien feststellt.¹¹ Im Hinblick auf die Systemwechselprozesse in Süd- und Ostmitteleuropa insgesamt wurden sie jedoch auch als die „wichtigsten Akteure“ bzw. den wichtigsten politischen Akteuren zugehörig bezeichnet (Puhle 1997: 145; Grotz 2000: 29). Die „Zurückhaltung“ der Militärs in den Systemwechseln der frühen 1990er Jahre hat das Gewicht der Parteien gestärkt, während die Streitkräfte etwa in Portugal oder Lateinamerika eine deutlich prominentere Rolle spielten. Fest steht, dass die Parteien spätestens mit der Konstituierung des politischen Wettbewerbs an Bedeutung gewinnen und zu den zentralen Akteuren werden, wenn sie die weiteren institutionenpolitischen Entscheidungen, auch zur Staatsorganisation, treffen.

Aufgrund der Wiederkehr bestimmter Muster von Transitionsprozessen (wie der Akteurskonstellationen) hat die Politikwissenschaft versucht, ihr in den 1980er Jahren für die Untersuchung von Demokratisierungsprozessen in Lateinamerika und Südeuropa entwickeltes theoretisches Rüstzeug auf die mittel- und osteuropäischen Systemwechsel anzuwenden (Przeworski 1992; Pridham 1994). Die tatsächlichen und vermeintlichen Unterschiede dieser umfassenden politischen, ökonomischen und gesellschaftlichen Transformationen zu den früheren Demokratisierungen führten darüber hinaus zu einer Reihe von neuen Analysekonzepten, Theoremen und Typologien. Über die Betonung der Besonderheit und Beispiellosigkeit der osteuropäischen Transformationen wurden häufig allerdings die ebenfalls bestehenden strukturellen Ähnlichkeiten vernachlässigt, auf die weiter unten (Kap. 2.4.2) ausführlicher eingegangen werden soll.

Nachdem Schmitter und O'Donnell 1986 noch die geringe Bedeutung externer Faktoren für den Übergang zur Demokratie betont hatten, widmete sich die vergleichende Transitionsforschung mit den Demokratisierungsprozessen in Osteuropa verstärkt auch externen Einflüssen wie der Wirkung der demokratischen Staatenumwelt auf nationale Transitionsprozesse (vgl. Niklasson 1994). Bei der Analyse dieser Einflüsse geht es nicht nur um eine mögliche Verursa-

¹¹ Im weiteren Prozess hätten die spanischen Sozialisten und Kommunisten allerdings durch ihre „Verpflichtungsleitung“ im Rahmen der wirtschaftspolitischen Vereinbarungen erheblich zur Stabilität des Konsenses beigetragen (vgl. von Beyme 1997: 34). Die mangelnde Kohäsion und schließlich sogar das Auseinanderfallen der ehemaligen Oppositionsbewegung führte hingegen in Polen dazu, dass hier eine „solche verpflichtende organisatorische Kraft fehlte“ (ebd.).

Demokratisierung und Dezentralisierung
Staatsorganisationsreformen im Kontext von Regime-
und Regierungswechseln in Spanien, Polen und
Großbritannien

Stöver, P.

2012, XIV, 366 S., Softcover

ISBN: 978-3-658-00663-1