

II KONSOLIDIERUNG DER DEMOKRATIE

Das dieser Arbeit zu Grunde liegende Puzzle besteht in der Frage, wie angesichts der ähnlichen Ausgangsbedingungen in den drei untersuchten Ländern die unterschiedlichen Ergebnisse der Konsolidierung der Demokratie zu erklären sind. Bevor diese Frage angegangen wird, soll im Folgenden zunächst die Existenz jener Ähnlichkeit in den Ausgangsbedingungen herausgearbeitet und belegt werden.

1. Ähnliche Ausgangskonstellationen (*similar initial conditions*)

Die ähnlichen Ausgangskonstellationen bzw. der ähnliche Ausgangspunkt (Schmitter/Karl 1994) der drei Länder sind für diese Arbeit als sehr wichtig zu betrachten, weil sie viele potentielle Variablen und Erklärungen ausschließen, wodurch die Ursachen unterschiedlicher Ergebnisse leichter identifiziert werden – in den Worten von Smelser: „*The more similar two or more (cases) are with respect to crucial variables (...) the better able is the investigator to isolate and analyze the influence of other variables that might account for the differences he wishes to explain*“ (zitiert in Lijphart 1975: 164). Bezüglich Montenegro, Serbien und Kroatien handelt es sich um ähnliche Ausgangskonstellationen, die über die für die grundsätzliche Vergleichbarkeit wichtige Dimensionen wie die historische und geographische (Diesing 1972: 187f, Lijphart 1971: 687) weit hinausreichen und in den folgenden Abschnitten dargestellt werden sollen.

1.1. Mangel an liberaler Tradition

Die ausgewählten Fallbeispiele betreffend kann nicht die Rede von einer Re-Demokratisierung oder einer „Rückkehr“ dieser Länder auf den Weg der liberalen Demokratie sein, von dem sie vor langer Zeit durch den Kommunismus abgebracht wurden. Diese Länder befanden sich nie auf diesem Entwicklungsweg der liberalen Demokratie. Es gab faktisch keine längere Phase der politischen Liberalisierung und Demokratisierung vor den Wahlen von 1990 oder pluralistische und libertäre Traditionen, die als Erfolgsbedingungen des Demokratisierungsprozesses gelten. Die konstitutionelle Monarchie in Serbien zwischen 1903 und 1914, das parlamentarische Leben in Montenegro ab 1905, als die erste Verfassung des Königreichs Montenegros verabschiedet wurde, die Tatsache, dass zwischen 1861 und 1910 nur zwei Prozent der kroatischen Bevölkerung das Wahlrecht besaßen (Zakošek 1997: 34) sowie die

gemeinsame Zeit im Königreich der Serben, Kroaten und Slowenen, bevor der König 1929 die Verfassung außer Kraft setzte und diktatorisch regierte, lässt sich schwer als liberale Tradition bezeichnen. Der Niedergang des Kommunismus schuf eine Chance, die liberale Demokratie erstmals zu verwirklichen. Daher konnten diese Länder nur bedingt an vorautoritäre soziale Bewegungen, organisierte Interessen, autonome Agenturen bzw. an eine demokratisch-parlamentarische Kultur oder ein Repertoire an politisch-institutionellem Orientierungswissen in ihrer eigenen Vergangenheit (Offe 1997: 215) anknüpfen, wodurch der Aufbau des neuen politischen Systems hätte erleichtert werden können, was viele Autoren als einen relativ wichtigen Nachteil im Konsolidierungsprozess betrachten (O'Donnell 1992, Offe 1997). Hinzu kommt, dass der Kommunismus nicht nur eine schwache Zivilgesellschaft und einen niedrigen Grad autonomer gesellschaftlicher Interessenartikulation hinterlassen hatte, sondern in seinen letzten Jahren ebenso einen fruchtbaren Boden für eine Entwicklung der Zivilgesellschaft auf der religiösen und ethnischen Basis entfaltete. Dies unterscheidet sich stark von der Wahrnehmung der Zivilgesellschaft im Sinne von Putnam oder von Tocqueville als „Schulen der Demokratie“ und stellte daher ein großes Hindernis für die Konsolidierung der Demokratie dar. Eine entlang ethnischer *cleavages* entwickelte Zivilgesellschaft trug in hohem Maße zur Polarisierung der Gesellschaft bei und erleichterte die Entwicklung einer plebiszitären und populistischen Politik.

1.2. Der Charakter und die Existenzdauer der vorherigen autoritären Systeme

Die Wichtigkeit des vorherigen autoritären Regimes für die Entwicklung der Demokratie oder der Frage, „*wo das Land herkommt*“, betonen viele Autoren (Rustow 1970, Munck 1994, Gunther/Diamandouros/Puhle 1995b, Linz/Stepan 1996, Elster/Offe/Preuß 1998). Sie alle heben den Einfluss des historischen Kontextes hervor und damit den Umstand, dass die Eigenschaften des vorherigen autoritären Regimes einen wichtigen Einfluss auf die Chancen, Probleme und den Ablauf des gesamten Demokratisierungsprozesses ausüben und entscheidend dafür sind, welche Pfade des Übergangs möglich und wahrscheinlich sind. Sie betonen weiterhin die Wichtigkeit von Hinterlassenschaften (*legacies*) des *ancien régime* und damit verbundene spezifische Probleme und Aufgaben auf dem Weg zur Konsolidierung der Demokratie. So sprechen beispielsweise Karl und Schmitter von „*confining conditions*“, die das vorherige autoritäre Regime hinterließ und die die verfügbaren Optionen der Akteure

determinieren (1991: 272). Unter Hinterlassenschaften verstehen weiterhin Linz und Stepan die Autonomie der Zivilgesellschaft, der Bürokratie, der politischen und ökonomischen Gesellschaft, sowie Konstitutionalismus und Rechtsstaat (1996: 56). Elster, Offe und Preuß legen dazu Wert auf Überzeugungen, Werten und Gewohnheiten der Bürger und Versuche an eine „goldene vorkommunistische Ära“ anzuknüpfen (1998: 61f). In Bezug auf diese Ausgangskonstellation schließe ich mich dem Verständnis von Dieter Segert an, der die These vertritt, dass diese historischen Leistungen nicht im späten Mittelalter, sondern in der jüngeren Geschichte zu suchen sind (1996: 130). Ähnliches behaupten Elster, Offe und Preuß, indem sie argumentieren, dass drei unterschiedliche Vergangenheiten („triple past“) die Gegenwart kausal beeinflussen: Die vorkommunistische Periode, die kommunistische Periode und die Periode unmittelbar nach dem Zerfall des kommunistischen Regimes (1998: 35).

Es ist daher festzustellen, dass sich alle drei Länder mit gleichen Erblasten oder mit dem gleichen „langen Arm der Vergangenheit“ (ibid: 19) auseinandersetzen mussten, weil sie nicht nur die gemeinsame „kommunistische“, sondern ebenso die vorkommunistische Geschichte teilen. Sie waren von 1918 bis 1945 Teil des autoritären Systems, das Königreich der Serben, Kroaten und Slowenen (ab 1928 das Königreich Jugoslawien) hieß. Im Zeitraum zwischen 1945 und 1980 kann man von einer autoritär-kommunistischen Führerdiktatur (Merkel 2010: 43) unter Tito sprechen, die nach seinem Tod in ein kommunistisch-autoritäres System mündete.⁵ Es handelt sich dabei um einen Typ des kommunistischen Regimes, der sich mehr als vierzig Jahre lang als das Vorbild eines Selbstverwaltungssozialismus angeboten hatte. Jugoslawiens Geschichte der Dezentralisierung und der wirtschaftlichen Reformen, ihr im Vergleich mit anderen kommunistischen Staaten hoher Grad an Pluralismus und Liberalismus, ihr Engagement in der westlichen Kultur, Reisefreiheit, die Abgrenzung vom sowjetischen Dogmatismus, der private Dienstleistungssektor, ihr urbanes sozialistisches Bürgertum und ihre techno-bürokratische Führungselite, die zunehmend Entscheidungen auf der Grundlage von Marktkriterien traf, waren Faktoren, die die Demokratisierung zu begünstigen schienen (Vujačić 2004: 4). Daher wurde das Land sogar von einigen Autoren als „leuchtender Stern Osteuropas“, „Demokratienschule“ oder das Regime mit günstigsten Voraussetzungen für eine erfolgreiche Demokratisierung gekennzeichnet (Gagnon, Jr. 1994: 117, Linz/Stepan 1996: 238f, Rüb 2001: 128).

⁵ Linz z.B. bezeichnete das jugoslawische System in den siebziger Jahren als „*democratizing and pluralistic authoritarianism*“ (1975: 345f).

1.3. Der Systemwechsel als Steuerung von oben und Zerfall und Neugründung von Staaten

So wie die Wichtigkeit des vorherigen autoritären Regimes betont wird, wird in gleichem Maße von vielen Autoren die Wichtigkeit des Modus des Regimewechsels hervorgehoben (O'Donnell/Schmitter 1986, Karl/Schmitter 1991, von Beyme 1994, Linz/Stepan 1996). Der Modus des Regimewechsels ist „verantwortlich“ für die Akteurskonstellationen (Machtpositionen und Kräfteverhältnisse) in der ersten Phase des Demokratisierungsprozesses sowie für die wichtigsten Institutionen des neuen politischen Systems, dessen Konfiguration über die wahrscheinlichen Gewinner und Verlierer in der Zukunft entscheidet. Gerald Easter geht noch weiter und behauptet, dass die institutionelle Konfiguration in der Transitionsphase völlig von der Struktur der Elite des alten Regimes abhängt, womit er die innere Integrität und das Ausmaß, in dem die Elite des *ancien régime* weiterhin Zugang zur Macht besitzt, meint (1997: 187f).

Der Zerfall des kommunistischen Regimes in Montenegro, Serbien und Kroatien kam nicht durch den Druck von „unten“ (gesellschaftlicher Druck) zu Stande. Es gab keine klare Trennung von der kommunistischen Elite und dem *ancien régime*, vielmehr ist von einer Kontinuität zu sprechen und von Systemwechseln unter der Führung der alten Kader des zweiten Gliedes. Das trifft vor allem auf Montenegro und Serbien zu, da die ehemaligen kommunistischen Parteien (DPS, Demokratische Partei der Sozialisten, und SPS, Sozialistische Partei Serbiens) weiterhin das politische System dominierten.⁶ Der Systemwechsel in Kroatien wurde anfänglich von der ehemaligen kommunistischen Partei gelenkt, die aber bald danach die Wahlen verlor. Da die neue dominante Kraft, die HDZ (Kroatische Demokratische Gemeinschaft), von ehemaligen kommunistischen Spitzenfunktionären gegründet wurde, wie z.B. vom ehemaligen kommunistischen General Franjo Tudjman, und wegen des Übertritts vieler ehemaliger Parteikader des Bundes der Kommunisten Jugoslawiens in die HDZ kann man auch im Fall Kroatiens von der Kontinuität der politischen Elite sprechen. Hinzu kommt, dass der Konsolidierungspfad aller drei Länder durch den blutigen Zerfall Jugoslawiens und von dem damit verbundenen Problem der Nationalstaatsbildung geprägt wurde, was wesentlich die Art und Weise der Transition beeinflusste. Es handelt sich im Fall aller drei Länder laut Klassifizierung von von Beyme (1994) und von Merkel (1999) um Systemwechsel in Form einer Mischung von Steuerung von oben und Zerfall und

⁶ In Serbien kam es durch einen *coup* innerhalb der Partei und in Montenegro durch eine sog. anti-bürokratische Revolution zu dem Wandel, bei dem die alte Elite durch eine neue ersetzt wurde.

Neugründung von Staaten. Die Beispiele Montenegros, Kroatiens und Serbiens bestätigen die Befürchtungen, dass ein von alten Regimeeliten gelenkter Systemwechsel, der dazu durch Neugründung von Staaten geprägt wurde, viele Probleme für die Konsolidierung der Demokratie aufwerfen kann (Merkel et al. 2003).

1.4. Die Ethnische Heterogenität

Schon im 19. Jahrhundert verwies John Stuart Mill (1873: 242) darauf, dass die Bildung freier Institutionen nahezu unmöglich ist in einem Land, das sich aus mehreren Nationalitäten zusammensetzt. Seine These wird auch heute von vielen Autoren propagiert. Sie argumentieren, dass im Allgemeinen die Wahrscheinlichkeit größer sei, dass ein ethnisch homogener Staat eher demokratisch verfasst wird als ein ethnisch heterogener Staat (Horowitz 1994, Linz/Stepan 1996). Sie gehen davon aus, dass die Relevanz ethnischer und religiöser Konfliktlinien, die als konsolidierungshemmend gelten, in einer ethnisch und religiös segmentierten Gesellschaft zunimmt.

Im Jahre 1990 betrug der Minderheitenanteil in Kroatien ca. 22 Prozent der gesamten Bevölkerung, in Serbien ca. 34 Prozent, und in Montenegro ca. 29 Prozent (Janjić 2000: 112).⁷ Darüber hinaus handelt es sich hierbei um ethnisch heterogene Staaten mit Minderheiten, in denen die Frage der Ethnizität politisiert wurde, was zur Ethnifizierung des ganzen politischen Systems führte und konsolidierungstörend wirkte. Hinzu kommt, dass es sich im Fall Serbiens und Kroatiens laut Klassifizierung von Jon Elster (1991: 450) um intern und extern heterogene Staaten handelt, was nicht nur Minoritäten- sondern ebenso Irredenta-Probleme zur Folge hatte.⁸ Die Beispiele Montenegros, Kroatiens und Serbiens bestätigen die Befürchtungen, dass die ethnische Heterogenität eines Staates große Hindernisse für die Konsolidierung der Demokratie aufwerfen kann.

1.5. Die Sozioökonomische Entwicklung

Die Wichtigkeit einer entwickelten und prosperierenden Wirtschaft für die Demokratie gilt als unbestritten, weswegen die Ausgangskonstellationen der drei Staaten ohne

⁷ Die Serben waren mit 12,16 Prozent (581,663) die größte Minderheit in Kroatien, die Albaner mit 16,70 Prozent (1,727,541) in Serbien und Muslime mit 14,62 Prozent (89,932) in Montenegro (Bugajski 1994: 107), wobei die Serben in Kroatien und die Albaner in Serbien auch als *Subnationen* (von Beyme 1994: 152) zu bezeichnen sind, da sie mit der Staatsnation in Konkurrenz treten konnten.

⁸ 24 Prozent der Serben lebten außerhalb Serbiens sowie 22 Prozent der Kroaten außerhalb Kroatiens (Djilas 1995: 88).

Bezug auf die sozioökonomische Entwicklung nicht vollständig erfasst werden können. Was die sozioökonomische Entwicklung angeht, kann man einige Unterschiede zwischen den drei Ländern feststellen. Im Jahre 1990 betrug das BIP (pro Kopf) Kroatiens \$5 184, Serbiens \$3 750 und Montenegros \$2 932.⁹ Bei der Volkszählung im Jahre 1991 betrug die Zahl der Analphabeten in Kroatien 3%, in Serbien (ohne Kosovo) 6,1% und in Montenegro 5,9%.¹⁰ Bei der gleichen Volkszählung betrug die Zahl der Stadtbevölkerung in Kroatien sowie in Serbien (ohne Kosovo) 54% und in Montenegro 58%. Die höchste Lebenserwartung bei Geburt hatten die Montenegriner (Männer 71,98; Frauen 78,43), dann folgten die Kroaten (Männer 68,59; Frauen 75,95) und Serben (Männer in zentral Serbien 69,31 und in der Vojvodina 66,18; Frauen in Zentralserbien 74,82 und in der Vojvodina 73,69). Der Anteil der Bevölkerung Kroatiens mit Grundschulabschluss betrug 23,4%, mit Mittelschulabschluss 36% und mit Hochschul- oder Universitätsabschluss 9,3%. In Serbien (ohne den Kosovo) sah dieses Verhältnis folgendermaßen aus: Grundschulabschluss 24,4%, Mittelschulabschluss 32,1% und Hochschul- oder Universitätsabschluss 8,9%. Die Lage in Montenegro war ähnlich wie in Kroatien und Serbien: Grundschulabschluss 29,5%, Mittelschulabschluss 35% und Hochschul- oder Universitätsabschluss 8,8%.

⁹ Die Daten über das BIP (pro Kopf) Kroatiens in US-Dollar habe ich bei Dolenec 2013: 61 gefunden. Bei Latifić 1997: 132 sind die Daten über das BIP (pro Kopf) im jugoslawischen Dinars zu finden: Kroatien 19 424, Serbien 14 052 und Montenegro 10 989. Auf diese Weise bin ich zu den Zahlen in US-Dollar für Montenegro und Serbien gekommen. Das BIP (pro Kopf) Serbiens ohne den Kosovo betrug sicherlich mehr als \$3 748, weil der Kosovo der am stärksten unterentwickelte Teil Jugoslawiens war.

¹⁰ Die verwendeten Daten über die sozioökonomische Entwicklung Serbiens sowie die meisten Daten im Falle Kroatiens lieferten auf Nachfrage des Autors die statistischen Ämtern Serbiens und Kroatiens. Im Falle Kroatiens waren einige Daten ebenso im Statistischen Jahrbuch von 2009 zu finden. Die Quelle für die verwendeten Daten über Montenegro ist das Statistische Jahrbuch aus dem Jahre 1991 sowie der Zensus von 1991.

Tabelle 1: Sozioökonomische Entwicklung

Länder	<i>BIP pro Kopf</i>	<i>Analph- abeten</i>	<i>Stadtbev- ölkerung</i>	<i>Lebenser- wartung</i>	<i>Grund- schul- abschluss</i>	<i>Mittel- schul- abschluss</i>	<i>Hoch- schul - abschluss</i>
Kroat- ien	\$5184	3%	54%	Männer 68,59; Frauen 75,95	23,4%	36%	9,3%
Serbien	\$3750	6,1%	54%	Männer 69,31 /66,18; Frauen 74,82 /73,69	24,4%	32,1%	8,9%
Monte- negro	\$2932	5,9%	58%	Männer 71,98; Frauen 78,43	29,5%	35%	8,8%

Quellen: Dolenec 2013: 61; Latifić 1997: 132; Statistisches Jahrbuch 1991; Zensus 1991; Statistisches Jahrbuch 2009 und private Kommunikation mit statistischen Ämtern

Diese skizzierte sozioökonomische Entwicklung wird trotz der bestehenden Unterschiede eher als Teil der ähnlichen Ausgangskonstellationen als als Antwort auf die Frage nach unterschiedlichen Ergebnissen betrachtet – und zwar aus zwei Gründen. Zum einen kann man nicht von allzu großen Differenzen sprechen, mit denen die unterschiedlichen Ergebnisse der Konsolidierung der Demokratie erklärt werden könnten. Es handelt sich hier eher um Länder mit einer ähnlichen sozioökonomischen Entwicklung, wie die Daten zeigen. Zum anderen hat die Prämisse der Modernisierungstheoretiker – „*The more well-to-do a nation, the greater the chances that it will sustain democracy*“ (Lipset 1959) – in diesen Ländern versagt. Trotz des höheren BIPs gilt Serbien nach zwanzig Jahren der Transformation als weniger konsolidiert als Montenegro, da andere Faktoren viel wichtiger waren. Wenn man die allgemeine sozioökonomische Entwicklung dieser Länder betrachtet, kommt man zu dem Schluss, dass das theoretische und vergleichende Interesse an den jugoslawischen Fällen genau in jener Tatsache liegt, dass die Befunde der standardisierten Erwartung der politischen Modernisierungstheorie trotzen, dass höhere Niveaus der wirtschaftlichen Entwicklung, Industrialisierung, Urbanisierung, Alphabetisierung und „kultureller Verwestlichung“ demokratische Ergebnisse begünstigen (Vujačić 2004: 5).

2. Analysekonzept

2.1. Die vier Ebenen der Konsolidierung der Demokratie

Wie schon angedeutet, soll der Grad der Konsolidierung der Demokratie in den drei untersuchten Ländern (*different outcomes*) mit Hilfe des Vier-Ebenen-Modells von Merkel (2010) analysiert werden. Bei seiner Modell-Konstruktion geht Merkel von einer Systematik aus, die von Juan Linz und Alfred Stepan entwickelt wurde. Linz und Stepan geben drei essentielle Dimensionen innerhalb eines politischen Systems an, in denen sich die demokratische Konsolidierung vollzieht: Das Elitenverhalten, die Einstellung der Bevölkerung und die „Struktur“ (zitiert in Merkel 1996: 38). Hinsichtlich des Verhaltens („*behaviorally*“) sprechen Linz und Stepan dann von einer konsolidierten Demokratie, wenn kein relevanter politischer, militärischer oder wirtschaftlicher Akteur noch nennenswerte Ressourcen gegen die Demokratie mobilisiert; aus der Perspektive der Einstellungsmuster („*attitudinally*“) unter den Bürgern ist ein demokratisches System konsolidiert, wenn eine „starke Mehrheit“ der Bevölkerung die demokratischen Strukturen und Verfahren als die alternativlos beste Herrschaftsordnung akzeptieren; strukturell („*structurally*“) ist ein demokratisches System konsolidiert, wenn keine „Reservedomänen“ mehr bestehen, die der Kontingenz demokratischer Entscheidungen entzogen sind und von mächtigen korporativen Akteuren (z.B. Militär, Kirche, Großgrundbesitzer, Finanz- und Unternehmensoligarchien) jenseits demokratischer Entscheidungsarenen kontrolliert werden (ibid).

Die Konsolidierung der vier Ebenen des Modells von Merkel beginnt zwar gleichzeitig, kann aber erst nach jeweils unterschiedlich langen Perioden abgeschlossen werden:

1. Die institutionelle Konsolidierung: Damit bezeichnet Merkel die Konsolidierung der zentralen Verfassungsorgane und politischen Institutionen wie das Staatsoberhaupt, die Regierung, das Parlament, die Judikative und das Wahlsystem, die durch normative, strukturierende, handlungseingrenzende Vorgaben auf die zweite (wie auch die nachfolgenden) Ebene(n) der intermediären Interessenvermittlung einwirken (2010: 112). Die konstitutionelle Konsolidierung ist laut Merkel in aller Regel von den vier Ebenen am frühesten abgeschlossen (ibid). Die allgemeine Bedeutung der Verfassung für ein politisches System kann mit von Hayek folgendermaßen auf den Punkt gebracht werden: „*Constitutions reflect the idea that Peter when sober can act to bind Peter when drunk*“ (zitiert in Elster 1993a: 175). Die konstitutionelle Konsolidierung ist

jedoch konkret aus folgenden Gründen für die Konsolidierung der Demokratie sehr wichtig: Sie garantiert nicht nur die Verfahrensfestlegung politischer Entscheidungsprozesse, womit ein Übermaß an wechselseitigem Misstrauen und Unberechenbarkeit verhindert wird, sondern erfüllt ebenso die Funktionen der Konsensstiftung, der Mobilisierung und vor allem der Legitimierung politischer Herrschaft (Merkel/Sandschneider/Segert 1996: 18f). Damit sich aber die wichtigsten politischen Akteure tatsächlich an die Spielregeln halten und die Verfassung der jungen demokratischen Ordnung Legitimität und Stabilität verleiht, muss die Verfassung für die relevanten gesellschaftlichen Gruppen einen fairen und inklusiven Charakter besitzen sowie angemessene Lösungspotenziale für die anstehenden gesellschaftlichen Probleme bereitstellen, was Merkel in folgender Weise näher ausführt (2010: 113):

Zunächst geht es um die „formale Legitimation“, die sich auf das Verfahren der Satzung, der Ausarbeitung und Verabschiedung der Verfassung bezieht, und die Merkel als sekundär betrachtet. Dabei unterscheidet Elster (1994: 43) drei mögliche Varianten: Legitimität von oben, Verfahrenslegitimität (Entscheidungsverfahren) und Legitimität von unten. In Anlehnung an Elster systematisiert Merkel desweiteren vier Typen der Verfassungslegitimation, die er von sehr demokratisch (Typ 1) bis demokratiethoretisch bedenklich (Typ 4) einstuft (2010: 114): Ein vom Volk gewählter Konvent arbeitet einen Verfassungsentwurf aus, verabschiedet ihn und legt ihn dem Volk in einem Referendum zur Abstimmung vor; eine demokratisch gewählte verfassungsgebende Versammlung arbeitet die Verfassung aus, beschließt und verabschiedet sie selbst; von einem bestimmten Staatsorgan wird ein Verfassungsentwurf ausgearbeitet, der vom Parlament verabschiedet wird. Danach findet ein Referendum über den Verfassungsentwurf statt; von einem bestimmten Staatsorgan wird ein Verfassungsentwurf ausgearbeitet und vom amtierenden Parlament verabschiedet.

Entscheidend ist aber auch die „empirische Legitimation“ bzw. der „*plébiscite de tous les jours*“, womit gemeint ist, dass der „Legitimitätsglauben“ (Max Weber) oder die „spezifische und diffuse Unterstützung“ (David Easton) einer Verfassung durch ihre Wirkung auf die faktische Politik und die gesellschaftlichen Verhältnisse wächst (ibid: 116). Legitime und effiziente Institutionen lassen sich also nicht ohne weiteres „von oben nach unten“ errichten, da sie vielmehr von einem Fundament von Alltagstraditionen getragen werden und in gesellschaftliche und kulturelle Strukturen einbezogen werden müssen (Kraus 1999: 28). Laut Merkel stehen die Chancen dafür

besonders gut, wenn in der Verfassung drei Prinzipien eingelassen sind (2010: 116): Die soziale und politische Inklusion, was bedeutet, dass keine größeren strukturellen Minderheiten sowie politische und soziale Gruppen beim institutionellen Zugang zur politischen Macht grob benachteiligt werden dürfen; die institutionelle Effizienz, was bedeutet, dass die politischen Institutionen zügige Entscheidungen und Implementationen zulassen müssen; die politische Effektivität, was bedeutet, dass die politischen Entscheidungen sichtbar zur Lösung gesellschaftlicher Probleme beitragen müssen. Ob eine Verfassung durch diese drei Prinzipien geprägt ist, wird in der wissenschaftlichen Debatte auf folgenden Ebenen diskutiert: Ist ein parlamentarisches, präsidentielles oder semipräsidentielles Regierungssystem (Linz 1990a, 1990b, Horowitz 1993, Sartori 1994) und sind Mehrheits – oder Konsenselemente (Lijphart 1984, 1999) geeigneter für das Entstehen einer konsolidierten Demokratie?

2. Die repräsentative Konsolidierung: Diese berührt die Interessenrepräsentation in territorialer Hinsicht durch Parteien und in funktionaler Hinsicht durch Verbände. Die repräsentative Konsolidierung ist umso wichtiger, als sie eine doppelte Funktion besitzt: Die Konstellation und Handlungen der Akteure auf dieser Ebene entscheiden nicht nur wie sich die Normen und Strukturen auf der ersten Ebene konsolidieren, sondern ebenso, ob die gemeinsame Konfiguration der Ebenen 1 und 2 das Verhalten der Akteure auf Ebene 3 der Konsolidierung der Demokratie positiv oder negativ beeinflusst (Merkel 2010: 112). Die sehr wichtige Rolle der Parteien in einer Demokratie ist seit langer Zeit anerkannt. Parteien sind die zentralen Akteure in Wettbewerbsdemokratien und tragen viel zur Konstruktion der entstehenden Institutionensysteme der Demokratien bei. In selbigen erfüllen sie zentrale Funktionen, die von keinen anderen Institutionen, Organisationen oder Akteuren übernommen werden könnten. Sie mobilisieren in Wahlen die Massenunterstützung durch die Bürger und sind somit für die sogenannte *Bürger-Elite-Verbindung* im Wahlprozess „verantwortlich“ (Kitschelt 1999: 44). Sie stellen die parlamentarischen Repräsentanten und das Regierungspersonal von der lokalen bis zur zentralen Ebene, spielen eine sehr wichtige Rolle für das Funktionieren der Parlamente und das Zusammenspiel von Regierung und Parlament, sie bündeln gesellschaftliche Interessen, formulieren Programme und entwerfen politische Optionen (Merkel 1997a: 10). Ob und wie die Parteien die genannten Funktionen erfüllen, ist für die Konsolidierung der Demokratie sehr wichtig. Ich stimme Mainwaring zu, dass, obwohl eine Demokratie mit einem schwach institutionalisierten Parteiensystem

überleben kann, letzteres der Qualität der Demokratie und der Chancen für die demokratische Konsolidierung schadet (1998: 79). Für die Relevanz der Parteien und des Parteiensystems im Prozess der demokratischen Konsolidierung plädierten auch weitere Autoren. Huntington behauptet, dass die Parteien die Partizipation durch das System erweitern und damit die revolutionären politischen Aktivitäten ablenken (1968: 412). Larry Diamond und Richard Gunther formulieren es so: „*Die starken politischen Parteien sind eine notwendige Bedingung für die Konsolidierung der Demokratie sowie für die Erhaltung ihrer Vitalität*“ (2001: X).¹¹

Ob sich Parteien erfolgreich konsolidiert haben und welchen Beitrag sie zur Stabilisierung der gesamten Demokratie leisten, wird anhand von sechs Konsolidierungskriterien gemessen werden. Sie erheben allerdings nicht den Anspruch auf einen vollständig zu erfüllenden Katalog, da ein neues Parteiensystem nicht auf Anhieb allen sechs Konsolidierungskriterien genügen kann. Diese sechs Konsolidierungskriterien sind:

Der Grad an Extremismus und Polarisierung: Die Polarisierung eines Parteiensystems lässt sich als die ideologische Distanz zwischen den relevanten linken und rechten Flügelparteien eines Parteiensystems messen (Sartori 1976: 135). Ist der ideologische Abstand sehr groß, kann sich ein demokratiegefährdender zentrifugaler Wettbewerb um die Wählerschaft entwickeln, der die Chancen zur Konsolidierung verringert. Dabei zeigt der Grad des Extremismus die Stärke der nationalistischen, ethnischen und Antisystem-Parteien.

Die Bedeutung der Cleavage-Struktur für das Parteiensystem: Lipset und Rokkan haben die Parteien als „*alliances in conflicts over policies and value commitments within the larger body politic*“ bezeichnet (1967: 5). Eine klare *Cleavage*-Struktur ist eine der Voraussetzungen für ein konsolidiertes Parteiensystem. Daraus sollte jedoch nicht gefolgert werden, dass ein konsolidiertes Parteiensystem zwangsläufig die Demokratie stabilisiert, weil ein durch ethnische Konfliktlinien geprägtes und konsolidiertes Parteiensystem vielmehr eine beständige Bedrohung der demokratischen Konsolidierung in sich bergen kann (Merkel 1997b: 348).

Der Grad des innerparteilichen Faktionismus: Um Faktionismus zu definieren, wird in der Arbeit die Definition von Richard Rose herangezogen. Nach ihm kann eine Faktion definiert werden als „*a group of individuals based on representatives in*

¹¹ Larry Diamond fügte zu Barrington Moors bekannter These „*no bourgeois, no democracy*“, seine These „*no coherent party system, no stable democracy*“ hinzu (1994: 15).

Parliament who seek to further a broad range of policies through consciously organized political activity" (1974: 320f). Die Rolle des innerparteilichen Faktionismus in der Konsolidierung der Demokratie besteht darin, dass er die Konsolidierung von Parteiensystemen nicht behindern darf. Im Allgemeinen ist der Rückgang des innerparteilichen Faktionismus, der Ausdruck in einer eigenen Parteiorganisation fand, ein Zeichen, dass das Parteiensystem mehr und mehr konsolidiert ist (von Beyme 1997).

Fragmentierung: Stark fragmentierte Parteiensysteme gelten als stabilitätsgefährdend für das gesamte politische System. Nach Merkel lautet das zentrale Argument: „*Fragmentierte Parteiensysteme erschweren die Bildung homogener, entscheidungsstarker und handlungsfähiger Regierungen und führen häufig zu heterogenen, entscheidungsschwachen und instabilen Regierungen*“ (1997b: 355). Hier stellt sich weiterhin die Frage, welche Parteiensysteme als stark fragmentiert gelten und welche nicht. Für die Ermittlung des Fragmentierungsgrades eines Parteiensystems soll in dieser Arbeit mit dem Konzept der Zahl der effektiven Parteien gearbeitet werden (Laakso/Taagepera 1979). Die Zahl der Parteien ist aber nicht immer als zuverlässiger Indikator für den Grad an Fragmentierung geeignet. Daher werden noch zwei weitere Indikatoren für das Parteiensystem mit einem hohen Grad an Fragmentierung eingeführt (Sartori 1976): Die bilaterale Opposition ¹² und Antisystem-Parteien. Alle Parteiensysteme ohne bilaterale Opposition und Antisystem-Parteien, die aus mehr als zwei Parteien bestehen, können laut Sartori mit Sicherheit als gemäßigter Pluralismus klassifiziert werden, weil „*the fragmentation is presumably related to a multidimensional configuration: a segmented, polyethnic and/or multiconfessional society*“ (ibid: 179).¹³

Das Ausmaß der Wählerfluktuation (Volatilität): Die Wählerfluktuation wird in der Parteien- und Wahlforschung mit dem *Volatility*-Konzept erfasst. Damit wird die Summe der Netto-Wählergewinne und Netto-Wählerverluste der relevanten Parteien von Wahl zu Wahl gemessen (Merkel 1997b: 357, Mainwaring 1998: 71). Das Ausmaß der Wählerfluktuation ist für die Forschung wichtig, weil sie Hinweise auf den Konsolidierungsgrad eines Parteiensystems gibt. Parteiensysteme mit niedriger und

¹² Die Opposition ist polarisiert und kann daher nicht kooperieren und eine Alternative darstellen. Das Parteiensystem hat zwei Oppositionen (*counter-oppositions*). Die zwei Oppositionsgruppen stehen näher zu den Regierungsparteien als zueinander.

¹³ Entsprechend seines Schemas unterscheidet Sartori (1976) vier Arten wettbewerbsfähiger Parteiensysteme: Ein dominantes Parteiensystem, ein Zweiparteiensystem, gemäßigter Pluralismus, und polarisierter Pluralismus.

mittlerer Wählerfluktuation wirken sich in der Regel konsolidierungsfördernd auf das gesamte politische System aus (Merkel 2010: 120).

Damit kommen wir zum letzten Kriterium:

Die Wahlbeteiligung: Die gesellschaftliche Verankerung und Akzeptanz der politischen Parteien ist nicht allein an der Volatilitätsrate abzulesen, sondern vor allem auch an der Wahlbeteiligung (ibid).

Trotz ihrer vielen Funktionen können Parteien allein die Interessenvermittlung zwischen Gesellschaft und Staat nicht gewährleisten. Die Gefahr besteht darin, dass es zu einer „overparlamentarization“ und „overpartitization“ (Agh 1995: 251) des politischen Systems kommt, da alle unpopulären Entscheidungen dem Parlament und den Parteien angelastet werden (Merkel 2010: 122). Dies könnte weiterhin zum Legitimitätsverlust von Parlament und Parteien führen, was wiederum die Konsolidierung der Demokratie gefährdet. Daher ergänzt Merkel die territoriale Repräsentation mit einem komplementären System der funktionalen Interessenvermittlung durch die Verbände (ibid). Obwohl die Konsolidierung der Demokratie auch mit schwachen Verbändesystemen möglich ist, ist ihre Rolle im Konsolidierungsprozess keine untergeordnete, da sie aus folgenden Gründen für die Konsolidierung der Demokratie wichtig sind (Croissant/Merkel/Sandschneider 1999: 347ff): Die verbandliche Selbstorganisation der Gesellschaft garantiert wirkungsvolle autonome Handlungsräume dem Staat gegenüber; sie bedeutet eine Steuerungsentlastung des Staates, was das Szenario, das Wiesenthal das „*Damoklesschwert der systematischen Überforderung*“ der Institutionen nannte (zitiert in Merkel 2010: 121), unwahrscheinlicher macht; ein organisiertes Netzwerk von Interessenverbänden ist „*der letzte Abschied vom autokratischen Staatsverständnis*“ (ibid); und Verbände aggregieren, repräsentieren und artikulieren gesellschaftliche Interessen und tragen somit zur Inklusivität des demokratischen Systems bei. Sie sind daher für die Legitimität, Stabilisierung sowie Effizienz des postautoritären Regimes von großer Bedeutung. Der Erfolg oder Misserfolg der Herausbildung und Verfestigung demokratieförderlicher Verbändesysteme wird mit folgenden drei Kriterien gemessen werden (Croissant/Merkel/Sandschneider 1999: 345): „*Die Anzahl der Verbände, ihre Organisationsfähigkeiten sowie ihre Fähigkeit zur Monopolbildung (Spannungsverhältnis von Konflikt und Kooperation zwischen Verbänden mit gleichartiger Klientel und richtungspolitische Fragmentierung); ihre „strategische*

Kapazitäten“ sowie die Offenheit politischer Systemstrukturen gegenüber den Verbänden“. Es sind aber nicht alle Assoziationstypen für die Konsolidierung der Demokratie gleichermaßen relevant. Das besondere Gewicht in diesem Prozess kommt vor allem denjenigen Organisationen zu, die professionelle, sektorale oder Klasseninteressen bündeln (Schmitter zitiert in Kraus 1999: 31).

3. Verhaltenskonsolidierung: Auf dieser Ebene geht es um die Rolle von potentiellen Vetomächten, deren Handeln von außerordentlicher Wichtigkeit für den Konsolidierungsprozess ist. Im Kontext eines Systemwechsels werden sie als *„mächtige gesellschaftliche und staatliche Akteure verstanden, die kein verfassungsgestütztes Mandat zum politischen Handeln besitzen“* (Merkel 2010: 122). Die potentiell wichtigsten Vetomächte sind dabei das Militär, paramilitärische Verbände, Großgrundbesitzer, Vertreter des Finanz- und Industriekapitals, das organisierte Verbrechen, radikale Gewerkschaften oder terroristische Gruppen (ibid). Entscheidend ist die Frage, ob sie ihre Interessen außerhalb der demokratischen Institutionen und gegen die demokratisch legitimierten repräsentativen Akteure durchsetzen (ibid). Daraus ergibt sich folgende These: *„Je stärker die Ebenen 1 und 2 konsolidiert sind, umso mehr verlieren die genannten gesellschaftlichen oder militärischen Elitegruppen ihr Vetomotiv und ihr Interventionspotenzial gegenüber neuen Demokratien“* (ibid: 123). Und selbst wenn die genannten Gruppen keine überzeugten Demokraten sein sollten, zwingt sie der konsolidierte politische Kontext auf den Ebenen 1 und 2 zu demokratiekonformem Verhalten, da es keine erfolgsversprechende Systemalternative zur Demokratie gibt (ibid). Sind diese ersten drei Ebenen weitgehend konsolidiert, gehen von ihnen entscheidende Impulse auf die Herausbildung einer demokratiestützenden Bürgergesellschaft aus.

4. Konsolidierung der Bürgergesellschaft: Auch wenn die drei ersten Ebenen der Demokratie konsolidiert sind bzw. auch wenn Demokratie *the only game in town* ist, kann sie ohne die Zustimmung großer Teile der Bevölkerung nicht als konsolidiert gelten. Die vierte Ebene schließt die Stabilisierung des sozio-politischen Unterbaus der Demokratie ab, indem von ihr immunisierende Wirkungen auf die anderen drei Ebenen ausgehen, wenn deren Stabilität oder Integration durch eine Krise bedroht wird (ibid: 112). Dies erfolgt durch Etablierung einer soliden Staatsbürgerkultur, die sich weiterhin in zwei Dimensionen unterteilen lässt (ibid: 124): Die *civic culture* und die *civil society*.

Die *civic culture* bezieht sich auf kognitive sowie affektive Einstellungen und Werte der Bürger. Sie und das Verhältnis der Bevölkerung zum politischen Regime gelten als zentrale Elemente der politischen Kultur eines Landes, von denen die Stabilisierung einer Demokratie abhängt (Plasser/Ullrich/Waldrauch 1997: 107). Um sie zu erfassen, wird in der Arbeit das Konzept von Almond und Verba (1963) herangezogen, das sich auf drei Ebenen unterteilen lässt: Institutionen des Regimes wie Polizei, Militär, Parlament und Regierung; die Prozesskultur, die sich auf die intermediäre Vermittlungsebene zwischen Staat und Gesellschaft bezieht (Parteien, Verbände sowie zivilgesellschaftliche Organisationen); die Politikfeldkultur, worunter die beiden Autoren die Wahrnehmung der Performanz der Regierung in bestimmten Politikbereichen verstehen. Oder in den Worten von Almond und Verba (ibid: 16): „*The political culture becomes the frequency of different kinds of cognitive, affective, and evaluative orientations toward the political system in general, its input and output aspects, and the self as political actor*“.

Die Zivilgesellschaft kann man definieren als „*realm of organized social life that is voluntary, self-generating, (largely) self-supporting, autonomous from the state, and bound by a legal order or set of shared rules*“ (Diamond 1994: 5). Sie wird für die Konsolidierung der Demokratie wichtig, indem sie fünf Funktionen ausübt, die sich aus einer langen Theorietradition von John Locke bis Jürgen Habermas bündeln lassen (Croissant/Lauth/Merkel 2000: 11ff): Die Schutzfunktion, die sich im Sinne Lockes auf den Schutz der Bürger vor Eingriffen des Staates in ihre Privatsphäre bezieht; die Vermittlungsfunktion, womit Montesquieus die Vermittlung zwischen unpolitischer und politischer Sphäre meint („*corps intermédiaires*“); die Sozialisierungsfunktion, worunter Tocqueville die „freien Assoziationen“ versteht, die über Formierung, Verankerung und Habitualisierung von Bürgertugenden wie Toleranz, Vertrauen und Kompromissbereitschaft ein normatives und politisch-partizipatorisches Potential erzeugen, welches die Gesellschaft gegenüber freiheitsbedrohenden Angriffen und Versuchen immunisiert; die Gemeinschaftsfunktion, bei der die Zivilgesellschaft nicht nur ein Gegengift zu den Einstellungen und Verhaltensweisen etatisierter und individualisierter Gesellschaften darstellt, sondern durch Partizipation in sozialen Organisationen auch gesellschaftliche Konfliktlinien überbrückt, staatsbürgerliche Tugenden weckt und das Gruppen- und Bindungsbedürfnis von Bürgern in modernen Gesellschaften befriedigen kann; die Kommunikationsfunktion, die sich auf die Bedeutung einer freien öffentlichen Sphäre, die getrennt von Staat und Wirtschaft den

Bürgern einen Raum für freie Debatte, Beratung und Teilhabe an demokratischer Willensbildung bietet, bezieht. Diese Aspekte lassen sich mit den Worten von Kraus folgendermaßen zusammenfassen: *„Eine organisationsstarke Zivilgesellschaft gibt der politischen Artikulation und Bearbeitung kollektiver Anliegen zusätzlichen Rückhalt, treibt die institutionelle Inklusion gerade auch traditionell untergeordneter sozialer Gruppen voran, schafft notwendige Gegengewichte zur staatlichen Macht und ist daher insgesamt eine wesentliche Ressource für die Schaffung, die Aufrechterhaltung und den Ausbau einer demokratischen Ordnung“* (1999: 27). In Abhängigkeit davon, ob und in welchem Maße eine Zivilgesellschaft diese Funktionen erfüllt, kann man von einer demokratiehemmenden oder demokratieförderlichen bzw. „ambivalenten“ oder „reflexiven“ (Croissant/Lauth/Merkel 2000: 37) Zivilgesellschaft reden. Die demokratische Konsolidierung der vierten Ebene dauert in aller Regel am längsten. Sie kann laut Merkel wie in der zweiten Demokratisierungswelle Jahrzehnte dauern und erst durch einen Generationswechsel besiegelt werden (2010: 112). Erst, so kann zusammengefasst werden, wenn alle vier Ebenen konsolidiert sind, kann von einer weitgehend krisenresistenten Demokratie gesprochen werden.¹⁴

2.2. Der Bertelsmann Transformation Index

Die Konsolidierung der Demokratie wird in der Arbeit mit Hilfe des BTI (Bertelsmann Transformation Index) gemessen (Kapitel V), da der BTI in hohem Maße mit den vier Ebenen des Konsolidierungsmodells kompatibel ist (Merkel 2007: 417ff): Die Ebene 1 erfasst der BTI über die Indikatoren der „Performanz“ und „Akzeptanz“ der Verfassungsinstitutionen sowie über die Indikatoren, die die *horizontal accountability*, die faktische Garantie der Freiheitsrechte sowie die Verfolgung von Amtsmissbrauch messen; die Werte für Ebene 2 entsprechen den BTI-Indikatoren „Parteiensystem“ und „Verbände und Interessengruppen“; die Werte für Ebene 3 entsprechen dem BTI-Indikator „Vetomächte“ und die Werte für Ebene 4 den BTI-Indikatoren „demokratischer Konsens“ und „gesellschaftliche Selbstorganisation“. Die Kriterien des BTI wie politische Partizipation, Rechtsstaatlichkeit, Stabilität demokratischer Institutionen und politische sowie gesellschaftliche Integration sind daher kompatibel mit den vier Ebenen des Konsolidierungsmodells von Merkel, weswegen dieser Index

¹⁴ Selbst Merkel behauptet, dass sogar ein „maximal“ konsolidiertes demokratisches System nicht gänzlich gegen Dekonsolidierungstendenzen immun ist (siehe Merkel 2010).

für die Messung der Demokratie in meiner Arbeit als gut geeignet betrachtet wird. Das noch übrigbleibende Kriterium des BTI, Staatlichkeit, wird ebenso einbezogen werden, da die Staatlichkeit eine entscheidende Rolle bei der Evaluierung der Demokratisierungsprozesse in diesen Staaten spielt, was im Folgenden weiter ausgeführt wird.

Nationalstaatsbildung, Krieg und Konsolidierung der
Demokratie

Kroatien, Serbien und Montenegro

Milacic, F.

2017, XIII, 298 S. 20 Abb., Softcover

ISBN: 978-3-658-18090-4