

Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Hellmut Wollmann

Der Systemwechsel in Ostdeutschland, Ungarn, Polen und Rußland

Phasen und Varianten der politisch-administrativen Dezentralisierung

Gerd Meyer

„Zwischen Haben und Sein“

Psychische Aspekte des Transformationsprozesses
in postkommunistischen Gesellschaften

Christiane Lemke

Nachholende Mobilisierung
Demokratisierung und politischer Protest
in postkommunistischen Gesellschaften

B 5/97

24. Januar 1997

Hellmut Wollmann, Dr. jur., Ass. jur., geb. 1936; Politik- und Verwaltungswissenschaftler, seit 1993 Hochschullehrer (für Verwaltungslehre) an der Humboldt-Universität zu Berlin (vorher an der Freien Universität Berlin).

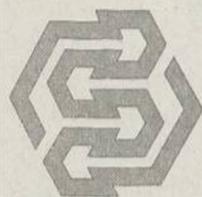
Veröffentlichungen u. a.: Systemwandel und Städtebau in Mittel- und Osteuropa, Basel u. a. 1994; (zus. mit Frank Berg und Martin Nagelschmidt), Kommunaler Institutionenwandel. Regionale Fallstudien zum ostdeutschen Transformationsprozeß, Opladen 1996; Institutionenbildung in Ostdeutschland, Neubau, Umbau und „schöpferische Zerstörung“ in: Max Kaase u. a. (Hrsg.), Politisches System, Opladen 1996; (Hrsg. zus. mit R. Roth) Kommunalpolitik, Opladen 1994; (Hrsg. zus. mit Frank Bönker und Helmut Wiesenthal) Transformation sozialistischer Gesellschaften (Leviathan-Sonderband), Opladen 1995; (Hrsg. zus. mit Christoph Reichard) Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub?, Basel u. a. 1996; (Hrsg. zus. mit Hans U. Derlien u. a.) Transformation der politischen und administrativen Strukturen in Ostdeutschland, Opladen 1997 (i. E.).

Gerd Meyer, Dr. phil., geb. 1942; Studium der Politikwissenschaft, Geschichte und Germanistik an den Universitäten Hamburg, Tübingen und an der Freien Universität Berlin; seit 1977 Professor für Politikwissenschaft an der Universität Tübingen, 1979–1981 und 1994/95 Direktor des Instituts für Politikwissenschaft der Universität Tübingen; Gastprofessuren an der Columbia University New York (1984), Graduate School für International Studies, Denver (1991), den Universitäten St. Petersburg und Moskau (1994) und der University of Washington, Seattle (1995).

Veröffentlichungen u. a.: Die DDR-Machtelite in der Ära Honecker, Tübingen 1991; (zus. mit Winfried Thaa, Iris Häuser und Michael Schenkel) Gesellschaftliche Differenzierung und Legitimitätsverfall des DDR-Sozialismus. Das Ende des anderen Wegs in der Moderne, Tübingen 1992; Die politischen Kulturen Ostmitteleuropas im Umbruch (deutsch und englisch), Tübingen 1993; (zus. mit Internationale Erich-Fromm-Gesellschaft) Die Charaktermauer. Zur Psychoanalyse des Gesellschaftscharakters in Ost- und Westdeutschland, Göttingen 1995; (Hrsg. zus. mit Andrzej W. Jablonski) The Political Culture of Poland in Transition, Wrocław 1996.

Christiane Lemke, Dr. phil., geb. 1951; Universitätsprofessorin für Politikwissenschaft an der Universität Hannover; Forschungs- und Lehrtätigkeit an der Freien Universität Berlin; Gastprofessuren an der Harvard University, an der University of North Carolina at Chapel Hill und an der Universität Leipzig.

Veröffentlichungen u. a.: Die Ursachen des Umbruchs. Politische Sozialisation in der ehemaligen DDR, Opladen 1992; (Hrsg. zus. mit Gary Marks) The Crisis of Socialism in Europe, Durham 1993; ferner zur europäischen und amerikanischen Politik.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 53111 Bonn.

Redaktion: Dr. Klaus W. Wippermann (verantwortlich), Dr. Katharina Belwe, Dr. Ludwig Watzal, Hans G. Bauer.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62–65, 54290 Trier, Tel. 06 51/9 79 91 86, möglichst Telefax 06 51/9 79 91 53, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von 7,— zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.

Der Systemwechsel in Ostdeutschland, Ungarn, Polen und Rußland

Phasen und Varianten der politisch-administrativen Dezentralisierung

I. Einleitung

Der nachstehende Aufsatz kreist um die politisch-administrative Dezentralisierung, die im Systemwechsel der sozialistischen Länder als maßgeblicher Hebel begriffen wurde, um mit den zentralistischen Machtstrukturen der kommunistischen Ära zu brechen und den Übergang zu Verfassungsstaat und Demokratie insbesondere durch die (Wieder-)Begründung der lokalen Demokratie, der kommunalen Selbstverwaltung und ihrer dezentralen Entscheidungsspielräume zu sichern¹. Wenn hier als Beispiele Ostdeutschland, Ungarn, Polen und Rußland und damit eine Bandbreite des Systemwechsels gewählt wird, innerhalb derer sich die Entwicklung in Ostdeutschland und Rußland geradezu als entgegengesetzte „Extremfälle“ darstellen, so wird damit die Absicht und Erwartung verknüpft, daß gerade eine solche Fallauswahl geeignet ist, die Gemeinsamkeiten und Unterschiede der institutionellen Entwicklungen² zu identifizieren und Aussagen über die unterschiedliche Bestimmungskraft von Einflußfaktoren³ zu formulieren⁴.

Dabei interessieren vor allem zwei Phasen des Prozesses der Schaffung dezentraler politisch-administrativer Strukturen, in Sonderheit der kommunalen Selbstverwaltung in diesen Ländern. Zum einen wird auf die institutionellen Veränderungen der *Gründungsphase* als jenen (welt-)historischen Abschnitt zwischen dem „revolutionären Herbst 1989“ und dem Frühjahr 1990 abgehoben, in dem die kommunistischen Regime niedergerun-

gen und die maßgeblichen *Gründungsentscheidungen* zum Um- und Neubau der politisch-administrativen Strukturen im Übergang zum demokratischen Verfassungsstaat getroffen wurden. Zur Erfassung der Bestimmungsfaktoren, die sich in diesen institutionellen Gründungsentscheidungen geltend machen, wird in erster Linie der machtpolitische Handlungszusammenhang in den Blick gerückt, dessen jeweilige Grundmelodie hier als seine *Institutionalisierungslogik* bezeichnet wird. Für den weiteren Gang (seit Frühjahr 1990) der Institutionalisierungsbildung (*Konsolidierungsphase*) soll sodann insbesondere auf den Grad und das Tempo der beobachtbaren weiteren institutionellen Veränderungen im Kontext der einmal getroffenen *Gründungsentscheidungen* und auf die sie fördernden bzw. behindernden Faktoren eingegangen werden.

II. Ostdeutschland

Hatte sich das SED-Regime – als ideologischer und repressiver Hardliner unter den Satelliten der Sowjetunion – bis zuletzt jeder Reform (und *perestrojka*) widersetzt, so fiel es dann unter den Stößen der *friedlichen Revolution* des Oktobers 1989 in kürzester Frist fast wie ein Kartenhaus zusammen (Implosion). Dadurch, daß – im grundlegenden Unterschied zu den anderen sozialistischen Ländern Mittel- und Osteuropas – der Systemwechsel in Ostdeutschland⁵, wie bereits im zeitigen Frühjahr 1990 klar wurde, in den Prozeß einer

1 Vgl. Hellmut Wollmann, Variationen institutioneller Transformation in sozialistischen Ländern: Die (Wieder-)Einführung der kommunalen Selbstverwaltung in Ostdeutschland, Ungarn, Polen und Rußland, in: Hellmut Wollmann/Helmut Wiesenthal/Frank Bönker (Hrsg.), Transformation sozialistischer Gesellschaften: Am Ende des Anfangs, Leviathan-Sonderband, Opladen 1995, S. 554 f.

2 Methodisch gesprochen: als abhängige Variable.

3 Methodisch gesprochen: als unabhängige Variablen.

4 Vgl. H. Wollmann (Anm. 1), S. 557.

5 Im folgenden wird der „unhistorische“ Terminus *Ostdeutschland* durchweg zur Bezeichnung des Gebiets der ehemaligen DDR verwendet, um der sprachlichen Beschwerlichkeit der historisch je unterschiedlichen Bezeichnungen zu entgehen. Zur institutionellen Transformation in Ostdeutschland ausführlicher Hellmut Wollmann, Institutionenbildung in Ostdeutschland: Neubau, Umbau und „schöpferische Zerstörung“, in: Max Kaase/Andreas Eisen/Oscar Gabriel/Oscar Niedermayer/Hellmut Wollmann (Hrsg.), Politisches System in den ostdeutschen Ländern, Opladen 1996, S. 43 ff.

raschen deutschen Vereinigung eingebettet war und diese sich als Beitritt der DDR zur (alten) Bundesrepublik nach Artikel 23 Grundgesetz (GG) vollziehen sollte, waren der Um- und Neubau der politisch-administrativen Strukturen Ostdeutschlands frühzeitig von der Vorgabe und dem Ziel bestimmt, die Einpassung und Integration in die Verfassungs- und Institutionenwelt der alten Bundesrepublik vorzubereiten und zu verwirklichen (*Integrationslogik*). Schlüsselentscheidungen über die institutionelle Einstimmung der DDR in den föderativ-dezentralen Grundakkord der Bundesrepublik wurden denn bereits von der am 18. März 1990 demokratisch gewählten DDR-Volkammer getroffen, insbesondere mit der Wiedereinführung der kommunalen Selbstverwaltung (durch die DDR-Kommunalverfassung vom 17. Mai 1990) und der Wiederbegründung der Länder Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen (durch das Gesetz vom 22. Juli 1990).

1. DDR-Kommunalverfassung vom 17. Mai 1990

Zielten die Beratungen über die neue DDR-Kommunalverfassung⁶ einerseits darauf, das in Artikel 28 Absatz 2 GG verbrieft Modell der kommunalen Selbstverwaltung zu übernehmen (und damit zugleich wieder Anschluß an die eigene vorkommunistische und vornationalsozialistische Kommunaltradition zu gewinnen), so waren sie andererseits von der Absicht bestimmt, dem neuen Kommunalrecht eine eigene, insbesondere das Erbe der Wendezeit zum Ausdruck bringende Handschrift aufzuprägen.

- So wurde in den Gesetzesberatungen hervorgehoben, daß im neuen Gesetz die basisdemokratisch-plebiszitären Erfahrungen berücksichtigt und bewahrt werden sollten, die in der Wendezeit vielerorts mit lokalen Initiativen, Bürgerbewegungen und Runden Tischen in der Überwindung der Machtstrukturen der SED gemacht worden waren⁷. Die Kommunalverfassung vom 17. Mai 1990 setzte denn eigene direktdemokratische Akzente vor allem in der Vorschrift (§ 18) zu Bürgerantrag, Bürgerentscheid, Bürgerbegehren, wofür zu diesem Zeit-

punkt in den alten Bundesländern allein die Gemeindeordnung von Baden-Württemberg mit einer entsprechenden Regelung Anhaltspunkt und Vorbild lieferte⁸.

- Kontrovers wurde diskutiert, ob der Bürgermeister von der Gemeindevertretung oder von der Bevölkerung direkt gewählt werden sollte. Zwar neigte die Diskussion – den süddeutschen Gemeindeverfassungen folgend – der Urwahl des Bürgermeisters und damit der Einführung eines weiteren direkt-demokratischen Verfahrens zu⁹, jedoch gaben zeitpragmatische Gründe schließlich den Ausschlag, die Wahl des Bürgermeisters durch die Gemeindevertretung vorzusehen.
- In den vorbereitenden Diskussionen wurde überdies ernsthaft in Erwägung gezogen, die Kreisebene in die neue Kommunalverfassung im Hinblick darauf nicht zu übernehmen, daß „den Kreisen eine entscheidende Rolle bei der Entmündigung der Städte und Gemeinden der DDR zugekommen war“¹⁰. Daß die Kommunalverfassung an den Landkreisen dann doch festhielt, und zwar in der der deutschen Kommunaltradition entsprechenden (*janusköpfigen*) *Doppelfunktion*¹¹, dürfte einen wesentlichen Grund darin haben, daß der Verzicht auf die Landkreise und ihre Doppelfunktion die Anschlußfähigkeit der DDR-Kommunalverfassung an das Kommunalmodell der Bundesrepublik in einem traditionellen Kernelement beschädigt hätte.

Als Ergebnis der institutionellen Gründungsphase in Ostdeutschland ist festzuhalten:

- Die Neubildung der (im Jahr 1952 abgeschafften) Länder wurde bereits von der DDR-Volkammer mit Gesetz vom 22. Juli 1990 beschlossen. Sie trat mit dem Beitritt (3. Oktober 1990) in Kraft. Die ersten Wahlen zu den neuen Landtagen fanden am 14. Oktober 1990

6 Für eine detaillierte Entstehungsgeschichte vgl. Otto Bretzinger, Die Kommunalverfassung der DDR, Baden-Baden 1994; für eine Dokumentation vgl. Franz-Ludwig Knemeyer (Hrsg.), Aufbau kommunaler Selbstverwaltung in der DDR, Baden-Baden 1990.

7 Vgl. Helmut Melzer, Kommunale Demokratie, Erwartungen, Probleme, Lösungen, in: F.-L. Knemeyer (Anm. 6), S. 47; Siegfried Petzold, Der Übergang zur kommunalen Selbstverwaltung in der DDR, in: ebd., S. 28.

8 Vgl. Siegfried Petzold, Entstehungsgeschichte und wesentliche Erwägungen bei der Ausarbeitung des Entwurfs für eine vorläufige Kommunalverfassung in der DDR, in: F.-L. Knemeyer (Anm. 6), S. 77; vgl. auch Gerd Schmidt-Eichstaedt u. a., Gesetz über die Selbstverwaltung der Gemeinden und Landkreise in der DDR (Kommunalverfassung), Kommentar, Köln 1990, S. 72 f.

9 Vgl. S. Petzold (Anm. 7), S. 77, sowie Diskussionsbericht in: F.-L. Knemeyer (Anm. 6), S. 61.

10 Diskussionsbericht in: F.-L. Knemeyer, ebd., S. 62, vgl. auch S. Petzold (Anm. 7), S. 30.

11 Mit einerseits Selbstverwaltungsangelegenheiten („übergemeindliche Aufgaben“, § 71 Abs. 1) und andererseits staatlichen „Auftragsangelegenheiten“ (§ 72 Abs. 4).

statt. Ihnen folgte die Bildung der neuen Landesregierungen¹².

- Die Bezirksverwaltungen, die das SED-Regime 1952 als regionale Bollwerke der zentralistischen Partei- und Staatsherrschaft eingerichtet hatten, wurden in den Ländern Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern – unter Verweis auf ihre zentralistische Diskreditierung und Belastung – abgeschafft und im Land Thüringen durch ein Landesverwaltungsamt ersetzt¹³.
- Die kommunale Selbstverwaltung wurde durch die Kommunalverfassung vom 17. Mai 1990 wiederbegründet. Den demokratischen Kommunalwahlen vom 7. Mai 1990 folgend, erfuhren die politischen und administrativen Strukturen der Städte und Kreise eine tiefgreifende Umgestaltung – ein halbes Jahr, bevor der Aufbau der neuen Landesregierungen und -verwaltungen begann. Die kommunale Ebene ist die einzige institutionelle Ebene der DDR, die deren Ende als Struktur überlebte. Dieser Umbau erfolgte in den von der DDR hinterlassenen territorialen Strukturen, das heißt in 191 Landkreisen mit durchschnittlich 60 000 Einwohnern (gegenüber 150 000 in der alten Bundesrepublik) und 7 565 kreisangehörigen Gemeinden (die Hälfte von ihnen mit weniger als 500 Einwohnern). Angesichts dieser teilweise extremen Kleinteiligkeit der Kreise und Gemeinden wurde zwar schon in der Gründungsphase der neuen Länder die Notwendigkeit einer kommunalen Gebietsreform hervorgehoben. Aber diese schien in der unmittelbaren Umbruchsituation weder politisch noch administrativ leistbar.

Noch in der ersten Legislaturperiode der neuen Landtage schritten die ostdeutschen Länder dazu, die institutionellen Rahmenbedingungen für die kommunale Ebene erneut – teilweise einschneidend – umzugestalten. Neben den neuen Kommunalverfassungen sind hier die noch in der ersten Wahlperiode der Landtage beschlossenen Kreisgebiets- und auch Gemeindeverwaltungsreformen zu nennen¹⁴.

12 Vgl. H. Wollmann (Anm. 5), S. 73 ff.

13 Für Einzelheiten vgl. H. Wollmann, ebd., S. 86 ff.

14 Ausführlich H. Wollmann, ebd., S. 93 ff., mit Nachweisen sowie ders., Transformation der ostdeutschen Kommunalstrukturen: Rezeption, Eigenentwicklung, Innovation, in: Hellmut Wollmann/Hans-Ulrich Derlien/Klaus König/Wolfgang Rensch/Wolfgang Seibel (Hrsg.), Transformation der politisch-administrativen Strukturen in Ostdeutschland, Opfaden 1997 (i. E.).

2. Neue Kommunalverfassungen der ostdeutschen Länder

Wie es der legislativen „Normalausstattung“ der Länder entspricht, verabschiedeten die ostdeutschen Länder zum einen je eigene Kommunalverfassungen, um damit die als Landesrecht übergeleitete DDR-Kommunalverfassung vom 17. Mai 1990 abzulösen¹⁵, allerdings bauen sie über weite Strecken auf diese auf¹⁶. Als eine der auffälligsten Veränderungen sei die Direktwahl des Bürgermeisters und – mit Ausnahme des Landes Brandenburg – auch des Landrats hervorgehoben¹⁷. Auch wenn die ostdeutschen Länder mit dieser Entscheidung für die Urwahl des Bürgermeisters und des Landrats einem Trend folgten, der seit den frühen neunziger Jahren die kommunalrechtliche und -politische Diskussion auch in den alten Bundesländern bestimmt¹⁸, so ist daran zu erinnern, daß die Vorliebe für den direkt gewählten Bürgermeister in der ostdeutschen Diskussion eine deutlich basis- und direktdemokratische Wurzel hat. Es sei auf die Wendezeit und ihre lokaldemokratische Aufbruchstimmung verwiesen. In der westdeutschen Debatte wurden demgegenüber eher veraltungspolitische Gründe, wie die verbesserte Steuerbarkeit und Verwaltungseffizienz der Kommunen, für den „starken Bürgermeister“ und seine Direktwahl ins Feld geführt.

3. Kreisgebiets- und Gemeindeverwaltungsreformen der ostdeutschen Länder

In der Gründungsphase des Um- und Neubaues der Kommunal- und Landesstrukturen war, wie erwähnt, zunächst davon abgesehen worden, in den territorialen Zuschnitt der Kreise und Gemeinden einzugreifen. Dabei sprach alles dafür, daß dieser, zumal im Vergleich mit der „Normalität“ der Kreis- und Gemeindegliederung in den alten Bundesländern¹⁹, den Aufbau einer leistungs-

15 Die neuen Kommunalverfassungen der ostdeutschen Länder traten zum Zeitpunkt der nächstfolgenden Kommunalwahlen in Kraft, also in Brandenburg am 5. 12. 1993 und in den anderen Ländern am 12. 6. 1994.

16 Für eine detaillierte Darstellung der gesetzlichen Regelungen und ihrer Gesetzgebungsgeschichte vgl. Dian Scheffold/Maja Neumann, Entwicklungstendenzen der Kommunalverfassungen in Deutschland. Demokratisierung oder Dezentralisierung?, Basel u. a. 1995.

17 In Mecklenburg-Vorpommern ab 1999.

18 Vgl. Hans-Ulrich Derlien, Kommunalverfassungen zwischen Reform und Revolution, in: Oscar W. Gabriel/Rüdiger Voigt (Hrsg.), Kommunalwissenschaftliche Analysen, Bochum 1994, S. 55 ff.

19 Hier waren in den späten sechziger und frühen siebziger Jahren – in einzelnen Ländern – einschneidende Kreis- und Gemeindegebietsreformen durchgeführt worden.

fähigen Verwaltung nicht erlaubte. Orientiert an den Erfahrungen der westdeutschen Länder und gestützt auf die westdeutschen Berater und „Leihbeamten“, verfolgten die Landesregierungen und Landtage die für dringlich erachteten Kreis- und Gemeindereformen sogleich als vorrangige landespolitische Aufgaben.

Das Ergebnis soll hier nur kurz in Erinnerung gerufen werden²⁰: Die Landtage der neuen Länder verabschiedeten zwischen 15. Dezember 1992 (Brandenburg) und 15. Juli 1993 (Thüringen) Gesetze zur Kreisgebietsreform, durch die die Zahl der Landkreise zum Teil drastisch reduziert wurde – am ausgeprägtesten in Mecklenburg von 31 auf 12 und in Brandenburg von 38 auf 14. Ungeachtet der großen Zahl kleiner und kleinster Gemeinden entschieden sich die Länder (ausgenommen Sachsen), auf eine Gemeindegebietsreform im Wege von Eingemeindungen zu verzichten, und traten zwischen dem 16. Dezember 1992 (Brandenburg) und dem 16. August 1993 (Thüringen) Gesetze in Kraft, durch die – unter Beibehaltung der Gemeinden als politische Gebietskörperschaften – neue Organisationsformen für gemeinsame Verwaltungsstrukturen der Kleingemeinden (Ämter bzw. Verwaltungsgemeinschaften) vorgeschrieben werden. In Sachsen wurde am 15. Juli 1993 ebenfalls die Organisationsform der Verwaltungsgemeinschaft bzw. des Verwaltungsverbandes eingeführt – freilich unter dem politischen Vorbehalt, in der nächsten Wahlperiode, also bis 1999, eine Gemeindegebietsreform durch Eingemeindung zu verwirklichen.

III. Ungarn

Im Gegensatz zur DDR, in der sich das SED-Regime bis zuletzt jeglicher ernsthafter Reform widersetzte, erwies sich in Ungarn die Kommunistische Partei – als Ergebnis eines jahrelangen, in die siebziger Jahre zurückreichenden parteiinternen Reformprozesses – selber als maßgebliche Trägerin des Systemwechsels und eines „verhandelten Übergangs“ (*negotiated transition*)²¹. Zwischen den Reformkommunisten und den neuen oppositionellen Parteien bestand Ende 1989 ein weitgehender *Verfassungskonsens* über die

Grundlinien des künftigen ungarischen Verfassungsstaats und über dessen dezentrale Grundstruktur²².

Als Ergebnis der Gründungswahlen vom 25. März/8. April 1990²³ bildeten das „Demokratische Forum“ und die „Kleine-Landwirte-Partei“ eine Mitte-rechts-Regierung, die im Parlament über eine deutliche Mehrheit (von knapp 54 Prozent der Sitze) verfügte. Als eines der ersten Gesetze verabschiedete das neue Parlament das „Gesetz LXV/1990 über die kommunale Selbstverwaltung“ vom 3. August 1990, das nur mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit der Mitglieder des Parlaments geändert werden kann. Darauf zielend, mit dem Zentralismus des überwundenen kommunistischen Regimes zu brechen, sprach aus dem neuen Gesetz eine Entschlossenheit zur Dezentralisierung des künftigen Verfassungssystems, deren konzeptionelle Radikalität fast ohne Beispiel ist.

Das neue Verfassungssystem gliedert sich praktisch in zwei politisch und institutionell relevante Politik- und Verwaltungsebenen: die der zentralstaatlichen Regierung und ihrer Verwaltung einerseits und die der Kommunen andererseits. Beliebig sich die Zahl der Gemeinden in der Spätphase des kommunistischen Regimes auf 1 364 (im Jahr 1988), so schnellte sie nach dem Systemwechsel auf 3 133 (im Jahr 1991) hoch – über die Hälfte von ihnen mit weniger als 1 000 Einwohnern. Damit wurden die während des kommunistischen Regimes vorgenommenen Eingemeindungen in großer Zahl rückgängig gemacht²⁴. In der neuen Kommunalverfassung wurden die Kommunen ohne Unterschied ihrer Größe mit umfassenden Selbstverwaltungszuständigkeiten ausgestattet. Zwar war – in Wiederaufnahme der (österreichisch-)ungarischen Traditionslinie des dualistischen Verwaltungsmodells²⁵ – vorgesehen, daß den Gemeinden „ausnahmsweise“ auch die Erledigung staatlicher Aufgaben übertragen werden könne, jedoch ist die Regelung unverkennbar vorrangig

22 Ausführlich zum institutionellen Umbruch und Aufbau in Ungarn vgl. Hellmut Wollmann, *Systemwandel und Städtebau in Mittel- und Osteuropa: Rußland, Ukraine, Weißrußland, Baltische Länder, Polen, Ungarn, Tschechische und Slowakische Republik*, Basel u. a. 1994, S. 133 ff.

23 Wahlergebnis: Das (konservative) Demokratische Forum/MDF: 42 Prozent der Parlamentssitze, die Kleine-Landwirte-Partei/FKgP: 11 Prozent, der Bund Freier Demokraten/SZDSZ: 24 Prozent und die reformkommunistische Sozialistische Partei/MSZP: 8 Prozent (vgl. H. Wollmann, ebd., S. 128).

24 Vgl. H. Wollmann (Anm. 22), S. 137.

25 Vgl. Jenő Kaltenbach, *Die Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung in Ungarn*, in: *Jahrbuch für Ostrecht*, München 1990, S. 80 ff.

20 Ausführlicher vgl. H. Wollmann (Anm. 5), S. 93 ff., mit Nachweisen.

21 Judy Batt, *East Central Europe from Reform to Transformation*, London 1991, S. 28.

an einem monistischen Modell orientiert, in dem zur Sicherung der kommunalen Autonomie die institutionelle (dualistische) Verklammerung von Selbstverwaltungs- und staatlichen Aufgaben abgelehnt wird²⁶. Oberstes Organ der Gemeinden ist die Kommunalvertretung. In den Städten mit über 10 000 Einwohnern werden die Bürgermeister von der Kommunalvertretung, in den kleineren Städten (also in der ganz überwiegenden Zahl) von der Bevölkerung direkt gewählt. Die Bürgermeister konnten nicht gleichzeitig Abgeordnete im nationalen Parlament sein (Inkompatibilität), worin ebenfalls die Absicht der institutionellen Absonderung von Gemeinde und Staat zu erblicken ist. Als institutionelle Schicht oberhalb der Gemeinden wurden die 19 Komitate, d. h. Verwaltungsbezirke, die – institutionengeschichtlich in der ständischen Vergangenheit Ungarns wurzelnd²⁷ – in der kommunistischen Staatsorganisation als das regionale Rückgrat der zentralistischen Staats- und Parteiherrschaft hergehalten hatten, zwar beibehalten, jedoch in ihrer Zuständigkeit auf die Erledigung überlokaler Selbstverwaltungsangelegenheiten beschränkt, ohne („dualistisch“) gleichzeitig mit staatlichen Aufgaben versehen und ohne mit Aufsichtsrechten über die Gemeinden ausgestattet zu werden²⁸. Für Städte mit über 50 000 Einwohnern ist vorgesehen, daß ihnen zusätzlich die Funktionen des Kreises (den deutschen *kreisfreien Städten* vergleichbar) übertragen werden können; dies ist inzwischen bei 20 Städten der Fall.

Um auf der mittleren Ebene für eine gewisse Aufsicht über die Gemeinden zu sorgen, wurden acht neue Regionen zugeschnitten und in diesen die der ungarischen Verwaltungsgeschichte unbekannt Institution der *Kommissare der Republik* geschaffen – und bald wieder abgeschafft. Von der Regierung vorgeschlagen und vom Staatspräsidenten für vier Jahre ernannt, sollten sie die Rechtsaufsicht über die Gemeinden wahrnehmen, hatten hierbei aber nur das Recht, Entscheidungen der Kommunen durch Anrufung des Verfassungsgerichts anzufechten²⁹.

Dieses in der Grundkonzeption zweischichtige, radikal dezentrale, auf die Kommunen fokussierte

Staatsorganisationsmodell geriet in der weiteren Entwicklung rasch unter institutionellen Druck³⁰. Dieser rührte zunächst daher, daß in den Kommunalwahlen, die am 30. September/14. Oktober 1990 – also ein halbes Jahr nach den Parlamentswahlen – stattfanden, die Freien Demokraten (SZDSZ), die sich im nationalen Parlament in der Opposition befanden, in allen wichtigen Städten, aber auch in vielen ländlichen Gemeinden, die Mehrheit errangen. Damit war das Institutionensystem durch die parteipolitischen Spannungen zwischen der Mitte-rechts-Parlamentsmehrheit und -Regierung auf der nationalen Ebene einerseits und den Mitte-links-Mehrheiten in den Städten und Gemeinden andererseits gekennzeichnet. Dies verstärkte die Neigung der Zentralregierung und ihrer Ministerien, eigene Verwaltungsstrukturen auf der Ebene der (19) Komitate oder auch der Städte – in Anknüpfung an die vom kommunistischen Regime überkommene Verwaltungszentralität – auf- und auszubauen³¹. Überdies sahen die auf Vorschlag der Mitte-rechts-Regierung ernannten *Kommissare der Republik* Veranlassung und Gelegenheit, im Rahmen ihrer Rechtsaufsicht über die Gemeinden deren Entscheidungen in erheblicher Zahl durch Anrufung des Verfassungsgerichts zu beanstanden und die Gemeinden insoweit zu blockieren. Dadurch, daß die Beziehungen zwischen der zentralstaatlichen und der kommunalen Ebene parteipolitisch aufgeladen waren, traten die institutionenpolitischen Schwerpunkte der radikal dezentralen Verfassungskonstruktion verschärft zutage.

Nach den Neuwahlen vom 8. Mai/29. Mai 1994³², als deren Ergebnis die bisherige Mitte-rechts-Koalition von einer aus der Sozialistischen Partei und den Freien Demokraten bestehenden, im Parlament über 72 Prozent der Sitze verfügenden Mitte-links-Koalition abgelöst wurde, beschloß diese unverzüglich die Änderung zweier institutioneller Regelungen, die ihren Parteien ein Dorn im Auge waren. Zum einen wurde der Grundsatz der Inkompatibilität beseitigt, so daß die überwiegend den Koalitionsparteien angehörenden Bürgermeister nunmehr gleichzeitig Parlamentsabgeordnete sein konnten. Zum andern wurden *Kommissare der Republik* abgeschafft, die sich unter der vorher-

26 Vgl. Harald Baldersheim u. a., *Local Democracy and the Process of Transformation in East-Central Europe*, Boulder 1996, S. 39 ff.

27 Vgl. J. Kaltenbach (Anm. 25), S. 80.

28 Vgl. H. Wollmann (Anm. 22), S. 136 f.; Kenneth Davies, *Local Government in Hungary*, in: Andrew Coulson (Hrsg.), *Local Government in Eastern Europe*, Aldershot/Brookfield 1995, S. 73.

29 Vgl. H. Wollmann (Anm. 22), S. 135 f.

30 Zum folgenden Abschnitt verdanke ich Máté Szabó hilfreiche Hinweise.

31 Vgl. H. Wollmann (Anm. 22), S. 138; Council of Europe, Bericht über die Entwicklung der kommunalen und regionalen Selbstverwaltung in den Staaten Zentral- und Osteuropas, Straßburg 1993, S. 88 f.

32 Wahlergebnis: Sozialistische Partei: 54 Prozent der Sitze, Bund Freier Demokraten: 18 Prozent, Demokratisches Forum: 10 Prozent.

rigen Mitte-rechts-Regierung als deren Aufpasser über die Gemeinden betätigt hatten. Konnte sich damit die neue Koalition auf zwei – insgesamt eher marginale – institutionelle Revisionen verständigen, so fehlt ihr bislang – obgleich sie über die verfassungsändernde Mehrheit im Parlament verfügt – offenbar die politische Kraft und wohl auch interne Verständigungs- und Konsensfähigkeit, um eine ernsthafte Reform der *Gründungsverfassung* in Angriff zu nehmen.

IV. Polen

In Polen setzte die Systemtransformation bereits Anfang der achtziger Jahre mit dem wachsenden Einfluß der unabhängigen Gewerkschaft *Solidarność* ein, in der Lech Walesa zum maßgeblichen politischen Führer aufstieg³³. Anders als in Ungarn, wo die Kommunistische Partei als Ergebnis jahrelanger Wandlungen und Machtkämpfe zur Trägerin einer Systemreform mutierte, suchte die Polnische Kommunistische Partei ihren Anspruch auf die alleinige Macht im Lande (von Dezember 1981 bis Juli 1983 durch Verhängung des Kriegsrechts) zu behaupten, ehe sie sich veranlaßt sah, sich am Runden Tisch im Februar/März 1989 mit der *Solidarność* auf einen „ausgehandelten Übergang“ (*negotiated transition*) einzulassen; dessen prekäre Kompromißformel kommt in der Vereinbarung der Wahl zum Parlament (*Sejm*) und zum Senat am 4./12. Juni 1989 mit ihrer vorab ausgehandelten und austarierten Zusammensetzung des ersteren treffend zum Ausdruck. So waren denn auch die in diese Phase fallenden Gründungsentscheidungen zum Umbau und zur Erneuerung des Verfassungs- und Institutionensystems von den *dilatorischen Kompromissen*³⁴ zwischen dem ums Überleben ringenden kommunistischen Regime und der zu dessen endgültigem Niederringen ansetzenden *Solidarność* und hieraus rührenden „Unfertigkeiten“³⁵ geprägt.

Diese Grundzüge der polnischen Transformation haben ihre Spuren auch und gerade in den Regelungen zur Dezentralisierung des überkommenen zentralistischen Staats- und Institutionenaufbaues hinterlassen. Seit ihren Anfängen in den frühen

achtziger Jahren verband die *Solidarność* mit der Wiederbelebung und Stärkung der kommunaler Selbstverwaltung die Vorstellung und Erwartung zunächst und vor allem die lokale Ebene als Basis für die Bildung von politischer und gesellschaftlicher „Gegenmacht von unten“ zu erobern und zu nutzen³⁶. Die institutionellen Gründungsentscheidungen, auf die sich die beiden politischen Lager am Runden Tisch und dann in den Gesetzesberatungen des im Juni 1989 gewählten „Kontrakt-Sejms“ verständigten, trugen die Züge des *dilatorischen Kompromisses* und der institutionellen „Unfertigkeit“: Die *Solidarność* verlegte sich vor allem darauf, die kommunale Selbstverwaltung und damit die institutionellen Voraussetzungen für eine demokratische Erneuerung auf der lokalen Ebene durchzusetzen, während die Regionen und ihre Verwaltungsapparate als regionale Hochburgen zentralistischer Parteiherrschaft zunächst nicht angegriffen, sondern als Teil des *dilatorischen Kompromisses* fürs erste in gewisser Weise den Kommunisten überlassen blieben. Zugleich bedeutete dies, daß der in 49 Regionen (Woiwodschaften) und 2 375 Gemeinden³⁷ gegliederte, insofern zweistufige Verwaltungsaufbau, der seit 1975 nach der Abschaffung der traditionellen Kreise (*powiaty*) existierte, bestehen blieb. Die Grundlage der erneuerten kommunalen Selbstverwaltung bildete das vom „Kontrakt-Sejm“ verabschiedete „Gesetz über die territoriale Selbstverwaltung“ vom 18. März 1990 sowie ergänzende Akte zum Kommunalrecht³⁸. Nach dem neuen Kommunalrecht ist die von der Bevölkerung für vier Jahre gewählte Kommunalvertretung das Hauptorgan der Gemeinde. Dieses wählt den aus vier bis sieben Mitgliedern bestehenden Gemeindevorstand und den Bürgermeister. Die Aufgaben der Gemeinden im Bereich ihrer Selbstverwaltungsangelegenheiten sind in einem recht umfassenden Zuständigkeitskatalog („für die gemeinsamen Bedürfnisse der örtlichen Gemeinschaft“³⁹) geregelt. In Anknüpfung an das „dualistische“ kommunale Aufgabenmodell, das während der Polnischen Teilung in den preußisch und österreichisch okkupierten Landesteilen eingeführt worden

33 Zum politischen und institutionellen Umbruch in Polen ausführlich H. Wollmann (Anm. 22), S. 111 ff., mit weiteren Nachweisen.

34 Vgl. H. Wollmann (Anm. 1), S. 573 f.

35 „Unfinished business“, J. Batt (Anm. 21), S. 31.

36 Vgl. Susanne Benzler, Transformation als Dauerzustand? Die Entwicklung der territorialen Selbstverwaltung in Polen, in: Udo Bullmann (Hrsg.), Die Politik der dritten Ebene, Baden-Baden 1995, S. 310 ff.

37 Darunter 247 *miasta* = Städte, 1 549 *gmine* = ländliche Kommunen und 572 *miasta-gmine* = kleine Städte mit ländlichem Umland, vgl. H. Wollmann (Anm. 22), S. 117.

38 Vgl. Zygmunt Niewiadomski, Wiedereinführung der kommunalen Selbstverwaltung in Polen durch das Gesetz über die territoriale Selbstverwaltung vom 8. März 1990, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, 1990, 2. Hbj., S. 306 ff.

39 So Art. 43 des Kommunalgesetzes vom 8. März 1990.

war⁴⁰, kann den Gemeinden – neben ihren Selbstverwaltungsaufgaben – auch die Erledigung staatlicher Aufgaben übertragen werden.

Das im Frühjahr 1990 umgegründete Zuständigkeits- und Institutionensystem geriet sogleich unter erheblichen institutionellen und politischen Druck. Zum einen war die Aufgabenteilung zwischen den Gemeinden und den Regionen (Woiwodschaften) – die zugrundeliegenden *dilatatorischen Kompromisse* widerspiegelnd – unklar geregelt⁴¹ und erwies sich damit als konfliktträchtig⁴². Zum anderen waren auch in Polen die Beziehungen zwischen der nationalen und der kommunalen Ebene durch (partei-)politische Spannungen aufgeladen: Aus den ersten demokratischen Kommunalwahlen am 27. Mai 1990 gingen die ad hoc gebildeten, in der Regel der *Solidarność* nahestehenden Bürgerkomitees mit mehr als 70 Prozent der Stimmen als Sieger hervor⁴³, auf der nationalen Ebene agierte bis zum 27. Oktober 1991 noch der am 4./12. Juni 1989 gewählte „Kontrakt-Sejm“ (mit seiner austarierten kommunistischen Mehrheit). Bei den vorgezogenen demokratischen Sejm-Neuwahlen vom 27. Oktober 1991, die 27 Parteien und Gruppierungen ins nationale Parlament brachte, errang *Solidarność* nur noch 5,8 Prozent der Sitze⁴⁴. Die Spannungen zwischen der zentralstaatlichen und der kommunalen Ebene wurden zusätzlich dadurch genährt, daß sich von Anfang an die finanzielle Ausstattung der Gemeinden für die Bewältigung der diesen zugeordneten, vor allem auch sozialen Aufgaben als völlig unzureichend erwies.

In Polen setzte sogleich eine lebhaft diskutierte Diskussion über die Notwendigkeit einer umfassenden Reform der aus der (*Um-*)*Gründungsphase* hervorgegangenen institutionellen Architektur ein⁴⁵. Hierbei ging es zum einen um die Verringerung der Zahl der 49 Woiwodschaften, die 1975 nach

dem Vorbild der sowjetrussischen Regionen (*oblasti*) neu zugeschnitten worden waren, und um die mögliche Rückkehr zu den historisch begründeten Regionen. Zum andern kam eine Diskussion darüber in Gang, die in den siebziger Jahren abgeschaffte traditionelle Ebene der Kreise (*powiaty*) neu einzurichten und durch Übertragung von bisherigen Zuständigkeiten der Regionen auf diese eine Dezentralisierung der noch immer in der zentralistischen Tradition der kommunistischen, aber auch der vorkommunistischen Ära des Landes verharrenden Verwaltungsstrukturen einzuleiten. Die im Juli 1992 unter der Ministerpräsidentin Hanna Suchocka (Demokratische Union/UD) gebildete (und schon im Mai 1993 gestürzte) Koalitionsregierung beschloß, ab dem 1. Januar 1994 versuchsweise zunächst den 45 größten Städten Polens bestimmte, bislang von staatlichen Behörden wahrgenommene Aufgaben zu übertragen und damit die Wiedereinführung von Kreisen (*powiaty*), zunächst in der Form von Städten mit Kreisfunktionen, vorzubereiten⁴⁶.

Die neue Links-Koalition, die als Ergebnis der vorgezogenen Sejm-Wahlen vom 12. September 1993⁴⁷ aus der Allianz der Demokratischen Linken/SLD und der Bauernpartei/PSL gebildet wurde und die im Sejm über mehr als zwei Drittel der Sitze verfügt, griff zwar den an die Großstädte adressierten Verwaltungsreformvorstoß ihrer Vorgänger-Regierung auf. Wie vorgesehen am 1. Januar 1994 gestartet, wurde das Pilotprogramm der Aufgabenübertragung in den Städten 1994 und 1995 umgesetzt – von Konflikten zwischen diesen und der Zentralregierung über die Finanzierung der übertragenen Aufgaben begleitet. In Fortführung dieses Reformvorhabens⁴⁸ verabschiedete der Sejm am 14. November 1995 ein Gesetz „über Änderungen des Aufgabenumfanges von Städten“, aufgrund dessen ab dem 1. Januar 1996 den Großstädten (über 100 000 Einwohner) dauerhaft eine Reihe von Aufgaben übertragen wurden; zu diesen rechnen zum Beispiel Sekundarschulen, Gesundheitszentren, Straßenbau.

Ein weitergehender Reformanlauf und Kraftakt jedoch sind von der amtierenden Koalition nicht zu erwarten, ungeachtet dessen, daß sie im Sejm

40 Vgl. Pawel R. Czechowski, Die Lokalverwaltung in Polen, in: Hans Ulrich Erichsen/Werner Hoppe/Adalbert Leidinger (Hrsg.), Kommunalverwaltungen in Europa, Stuttgart 1988, S. 136.

41 Vgl. Anna Cielecka/John Gibson, Local Government in Poland, in: A. Coulson (Anm. 28), S. 26 f.

42 Vgl. H. Wollmann (Anm. 1), S. 575, mit Nachweisen.

43 Vgl. ders. (Anm. 23), S. 112, mit Nachweisen.

44 Wahlergebnis: Demokratische Union, UD: 13 Prozent der Sitze; Allianz der demokratischen Linken, SLD = Nachfolgeorganisation der kommunistischen Arbeiterpartei Polens: 13 Prozent; Katholische Wähleraktion, WAK: 10,6 Prozent, Polnische Bauernpartei, PSL = Nachfolgeorganisation einer früheren Blockpartei: 10,4 Prozent; *Solidarność*: 5,8 Prozent; vgl. H. Wollmann (Anm. 22), S. 112.

45 Vgl. H. Wollmann, ebd., S. 119, mit Nachweisen, vgl. auch A. Cielecka/J. Gibson (Anm. 41), S. 39 f., sowie Council of Europe (Anm. 31) S. 45 f.

46 Vgl. H. Wollmann (Anm. 22), S. 119, mit Nachweisen.

47 Bei den Sejm-Wahlen vom 19. 9. 1993 wurde aufgrund der neu eingeführten Fünf-Prozent-Klausel die Zahl der im Parlament vertretenen Parteien und Gruppierungen von 29 auf 8 reduziert. Wahlergebnis: Bündnis der Demokratischen Linken/SDL: 37 Prozent; Bauernpartei/PSL: 28,6 Prozent; Demokratische Union/UD: 16 Prozent der Sitze.

48 Für diese aktuellen Informationen habe ich Pawel Swianiewicz, Warschau, zu danken.

über eine breite Mehrheit verfügt – scheint doch die Allianz der Demokratischen Linken (insoweit in der kognitiven Spur ihrer kommunistischen Vorgänger-Partei) eher in einem zentralistischen Staatsverständnis zu verharren, und scheint doch die Bauernpartei, die als ehemalige Blockpartei wohl die stärkste personelle und organisatorische Kontinuität mit der realsozialistischen Vergangenheit aufweist, organisations- und machtpolitisch im bestehenden Verwaltungsaufbau Polens nach wie vor so fest verankert zu sein, daß sie von jeder Veränderung – gar von neuen starken Kreisen und neu zugeschnittenen Regionen – eine Einbuße ihrer Machtbasis befürchtet⁴⁹.

Hingegen hat sich die Links-Koalition jüngst auf das Vorhaben verständigt, den zentralstaatlichen Regierungsapparat, insbesondere die noch immer bestehenden zentralstaatlichen Kommandostellen der Staatswirtschaftsverwaltung, zu restrukturieren⁵⁰ – mit der offenkundigen Absicht und Motivation, damit die längst fällige Anpassung an „westliche“ Regierungsorganisation einzuleiten und auch insoweit den angestrebten Beitritt zur Europäischen Union vorzubereiten⁵¹. In diesem Zusammenhang ist geplant, im Verhältnis von Zentralregierung und regionaler Woiwodschaftsverwaltung eine (bescheidene) Aufgabenverlagerung dadurch vorzunehmen, daß zentralstaatliche Aufgaben, die bislang von regionalen staatlichen Sonderbehörden wahrgenommen worden sind, auf die Woiwoden als (von der Zentralregierung ernannte) Chefs der Woiwodschaftsverwaltungen zu delegieren sind.

V. Russische Föderation

1. Kommunale Selbstverwaltung – von Ansätzen verfassungsstaatlicher, gewaltenteilender und dezentraler Institutionenbildung zu machtpolitisch durchgesetzter Dominanz der Exekutive

In Rußland⁵², das die geographisch und demographisch bei weitem größte Teilrepublik der Sowjetunion bildete⁵³, setzte der Umbau der politisch-

49 Vgl. H. Wollmann (Anm. 22).

50 Vgl. Plenipotentiary of the Council of Ministers for the State Economic Administration Reform, Synthetic Information concerning the economic and administrative government centre reform in Poland, Warsaw, 22. August 1996, verv. Ms. (Für diese Information und Unterlage habe ich Zygmunt Niewiadomski, Warschau, zu danken.)

51 Vgl. ebd., Rndr. 13: „Polish concept of governmental administration reform as well as strategy of its implementation were highly appreciated by experts of OECD and EU.“

administrativen Strukturen im Frühjahr 1990 in einer machtpolitischen Konstellation ein, die vor allem durch zwei Konfliktfronten geprägt war:

- vertikal zunächst durch das – von Boris Jelzin und Michail Gorbatschow personifizierte – Ringen um den souveränen Status Rußlands einerseits und den Fortbestand der Sowjetunion andererseits,
- horizontal durch den Kampf zwischen dem politischen Lager Boris Jelzins und der altkommunistischen Mehrheit im Parlament um den politischen und wirtschaftlichen Kurs, kurz, um die Macht im Lande,
- im weiteren Verlauf zunehmend auch vertikal innerhalb Rußlands durch die Konflikte zwischen der Moskauer Zentralregierung und den auf größere Unabhängigkeit drängenden Regionen (*oblasti*) und Teilrepubliken.

Vor diesem Hintergrund schien in der ersten Jahreshälfte 1991 die Strategie des Jelzinschen Lagers im Konflikt mit der Sowjetunion und deren Präsidenten Gorbatschow als auch in den Auseinandersetzungen mit den altkommunistischen Kräften darauf zu setzen, durch den Ausbau des Institutionensystems Rußlands und die Verankerung demokratischer Wahlverfahren, einschließlich der örtlichen Ebene, die eigene Position zu verbessern. So konnte das Jelzinsche Reformlager in der (im März 1990 gewählten) russischen Volksvertretung (Volksdeputiertenkongreß) im April 1991 die Verfassungsergänzung um das Amt eines vom Volk zu wählenden Präsidenten Rußlands durchsetzen. (Das Präsidentenamt, in das Jelzin am 12. Juni 1991 mit deutlicher Mehrheit gewählt wurde, sollte sich als eine Schlüsselposition in den weiteren Auseinandersetzungen mit der – Ende 1991 – aufgelösten Sowjetunion ebenso wie im weiteren Machtkampf innerhalb Rußlands erweisen.)

Ähnlich war das „Gesetz über die örtliche Selbstverwaltung in der RSFSR“ vom 6. Juli 1991 unverkennbar darauf angelegt, die Machtpositionen der altkommunistischen Nomenklaturkader auf der lokalen Ebene durch Schaffung neuer Verwaltungsstrukturen und demokratischer Wahlverfahren zu schleifen⁵⁴.

52 Zum politischen und institutionellen Umbruch in Rußland vgl. ausführlich und mit weiteren Nachweisen: H. Wollmann (Anm. 22), S. 13 ff.

53 150 Mio. Einwohner und 17 Mio. Quadratkilometer (in der Fläche größtes Land der Erde).

54 Vgl. H. Wollmann (Anm. 1), S. 582 f.; RSFSR = Russische Sozialistische Föderative Sowjetrepublik.

- Mit dem Gesetz vom 6. Juli 1991⁵⁵ wurde ein erster wichtiger Schritt dazu vollzogen, mit dem dem Sowjetsystem eigentümlichen Konzept des einheitlichen Staates, in dem die lokalen Instanzen lediglich als die der zentralen Partei- und Staatsführung „doppelt unterstellten örtlichen Organe der Staatsmacht“ verstanden wurden, zu brechen und den kommunalen Gebietskörperschaften einen ernsthaften Spielraum von örtlichen Stadtverwaltungen einzuräumen.
- Die wohl einschneidendste konzeptionelle Absage an die politisch-administrative Grundmelodie des Sowjetsystems ist in dem Prinzip der horizontalen Gewaltenteilung zu sehen, das dadurch eingeführt wurde, daß neben dem örtlichen Vertretungsorgan (*sovjet*) die Figur des Verwaltungschefs (*glava administracii*) geschaffen wurde, der mit eigenen Befugnissen ausgestattet wurde (Artikel 30 ff.).
- Zur Stellung des Verwaltungschefs ist vor allem seine Direktwahl durch die lokale Bevölkerung hervorzuheben. In Abkehr von der dem Sowjetsystem eigentümlichen Machtstruktur des Exekutivkomitees (*ispokolm*), das formal als Kollektivorgan agierte, war der *Verwaltungschef* nunmehr als monokratische Verwaltungsspitze (*edinonačalie*, Artikel 30, Absatz 4) ausgestaltet.

Das Selbstverwaltungsgesetz vom 6. Juli 1991 markierte – wenn auch in teilweise in sich widersprüchlichen Regelungen⁵⁶, in denen die *dilatatorischen Kompromisse* des Gesetzgebungsverfahrens durchschimmern⁵⁷ – vor allem in zwei Aspekten eine radikale Absage an das Sowjetsystem. Zum einen wurde der autonome Handlungsspielraum von örtlichen Stadtverwaltungen anerkannt. Zum andern wurde – in Abkehr vom Prinzip der Allmacht der Sowjets – insbesondere im Nebeneinander von lokalem Sowjet und Verwaltungschef ein System der wechselseitigen Kontrolle (*checks and balances*)⁵⁸ geschaffen. Da Normsetzung auf der lokalen Ebene nur ein geringes und die Einzelentscheidungsverwaltung hier das überwiegende

Gewicht hat, wies das gesetzgeberische Modell dem Verwaltungschef, zumal in Verbindung mit seiner Direktwahl, eine starke Stellung, wenn nicht ein Übergewicht zu⁵⁹. Es liegt nahe, hierin die lokale Variante des Präsidialsystems mit starkem Gewicht der Exekutive zu erkennen.

Im Einführungserlaß (*postanovlenie*) des Obersten Sowjets wurden die Wahlen der lokalen Verwaltungschefs auf den 1. November 1991 festgesetzt.

Die Einführung des neuen Gesetzes und seine Umsetzung und Anwendung in der örtlichen Politik- und Verwaltungswelt erfolgte in einem außerordentlich turbulenten politischen Umfeld.

- Am 18./21. August 1991, kaum mehr als einen Monat nach dem Inkrafttreten des Gesetzes, fand der fehlgeschlagene Putsch statt⁶⁰. In den folgenden Monaten ging Präsident Jelzin dazu über, eine eigene Machtvertikale aufzubauen⁶¹. Zunächst ernannte er „Präsidentenvertreter“ in den Regionen. Gestützt auf die Sondervollmachten, die er dem Volksdeputiertenkongreß am 1. November 1991 abgerungen hatte, ernannte er die regionalen Verwaltungschefs (Gouverneure)⁶². Gleichzeitig suspendierte er die für November 1991 vorgesehenen Wahlen der lokalen Verwaltungschefs (Bürgermeister) durch die Bevölkerung; sie wurden durch die Verwaltungschefs der Regionen als lokale Glieder der präsidientuellen Machtvertikale ernannt. Mit der Ernennung der lokalen Verwaltungschefs von oben war ein Kernstück des Gesetzes vom 6. Juli 1991 herausgebrochen.
- Die Chance, daß sich die Bestimmungen des neuen Gesetzes in der örtlichen Politik- und Verwaltungswelt einspielen konnten, war überdies dadurch gemindert, daß der auf der zentralen Ebene ab Anfang 1992 mit zunehmender Schärfe ausgetragene Machtkampf auch auf die lokale Ebene durchschlug.
- Schließlich ist daran zu erinnern, daß sich die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen für die Regelung der kommunalen Selbstver-

59 Vgl. V. A. Krjažkov, *Mestnoe samoupravlenie: pravovoe regulirovanie i struktury*, in: *Gosudarstvo i Pravo*, (1992) 1, S. 16 ff.; S. Kropp (Anm. 55), S. 299 f.

60 Vgl. Hellmut Wollmann, *Jelzins Reformpolitik im Dikicht des institutionellen Umbruchs und des Machtkampfs in Rußland*, in: Hans-Ulrich Derlien u. a. (Hrsg.), *Systemrationalität und Partialinteresse*, Festschrift für Renate Mayntz, Baden-Baden 1994, S. 329 ff. für Einzelheiten und Nachweise.

61 Vgl. ebd., S. 342 ff., mit Nachweisen.

62 Zur Bezeichnung der „Verwaltungschefs“ (*glava administracii*) der Regionen (*oblasti*) wurde in der Folgezeit in aufwertender Absicht (und mit Anklängen an das zaristische Rußland) der Terminus *gubernator* („Gouverneur“) üblich.

55 Ausführlich vgl. Hellmut Wollmann, *Im Bannkreis der Machtfrage*, in: *Archiv für Kommunalwissenschaften*, 1993, 1. Hb., S. 11 ff., S. 1 ff.; Sabine Kropp, *Systemreform und lokale Politik in Rußland*, Opladen 1995, S. 196 ff.

56 Vgl. Georgi V. Barabašev, *Main Currents in the Development of Russian Local Self-Government*, in: T. H. Friedgut/J. W. Hahn (Hrsg.), *Local Power and Post-Soviet Politics*, Armonk, N. Y – London 1994, S. 187 ff.

57 Vgl. H. Wollmann (Anm. 1), S. 582 ff., mit Nachweisen.

58 Vgl. Vladimir I. Fadeev, *Municipal'noe pravo v Rossii*, Moskva 1994, S. 94.

waltung dadurch einschneidend veränderten, daß am 31. März 1992 der *Föderativvertrag* zwischen der Russischen Föderation und ihren Teilrepubliken, Regionen (*oblasti*) und Autonomen Gebieten geschlossen wurde und diese verfassungsrechtlich zu Gliedstaaten (*Subekty Federacii* = *Subjekten der Föderation*) aufrückten⁶³.

Im Herbst 1993 wurden die kommunalen Vertretungsorgane vollends in den Machtkampf und Verfassungskonflikt zwischen dem Präsidenten und dem mehrheitlich altkommunistischen Volksdeputiertenkongreß gezogen. Jelzin suchte und nutzte die Gelegenheit, sich der gesamten Struktur der am 3. März 1990 gewählten Volksvertretungen (Sowjets) mit einem Schlag zu entledigen, um die Hände frei zu haben für die Durchsetzung der von ihm angestrebten neuen Verfassung mit einem Übergewicht der präsidentiellen Exekutive über die Legislative. Am 21. September 1993 erklärte er durch Präsidenten-Dekret den Volksdeputiertenkongreß für aufgelöst, am 3./4. Oktober ließ er ihn mit Waffengewalt blutig stürmen und ging dann unverzüglich daran, die Strukturen der Volksdeputierten auch auf der regionalen und der lokalen Ebene aufzulösen. Am 26. Oktober 1993 verfügte er, daß alle Sowjets in Städten und Kreisen (ihre gesetzliche Wahlperiode lief bis März 1995) ihre Tätigkeit sofort „einstellen“ (*prekraščat*) und neue Wahlen zu den kommunalen Vertretungsorganen zwischen Dezember und Juni 1994 stattfinden sollten. Gleichzeitig statuierte Jelzin in einem Bündel von Vorschriften exekutiven Rechts ein neues Organisationsmodell kommunaler Selbstverwaltung, das eine weitgehende Entmachtung der kommunalen Vertretungsorgane und ein entsprechendes Übergewicht der örtlichen Exekutive vorsah.

2. Vom machtpolitisch durchgesetzten Übergewicht der Exekutive zu erneuter verfassungsstaatlich gewaltenteilender und dezentraler Institutionenbildung

Zunächst agierten die Kommunalvertretungen, die – nach der von Jelzin im Oktober 1993 verfügten Auflösung der früheren Volksvertretungen (Sowjets) – in der ersten Jahreshälfte von 1994 neu gewählt wurden (vielerorts wegen zu geringer Wahlbeteiligung erst im Wiederholungswahlgang), in jenem engen institutionellen Korsett, in das sie das von Jelzin (und von den Verwaltungschefs der *Subjekte der Föderation*) erlassene *exekutivische*

Recht mit seiner Grundfigur der übermächtigen Exekutive geschnürt hatte. Das institutionelle Pendel begann in dem Maße zurückzuschlagen, wie die am 12. Dezember 1993 gewählte neue russische Volksvertretung (*Staatsduma*)⁶⁴, in der das politische Lager Jelzins lediglich über 36 Prozent und der von rechtsextremen Nationalisten und Kommunisten gebildete oppositionelle Block über rund 40 Prozent der Sitze verfügten⁶⁵, mehrheitlich die Möglichkeit sah und zu nutzen suchte, durch die Verabschiedung eigenen *legislativen* Rechts der überlegenen präsidentiellen Machtposition, die sich Jelzin in der Verfassung vom 12. Dezember 1993 auf den Leib geschnitten hatte, Paroli zu bieten.

So beriet und beschloß die Staatsduma zum einen gegen den anfänglichen Widerstand Jelzins im Sommer 1995 – kurz vor dem Ende ihrer 1. Wahlperiode – ein Bundesgesetz „über die allgemeinen Prinzipien der kommunalen Selbstverwaltung“ vom 28. August 1995⁶⁶. Als bundesgesetzliche Rahmenregelung für die kommunale Selbstverwaltung in der Russischen Föderation revidierte es das von Jelzin nach den „Oktoberereignissen“ 1995 im Wege der präsidentiellen Dekrete (*ukazy*) statuierte Kommunalmodell im Grundzug, zeigte hierbei deutliche Anklänge an die frühere Kommunalgesetzgebung vom 6. Juli 1991, nicht zuletzt an deren gewaltenteilende Regelung der Zuständigkeiten von Kommunalvertretung und kommunalem Verwaltungschef, und markierte dadurch für die kommunale Ebene eine Abkehr von der von Jelzin in seinen Dekreten verfügten Figur exekutivischer Übermacht. Zugleich signalisierte das Bundesparlament mit diesem Gesetz den Volksvertretungen in den Subjekten der Föderation (Gebieten, Regionen usw.), ihrerseits regionale Gesetze zur Regelung der kommunalen Selbstver-

64 Unter der neuen Verfassung vom 12. 12. 1993 besteht das Parlament der Russischen Föderation bekanntlich aus zwei Kammern, nämlich der Staatsduma (*Gosudarstvennaja Duma*), der 450 aus allgemeinen Wahlen hervorgehende Abgeordnete angehören, und dem Föderationsrat (*Sovet Federacii*), der 178 Mitglieder hat – je einen Vertreter der Exekutive und der Legislative aus den 89 sog. Subjekten der Föderation (darunter 55 Regionen (*oblasti* bzw. *krai*) sowie 10 Autonome Kreise).

65 Von den 445 Mandaten entfielen einerseits auf die Demokraten und Reformen 36 Prozent der Sitze, andererseits auf die rechtsextremen Nationalisten/LDPR 22,8 Prozent, die Kommunistische Partei/KPRF 12,4 Prozent und (ebenfalls kommunistische) Agrarpartei Rußlands 7,9 Prozent der Sitze. Vgl. Fischer Weltalmanach '95, Frankfurt am Main 1994, Sp. 517 f.

66 Ausführlich vgl. Hellmut Wollmann, *Kommunale Selbstverwaltung in Rußland seit 1990*, in: *Osteuropa*, (1996) 6, S. 681 ff.; Kirk Mildner, *Lokale Politik und Verwaltung in Rußland*, Basel u. a. 1996, S. 123 ff.

63 Vgl. H. Wollmann (Anm. 60), S. 341 f.

waltung auf ihrem Territorium zu verabschieden. Verfassungsrechtlich und -politisch zielte dieser Gesetzgebungsakt des Bundesparlaments unverkennbar darauf, die kommunale Selbstverwaltung – nach dem Intermezzo präsidentiellen und gouverneurialen Dekret- und Erlaßrechts – wieder auf gesetzliche Beine zu stellen und damit zugleich die Voraussetzungen für eine bis zur lokalen Ebene reichenden vertikale Struktur der legislativen Gewalt zu schaffen – als Gegenpart zur Machtvertikale des Präsidenten.

Seit Ende 1995 ist in der innenpolitischen Arena Rußlands eine verfassungspolitische Machtverschiebung zugunsten des Parlaments im Gange. Aus den Neuwahlen zur Staatsduma am 17. Dezember 1995 ging die parlamentarische Opposition, insbesondere die Kommunisten, gestärkt hervor⁶⁷, in den Präsidentenwahlen am 19. Juni 1996 setzte sich Boris Jelzin erst im zweiten Wahlgang (mit Hilfestellung durch Alexander Lebed) gegen Genadij Zjuganov, den Vorsitzenden der KPRF, durch⁶⁸, sodann ließ seine schwere Erkrankung Zweifel an der Handlungsfähigkeit der Regierung entstehen. Schließlich dürfen aufgrund einer Verfassungsänderung, die die Staatsduma noch kurz vor den Neuwahlen durchsetzte, ab 1. Januar 1997 nur noch von der Bevölkerung direkt gewählte Gouverneure Ex-officio-Mitglieder des Föderationsrats, des „Oberhauses“ des Parlaments, sein, womit der Ernennung der Gouverneure durch den Präsidenten endgültig der Boden entzogen ist.

Inzwischen haben die meisten Volksvertretungen der Subjekte der Föderation Gesetze zur kommunalen Selbstverwaltung verabschiedet⁶⁹, die – die bundesgesetzliche Rahmenregelung für ihr jeweiliges Territorium umsetzend und konkretisierend – ebenfalls meist wieder eine eher gewaltenteilende Regelung der Zuständigkeiten zwischen Kommunalvertretung und kommunalem Verwaltungschef, überwiegend auch die Wahl des letzteren durch die Bevölkerung, vorsehen, den Kommunalvertretungen insgesamt erstaunlich weite Befugnisse der autonomen Regelung ihrer jeweiligen inneren Kommunalverfassung (im Wege von Hauptsatzungen, *ustavy*) einräumen und insgesamt von dem von Jelzin und den regionalen Verwaltungschefs

(Gouverneuren) statuierten exekutiv-zentrierten Modell abrücken. Allerdings ist hervorzuheben, daß – ungeachtet der Wiederbelebung des institutionellen Modells der kommunalen Selbstverwaltung – die kommunale Politik- und Verwaltungspraxis, insbesondere außerhalb der Gebietshauptstädte (dies sind durchweg Millionenstädte), von verbreiteter politischer Apathie der Bevölkerung, von oft nur wenig handlungsfähigen Kommunalvertretungen und einer fortdauernden Vormacht des lokalen Verwaltungschefs geprägt ist⁷⁰.

Im Sommer 1996 hat eine weitere Runde der Kommunalwahlen stattgefunden, in der neben den Kommunalvertretungen überwiegend auch die kommunalen Verwaltungschefs (*Mer* = Bürgermeister) gewählt wurden. Hierbei erweis sich einerseits die Kommunistische Partei als die einzige in der Weite Rußlands und in der Tiefe seiner Provinz (*provincija*) organisierte und praktisch flächendeckend auftretende politische Partei. Andererseits blieben die lokalen Arenen vielfach nach wie vor von der „Machtpartei“ (*partija vlasti*) als jenen politischen Gruppierungen bestimmt, die sich entlang der vertikalen Machtstruktur um die von oben ernannten regionalen und lokalen Verwaltungschefs als ihre politischen „Paten“ gebildet haben. Während die Kandidaten der Kommunistischen Partei bei den Wahlen zu den Kommunalvertretungen vielfach die Mehrheit der Sitze errangen, setzte sich bei den Wahlen der Verwaltungschefs oft der von der von seiner Machtpartei getragene bisherige Amtsinhaber durch.

Diese Entwicklung hin zu einem neuen politischen und institutionellen Gleichgewicht hat sich in der jüngsten Runde der – von der Staatsduma Ende 1995 durchgesetzten und von Herbst bis Ende 1996 durchgeführten – Wahlen der Verwaltungschefs (*gubernatory*) der Subjekte der Föderation bestätigt. Knapp die Hälfte der (von Jelzin ernannten) amtierenden Gouverneure konnte sich – von der dem Präsidenten verpflichteten Machtpartei und durch Wahlkampfgelder und -geschenke „aus Moskau“ unterstützt – behaupten, während in den anderen Fällen die Kandidaten der kommunistischen Opposition, aber auch Unabhängige obsiegten⁷¹.

Zusammenfassend betrachtet, zerfällt die politisch-administrative Institutionenbildung Rußlands seit 1990 mithin in zwei Abschnitte. Der

67 Die Kommunistische Partei, KPRF, wurde mit 34 Prozent der Sitze die bei weitem stärkste Duma-Fraktion; zusammen mit den Nationalisten/LDPR verfügt das oppositionelle Bündnis nunmehr über knapp die Hälfte der Sitze. Vgl. Fischer Weltalmanach '97, Sp. 533.

68 Jelzin: 53,8 Prozent; Zjuganov: 40,3 Prozent, vgl. ebd., Sp. 533.

69 Vgl. H. Wollmann (Anm. 66), S. 689 ff.

70 Vgl. H. Wollmann, ebd., S. 683 ff., mit Nachweisen; K. Mildner (Anm. 66), S. 123 ff.

71 Vgl. Süddeutsche Zeitung vom 31. 12. 1996, S. 6: „Rußlands Kommunisten gelang keine Revanche.“

erste setzte mit einem verfassungsstaatlich gewaltenteilend und dezentral angeleiteten, vom Reformlager Jelzins getragenen Institutionalisierungsschub ein, der zunehmend von dem Machtkampf zwischen Jelzin und dem altkommunistischen Volksdeputiertenkongreß überlagert war. Diese Entwicklung wurde mit dem staatsstreichähnlichen Entscheidungsschlag Jelziins im Oktober 1993 abgebrochen, an ihre Stelle trat das *machtpolitischer Logik* folgende zentralistische autoritäre Präsidial- und Exekutivsystem. Seit Ende 1993 schwingt das Pendel wieder zu einer eher verfassungsstaatlich gewaltenteilenden und dezentralen Institutionenentwicklung zurück, wozu – geradezu paradox! – die an sich kaum verfassungsstaatlich-demokratisch gesönnene kommunistisch-nationalistische Duma-Mehrheit mit ihren politischen gegen die Präsidentenmacht zielenden Gesetzesinitiativen wesentliche Anstöße gegeben hat.

VI. Der Institutionalisierungsprozeß zwischen Konsolidierung, Immobilität, Rückschlag und Neubeginn

Weist die vergleichende Betrachtung der (Wieder-)Einführung der kommunalen Selbstverwaltung in den hier herangezogenen vier postsozialistischen Ländern bereits in der Gründungsphase (1990/1991) ausgeprägte Unterschiede aus – von der *Integrationslogik* der Institutionenbildung in Ostdeutschland, über die *Verfassungskonsenslogik* in Ungarn, die Logik des *dilatorischen Kompromisses* in Polen bis zur *machtpolitischen Logik* in Rußland –, so haben sich diese Institutionalisierungsprozesse seitdem im weiteren Verlauf – innerhalb ihrer jeweiligen *Pfadabhängigkeit* – noch weiter auseinanderentwickelt.

In *Ostdeutschland* traten die neu gebildeten Bundesländer sogleich in eine lebhafte Phase der Institutionenbildung ein, indem sie – neben dem Aufbau der eigenen Ministerial- und Landesverwaltung im engeren Sinne – jeweils eigene Landeskommunalordnungen verabschiedeten, umfangreiche kommunale Gebiets- und Verwaltungsreformen durchführten und damit binnen weniger Jahre eine – ungeachtet fortbestehender Handlungs- und Qualifizierungsdefizite – insgesamt leistungsfähige Verwaltung schufen⁷².

⁷² Vgl. H. Wollmann (Anm. 5); S. 135 ff.

Demgegenüber ist die institutionelle Transformation in *Ungarn* und *Polen* nach dem Institutionenschub des Gründungsjahrs 1990 kaum vorangekommen, obschon in beiden Ländern Fachleute und auch Politiker darin übereinstimmen, daß weitere institutionelle Regelungen und Reformen dringend geboten sind. Dieser überwiegende Stillstand im weiteren Ausbau der administrativen Strukturen wird längst als schwere Hypothek für die politische und wirtschaftliche Entwicklung angesehen. Hierbei sind gerade besondere institutionelle Geburtsmerkmale der Gründungsphase hervorzuheben, die den Reform- und Anpassungsbedarf auslösen. In *Ungarn* richtet sich die Kritik vor allem darauf, daß das 1990 begründete Radikalmodell lokaler Demokratie und Autonomie verwaltungspolitische Erfordernisse (u. a. leistungsfähige staatliche Koordinierungsinstanz auf der regionalen Ebene, stärkere Verzahnung kommunaler mit staatlichen Aufgaben) weithin vernachlässigt hat. In *Polen* dreht sich die Kritik insbesondere um das (der Kompromißlogik geschuldete) Versäumnis der Gründungsphase, die traditionelle Verwaltungsebene der Kreise (*powiaty*) wieder einzurichten und damit die institutionenpolitische Voraussetzung für eine Dezentralisierung zu schaffen. Wenn trotz dieser verbreiteten Reformdiskussion in beiden Ländern nennenswerte Reformaktivitäten bislang kaum verwirklicht werden konnten, so liegt dies wesentlich in widerstreitenden, nicht mehrheitsfähigen Interessen der Parteien begründet.

In *Rußland* schließlich war der Aufbau verfassungsstaatlicher Institutionen von Anfang an vom Kampf um die Macht im Lande zwischen dem politischen Lager Jelzins und der altkommunistischen Mehrheit im Volksdeputiertenkongreß überlagert und geprägt. Der vom politischen Lager Jelzins 1990 eingeleitete Aufbau demokratisch kontrollierter, verfassungsstaatlich gewaltenteilender, dezentraler Politik- und Verwaltungsstrukturen wurde ab Herbst 1991 von Jelzin durch die Schaffung vertikaler präsidentieller Machtstrukturen weitgehend gestoppt und im Oktober 1993 durch seinen machtpolitischen Entscheidungsschlag sowie die diesem folgende Etablierung eines autoritären Präsidial- und Exekutivsystems rückgängig gemacht. Inzwischen schwingt allerdings das Pendel – vor allem als Folge der vom Bundes- und den regionalen Parlamenten verabschiedeten neuen Gesetze zur kommunalen Selbstverwaltung – wieder zugunsten einer eher verfassungsstaatlich gewaltenteilenden, dezentralen Institutionenentwicklung zurück.

Um abschließend ein *institutionenpolitisches Resümee* zu ziehen: Vor dem Hintergrund der Institutionenentwicklung in den anderen Transformationsländern erweist sich der Umstand, daß sich der institutionelle Umbruch in Ostdeutschland als Integration der DDR in die Bundesrepublik vollzog, als singuläre Rahmenbedingung⁷³ geradezu als *institutionenpolitischer Glücksfall*:

Durch die *Integrationslogik*, die den Prozeß der deutschen Einigung steuerte, waren dem Korridor der Institutionenentwicklung in Ostdeutschland eine Reihe von Basisinstitutionen (z. B. Föderalismus, kommunale Selbstverwaltung) und Institutionalisierungsmaximen (zum Beispiel Kreisgebietsreform) vorgezeichnet. Kraft dieser institutionellen Vor-Entscheidungen waren die ostdeutschen Eliten in ihren institutionellen Optionen zwar einerseits eingeschränkt, andererseits jedoch insofern auch in signifikanter Weise entlastet, als sie unverzüglich daran gehen konnten, im Rahmen des vorentschiedenen Grundmodells und in Rezeption der westdeutschen Institutionenerfahrungen den Auf- und Ausbau der politischen und administrativen Strukturen auf der Landes- wie Kommunalebene zu betreiben. Die institutionellen Eigenentwicklungen, die in den ostdeutschen Ländern und Kommunen bereits in der Gründungsphase – in Übereinstimmung mit der der Institutionenwelt der alten Bundesrepublik eigentümlichen horizontalen und vertikalen institutionellen Regelungsvielfalt – zu beobachten sind, sowie insbesondere die innerhalb weniger Jahre verwirklichte Abfolge von Kreisgebiets- und Gemeindeverwaltung sind als ein institutionengeschichtlich höchst bemerkenswerter und institutionenpolitisch insgesamt erfolgreicher Vorgang zu werten. Demgegenüber waren die neuen politischen Eliten in den anderen Transformationsländern Mittel- und Osteuropas mit der Aufgabe konfrontiert, eine von Grund auf neue institutionelle Architektur zu schaffen. Diese bildete den Gegenstand und Anlaß vielfach grundsätzlicher, ideologisch und machtpolitisch aufgeladener Konflikte, die, wie im Falle Rußlands, in den Sog des horizontal wie vertikal ausgetragenen Machtkampfes und dessen Logik gezogen wurden oder aber, wie in den Fällen Polens und Ungarns, in der Gründungsphase fürs erste geregelt wurden, im weiteren Verlauf jedoch den Ausbau und die Konsolidierung des Institutionensystems behinderten, wenn nicht blockierten.

73 Zur *Sonderentwicklung Ostdeutschlands* vgl. Helmut Wiesenthal, *Die Transformation Ostdeutschlands: Ein (nicht ausschließlich) privilegierter Sonderfall der Bewältigung von Transformationsproblemen*, in: H. Wollmann/H. Wiesenthal/F. Bönker (Anm. 1), S. 134–159.

Allerdings hatten der Transfer und die Rezeption der Grundstrukturen und -maximen der altbundesrepublikanischen Institutionenwelt den institutionenpolitischen Preis, daß hierdurch auch solche Grundmerkmale (z. B. „kleinstaatlicher“ Länderzuschnitt, hierarchisches Bürokratiemodell der Ministerial- und Kommunalverwaltungen, rechtlich überreguliertes Verwaltungshandeln) übernommen wurden, die in der alten Bundesrepublik teilweise seit Jahren als reformbedürftig erkannt und diskutiert werden. Kritiker, die die Auffassung vertreten, in der Gründungsphase der ostdeutschen Institutionen sei eine Reform- und Innovationschance, insbesondere zur Einführung eines „Neuen Steuerungsmodells“⁷⁴, vertan worden, sind daran zu erinnern, daß es unter dem gegebenen Zeit- und Problemdruck der unmittelbaren Umbruch- und Transformationsphase (ab Mitte 1990) eine realistische Alternative nicht gab. Man war gezwungen, auf die bei aller Reformbedürftigkeit insgesamt bewährten, in ihren Stärken und Schwächen bekannten Organisationsstrukturen und -erfahrungen der alten Bundesrepublik (und die massive Unterstützung westdeutscher Fachleute aus Bundes-, Landes- und Kommunalverwaltung im Rahmen der *Verwaltungshilfe*) zurückzugreifen⁷⁵. Hätte man inmitten der Turbulenz des Umbruchprozesses, wo es darauf ankam, möglichst rasch auch nur einigermaßen handlungsfähige neue Verwaltungsstrukturen zu schaffen, die Institutionenbildung zum Experimentier- und Exerzierfeld von damals auch in der westdeutschen Praxis noch unerprobten Reorganisationsmodellen machen sollen? Wenn die Institutionenbildung in Ostdeutschland auf Landes- und insbesondere auf kommunaler Ebene – ungeachtet der Prägung der westdeutschen Institutionenwelt und ihrer Rezeption – nicht nur von Anfang an durch institutionelle Eigenentwicklungen gekennzeichnet ist, sondern im weiteren Verlauf zunehmend auch als institutionelle Innovationen zu bewertende Veränderungen hervorbringt⁷⁶, ist hierin ein Hinweis darauf zu erkennen, daß sich der Institutionalisierungsprozeß in Ostdeutschland in eine verwaltungspolitisch aussichtsreiche, möglicherweise auf die Institutionenwelt in der alten Bundesrepublik innovativ zurückwirkende Richtung bewegt.

74 Zur Diskussion des Neuen Steuerungsmodells vgl. etwa Christoph Reichard/Hellmut Wollmann (Hrsg.), *Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub?*, Basel u. a. 1996.

75 Vgl. H. Wollmann (Anm. 5), S. 60 ff.

76 Zur konzeptionellen Unterscheidung von Rezeption, Eigenentwicklung und Innovation vgl. H. Wollmann (Anm. 5), S. 52, sowie ders. (Anm. 14).

Gerd Meyer

„Zwischen Haben und Sein“ Psychische Aspekte des Transformationsprozesses in postkommunistischen Gesellschaften

I. Vorbemerkungen

In den postkommunistischen Gesellschaften erleben wir seit dem großen Aufbruch in den Jahren 1989/90 dramatische ökonomische, soziale und politische Veränderungen. Aber wie steht es mit dem Wandel der psychischen Grundlagen? Ich möchte im Sinne Erich Fromms einige Aspekte dieses Wandels thesenartig beschreiben und interpretieren. Fromm entwarf diesen Wandel als Weg „vom Haben zum Sein“ und verstand ihn als universelle Aufgabe: „Zum erstmal in der Geschichte hängt das physische Überleben der Menschheit von einer radikalen seelischen Veränderung des Menschen ab. Dieser Wandel im ‚Herzen‘ des Menschen ist jedoch nur in dem Maße möglich, in dem drastische ökonomische und soziale Veränderungen eintreten, die ihm die Chance geben, sich zu wandeln, und den Mut und die Vorstellungskraft, die er braucht, um diese Veränderung zu erreichen.“¹

Die Bedingungen dieses Wandels sind unterschiedlich in Ost und West, in Nord und Süd. Hier soll es um die postkommunistischen Gesellschaften in Europa gehen, vor allem um das östliche Mitteleuropa: Tschechien, die Slowakei, Polen, Ungarn und zum Teil auch die DDR bzw. Ostdeutschland, so sehr dies auch ein Sonderfall ist. Ich versuche zu verallgemeinern, wohl wissend, welche großen Unterschiede diese fünf Länder historisch-kulturell, politisch und sozioökonomisch aufweisen. Es handelt sich um subjektive und vorläufige Überlegungen zur kritischen (Selbst-)Reflexion des postkommunistischen Weges. Die psychische Ebene dieses Weges soll hier umfassen: dominante Wertorientierungen und Persönlichkeitsstrukturen, Einstellungen und Verhaltensweisen, wie sie vor und nach dem Umbruch 1989/90 systemspezifisch gesellschaftlich geprägt wurden und sich wandelten. Ich frage nach Entwicklungstendenzen und

Potentialen für einen gesellschaftsbezogenen Humanismus und für eine demokratische politische Kultur.

1. Der Ansatz

Erich Fromm hat gezeigt, in welcher Weise jede Gesellschaftsformation einen spezifischen Gesellschaftscharakter braucht und produziert. Unter Gesellschaftscharakter versteht Fromm jene vor allem gesellschaftlich geprägte psychische Struktur in den Menschen, „die als Wirkkraft menschlichen Denkens, Fühlens und Handelns das Gesamt seines Verhaltens disponiert“². In einem bestimmten sozio-ökonomischen, politischen und kulturellen Kontext bilden sich im Sozialisationsprozeß relativ konstante psychische Tiefenstrukturen in den Menschen aus. Ohne vielfältige individuelle und soziale Unterschiede zwischen den Menschen zu leugnen, geht die analytische Sozialpsychologie Fromms davon aus, daß sich systemspezifisch typische, kollektive Grundorientierungen in der Psyche der Menschen bewußt und unbewußt entwickeln. In einer relativ homogenen Gesellschaft herrscht meist eine grundlegende Charakterorientierung vor, in pluralistischen Gesellschaften findet man dagegen meist mehrere. Sie weisen jeweils eine spezifische Psychodynamik auf und zeigen sich in bestimmten Charakterzügen. Im einzelnen Menschen findet sich selten ein reiner Charaktertypus, sondern meist eine Mischung von Charakterorientierungen, in der eine dominiert. Die gesellschaftskritische analytische Sozialpsychologie untersucht nun, wie sich diese Charakterorientierungen herausbilden, was sie kennzeich-

2 Rainer Funk, *Der Gesellschafts-Charakter: ‚Mit Lust tun, was die Gesellschaft braucht‘*, in: Internationale Erich-Fromm-Gesellschaft, *Die Charaktermauer. Zur Psychoanalyse des Gesellschaftscharakters in Ost- und Westdeutschland, Eine Pilotstudie bei PrimarschullehrerInnen*, Göttingen 1995, S. 19. Diese Pilotstudie untersucht erstmals auf empirischer Basis dominante Charakterorientierungen in Ost- und Westdeutschland auf der Basis der psychoanalytisch orientierten, gesellschaftskritischen Sozialpsychologie Erich Fromms und entwickelt dazu neue interpretative und methodische Ansätze.

1 Erich Fromm, *Haben oder Sein*, München 1979, S. 21.

net, wie sie sich in einer Gesellschaft verteilen und wandeln. Diese Analysen sollen letztlich humane Potentiale für ein Leben, für eine Gesellschaft fördern, deren Leitwerte praktische Vernunft, sinnvolle Arbeit und tätige Liebe sind.

Im Mittelpunkt meiner Analyse stehen drei im Postkommunismus dominante Charakterorientierungen: der *autoritär-paternalistische*, der *narzißtische* und der *konformistische Marketing-Charakter*³. Zunächst frage ich jeweils nach den aus der Zeit des bürokratischen Sozialismus „ererbten“ Charakterorientierungen und typischen Verhaltensweisen. Ich werde ihre nichtproduktiven, aber auch ihre auf sehr ambivalente Weise produktiven Elemente aufzeigen. Sodann skizziere ich einige Tendenzen und Widersprüche des sozialpsychologischen Wandels in der postkommunistischen Zeit. Auf diese Weise möchte ich die Chancen eines psychischen Wandels „vom Haben zum Sein“ ausloten.

2. Die Grundthese

Die postkommunistische Gegenwart ist immer noch so sehr von der kommunistischen Vergangenheit mitbestimmt, daß das Heute nicht ohne das Gestern verstanden werden kann. *Meine Grundthese*: Die gesellschaftlich geprägten Charakterstrukturen und Verhaltensmuster in den postkommunistischen Gesellschaften weisen nicht nur – wie immer wieder betont wird – erhebliche Defizite auf, wo es um innere Freiheit und demokratischen Konfliktaustrag, um Eigeninitiative und Selbstbestimmung, um Verantwortungsbereitschaft und gesellschaftliche Rationalität geht. Einerseits gibt es hier im Vergleich zu den sogenannten westlichen Gesellschaften einen großen Nachholbedarf. Andererseits verfügen die Menschen im östlichen Mitteleuropa auch über zahlreiche positive Erfahrungen und psycho-soziale Potentiale, über ein spezifisches „kulturelles Kapital“ (Pierre Bourdieu), das auf sehr widersprüchliche Weise einen gesellschaftlichen und psychischen Wandel im Sinne des Humanismus Erich Fromms begünstigt. Das Erbe des Sozialismus ist hier keineswegs nur eindeutig negativ, sondern weithin eher ambivalent oder widersprüchlich, das heißt, es vereint Positiva und Negativa.

Wenden wir uns einem zentralen Bereich der Sozialpsychologie des Postkommunismus zu: dem Verhältnis von Autonomie und Autoritarismus, von Protest und verinnerlichtem Paternalismus.

3 Vgl. die vorzügliche Übersicht über die Gesellschafts-Charakterorientierungen nach Erich Fromm von R. Funk (Anm. 2), S. 24–73.

II. Das Erbe des paternalistischen Autoritarismus – Widersprüche im Umgang mit der neuen Freiheit

Die kommunistischen Gesellschafts- und Herrschaftssysteme lassen sich – vor allem in den siebziger und achtziger Jahren – als autoritär-bürokratischer Sozialismus charakterisieren. Das Verhältnis Staat – Bürger war geprägt durch einen *sozialistischen Paternalismus*, der eine umfassende politisch-ideologische Bevormundung und Unterdrückung verband mit einer quasi-wohlfahrtsstaatlichen Fürsorge „von der Wiege bis zur Bahre“, oft auf niedrigem Leistungsniveau, aber mit einem sehr hohen Maß an sozialer Sicherheit⁴. Politisch-administrative Macht wurde paternalistisch, also mit väterlicher Autorität und Sanktionsgewalt, mit Strenge und vermeintlichem Wohlwollen ausgeübt. Was gut ist, entschied die Parteiführung *für* das Volk, nicht *durch* das Volk, und nur sehr begrenzt mit dem Volk. In einem Wechselspiel von Repression und Toleranz gewährten die Herrschenden kleinere oder manchmal auch größere Freiheiten (wie z. B. in Polen und Ungarn in den achtziger Jahren) – abgestuft und auf Widerruf. Demokratie, Bürgerrechte, Rechtsstaatlichkeit – das gab es allenfalls in Ansätzen, mit dem Adjektiv „sozialistisch“ weithin ins Gegenteil verkehrt. „Mutter Partei“ (Louis Fürnberg) und Vater Staat fungierten als Versorger und Lenker, als Lehrer und Beschützer der Massen. Strukturell und psychologisch wichtig war hier vor allem die Verbindung von Fürsorge und Bevormundung, von Sicherheit und Unterwerfung, die – mindestens subjektiv – nicht nur negative Beziehungen zwischen Staat und Bürgern schuf. Recht und schlecht versorgt zu sein, das war für die meisten Bürger selbstverständlich. Erst heute zeigt sich vollständig, wie ambivalent das Versorgtwerden und Versorgtsein im Sozialismus war: Staat und Partei gaben zwar relativ viel soziale Sicherheit und machten das Leben berechenbar, aber sie ließen die Menschen weithin passiv, abhängig und unselbständig werden. Sie degradierten sie zu Versorgungsempfängern, zu Bittstellern, die letztlich vom Wohlwollen der Mächtigen lebten.

So brauchte und produzierte dieser Herrschaftstyp vor allem *autoritäre Charaktere*. In den sozialisti-

4 Vgl. dazu ausführlich Gerd Meyer, Die DDR-Machtelite in der Ära Honecker, Tübingen 1991, S. 319–392; ders., Sozialistischer Paternalismus, in: Politische Vierteljahresschrift (PVS), 30 (1989) 20, S. 426–448.

schen Systemen Ostmitteleuropas der siebziger und besonders der achtziger Jahre dominierte ein autoritärer Gesellschaftscharakter, der systemspezifische paternalistische Züge aufwies. Nach Fromm will der autoritäre Charakter andere und sich selbst beherrschen (sadistisches Moment), sich im Umgang mit anderen aber zugleich unterwerfen und beherrschen bis zur Selbstverleugnung (masochistisches Moment). Es entsteht eine symbiotische Beziehung, in der der eine vom anderen in hohem Maße abhängig ist. In dieser masochistisch-passiven Form unterwirft sich der Mensch in symbiotischer Bezogenheit einer anderen Person oder einer übergeordneten Instanz, die ihn führt, leitet, beschützt und versorgt. Ganz ähnlich produziert der sozialistische Paternalismus objektiv und subjektiv eine rezeptive Grundhaltung: Das, was man braucht, erhofft, im Leben anstrebt, wird wesentlich von diesen „fürsorglichen“ Instanzen erwartet. Doch dies geschieht nicht ohne Gegenleistung: Die Bürger dulden die Herrschaft von Staat und Partei und gewähren mindestens passive politische Loyalität; im Beruf wirken sie funktionsgerecht mit, so wie es der eigene Vorteil gebietet. Dies setzt ein hohes Maß an Selbstdisziplin voraus, an durchgängig kontrolliertem Verhalten. Die eigenen Gefühle und spontane Reaktionen, Kritik und Protest, selbständiges und kreatives Handeln müssen unterdrückt oder doch sorgfältig kanalisiert werden.

Doch gab es nicht nur die zwangsweise, passive Unterwerfung der Ohnmächtigen, sondern auch ein bestimmtes Maß an meist unbewußter *Verinnerlichung* dieses paternalistischen Autoritarismus – in der Persönlichkeitsstruktur, in bestimmten Wertorientierungen und in den Erwartungen an den Staat. Die innere Bereitschaft zur repressiv-fürsorglichen Herrschaft bei der kleinen Minderheit der Mächtigen, zur funktionsgerechten Wahrnehmung von Kompetenzen bei Tausenden von leitenden Kadern und nicht zuletzt zur Unterwerfung bei der Masse der Machtlosen, die sich mit der Macht arrangierten und von ihr versorgt wurden, war entscheidende Voraussetzung dafür, daß dieser autoritäre Sozialismus funktionieren konnte. Diese kleinen und großen Jas waren vielfältig abgestuft, wandelbar und – wie sich 1989 zeigte – durchaus brüchig.

1. Innere Abwehr und eine partielle Gegenidentität

Außer bei einer kleinen Minderheit überwog in den achtziger Jahren eine eher äußerliche Konformität, oder anders gesagt, ein zwiespältiges und immer stärker ablehnendes Verhältnis zu Politik

und Öffentlichkeit, wie sie ohne Aussicht auf grundlegende Reformen von Staat und Partei gestaltet wurden. Der systemkonforme autoritäre Charakter ließ sich immer weniger bruchlos reproduzieren. Es wuchs die innere Abkehr vom System, nicht so sehr der laute Protest. Die innere Erosion des scheinbar festgefühten Autoritarismus der Institutionen bereitete sich langfristig vor. Nach außen hin kaum sichtbar, war er schon viel weiter gediehen, als vielen bewußt war. Zugleich wandelten sich die stillen Ansprüche vor allem in der jüngeren Generation. Sie wollte mehr Selbstentfaltung und demokratische Freiheiten, die Aufhebung der Trennung von privat und öffentlich, sie wollte nicht mehr verlogen und verbogen leben. Der autoritäre Gesellschaftscharakter erwies sich so immer weniger als integrativer Kitt der herrschenden Ordnung, sondern wurde immer mehr zum Gärstoff.

Im Verborgenen entwickelte sich zunächst eine partielle Gegenidentität (Iris Häuser) in den relativ politikfernen Bereichen des Privaten und Familiären, der Kunst und der informellen Kommunikation im Alltag. Es wuchsen die „universelle Unzufriedenheit“ (Irma Hanke), das Potential für Protest und Reform. Der schwierige Umgang mit der Macht hatte die Menschen nicht nur gelehrt, sich anzupassen und sich unterzuordnen. Sie hatten auch gelernt, sich den Ansprüchen und Zumutungen der Mächtigen zu entziehen, sich zu schützen und zu behaupten, Grenzen zu setzen, Position zu beziehen, wenn es zum Äußersten kam. Und sie hatten den Wert politischer, geistiger und persönlicher Freiheit erkannt. Ihre Erfahrung ist nicht nur die von Angst und Ohnmacht, sondern auch der Grenzen autoritärer Repression, ideologischer Beyormundung und selbsternannter Eliten, deren unglaubwürdige Propaganda sich täglich selbst entlarvte. Im Bewußtsein realer Alternativen und entlassen aus der Interventionsdrohung Moskaus bildete sich ein enormes Potential systemkritischer, grundsätzlich demokratischer und humanistischer Wertorientierungen und Einstellungen heraus. Sie fanden schließlich in den friedlichen Revolutionen der Jahre 1989/90 auf sehr unterschiedliche Weise ihren Weg zur Überwindung kommunistischer Herrschaft. In Polen und Ungarn handelten neue und alte politische Eliten einen Kompromiß am Runden Tisch aus. In der DDR und in der Tschechoslowakei wurde der Zusammenbruch der alten Ordnung überwiegend durch spontane Massenproteste erreicht. So gehört auch dies zum Erbe des Sozialismus und der friedlichen Revolutionen: die allmählich gewachsene Fähigkeit von vielen Zehntausenden, die eigene Angst

zu überwinden, mutig zu protestieren, und im Namen von Freiheit, Wohlstand und Demokratie den Aufbau einer neuen Gesellschaft zu wagen. Das war nicht nur der Mut der Verzweiflung, sondern dahinter standen auch das Bewußtsein und die Überzeugung, selbstbestimmt handeln zu können angesichts unvorhersehbarer Risiken, die solch eine Revolutionierung der Verhältnisse mit sich bringen würde.

Die Mehrheit der Menschen in Ostmitteleuropa bringt als Erbe des Sozialismus also keineswegs einen bruchlos formierten, stabilen autoritären Gesellschaftscharakter mit in die neue Zeit. Es ist vielmehr eine Mischung aus verinnerlichtem Paternalismus, äußerlicher Anpassung sowie aktiv-pragmatischem Verhalten einerseits, passivem Dulden, stiller Abkehr und wachsendem inneren Widerspruch gegen das System andererseits. Nicht psychisch-soziale Stabilität kennzeichnet die staatssozialistische Herrschaft in den achtziger Jahren, sondern ihre schleichende Erosion und das (meist nichtöffentliche) Nachdenken über Alternativen, die die Situation des Aufbruchs vorbereiteten. Auch in autoritären Systemen können also psychisch-soziale Potentiale für einen humanistischen und demokratischen Wandel *in den Menschen selbst* wachsen – eher im Rückzug, in der Selbstbeherrschung und in leidvollen Erfahrungen, vielfach im Informellen und in alltäglicher Solidarität, nur manchmal im offenen Protest oder im sichtbaren Ringen um baldige Reformen (so vor allem in Ungarn und Polen).

2. Widersprüche im Umgang mit der neuen Freiheit

Seit 1989/90 sind wir nun Zeuge eines Prozesses, in der ein tradiertes, wenn auch bereits instabiler Gesellschaftscharakter in einen völlig neuen ökonomischen, sozialen und politischen Kontext geschleudert wurde und sich innerhalb kurzer Zeit radikal umformen muß, wenn er den neuen Funktionserfordernissen von Marktwirtschaft und liberaler Demokratie gerecht werden will. Doch in ihrer Psyche und Alltagspraxis werden die Menschen wohl noch lange Zeit schwanken zwischen Paternalismus und Selbsttätigkeit, zwischen unpolitischer Apathie und aktivem Engagement, zwischen Sicherheitsstreben und Risikobereitschaft. So begegnen wir in der postkommunistischen Zeit unterschiedlichen, ja zum Teil widersprüchlichen Tendenzen im Wandel des autoritär-paternalistischen Gesellschaftscharakters.

Im Postkommunismus ist es für viele Menschen immer noch schwer, sich aus ihren paternalisti-

schen Bedürfnissen nach Fürsorge und Anleitung „von oben“ oder „von außen“ zu lösen. Bewußt oder unbewußt haben sie zumindest anfänglich gefragt: Wer sorgt für uns, wer sagt uns nun, was zu tun ist? Das Neue verunsicherte zutiefst machte orientierungslos, viele fühlten sich überfordert, ja zum Teil hilflos. So war und ist es verständlich, daß viele nach neuen Autoritäten suchten, an die sie sich anlehnen, mit denen sie sich identifizieren konnten: neue politische Führer, neue Ideologien wie der Nationalismus oder traditioneller Kirchenglaube; „der Westen“ als Idol oder „die Marktwirtschaft“ als Modell, das nicht hinterfragt wurde. Den Verunsicherten ging es um Sicherheit und Orientierung. Doch trotz aller noch vorhandenen autoritären Muster und Neigungen sind zwei Gefahren so gut wie auszuschließen in Ostmitteleuropa: die Rückkehr zum kommunistischen System der Vergangenheit und das Umkippen in einen national-chauvinistischen Faschismus.

Nicht endgültig gebannt scheint mir dagegen die Gefahr eines „gemäßigten“, wenn nicht gar ausgeprägten *Autoritarismus von oben* und *von unten*, gelegentlich vermischt mit Nationalismus und Populismus. Die Tschechische Republik und Ungarn, dann auch Polen erscheinen mir am wenigsten gefährdet, sehr stark dagegen die Slowakische Republik unter der Führung Vladimír Mečiar. Der Autoritarismus „von oben“ resultiert hier vor allem aus der Herrschaft alter und neuer Eliten in den Machtzentren der Gesellschaft. Zwar gibt es eine weitreichende Demokratisierung der öffentlichen Institutionen, diese ist aber noch keineswegs abgeschlossen. Die Machteliten in Politik und Wirtschaft herrschen mit Hilfe weithin noch sehr hierarchischer Institutionen und einer großen Zahl alter bürokratischer Kader. Viele Probleme werden immer noch zentralistisch-autoritär gelöst. Regierungen und Parteien versuchen, die Massenmedien zu kontrollieren – allerdings mit abnehmendem Erfolg. Auch hat sich der Stil der Behörden im Umgang mit den Bürgern vielfach nur wenig geändert. Es bedurfte und bedarf noch immer der Wachsamkeit der Gesellschaft, unabhängiger Massenmedien und vieler demokratischer Kräfte, daß solche Autoritarismen abgebaut werden oder sich nicht wieder einschleichen⁵.

Doch es sind vor allem die *sozialen und ökonomischen Folgen des Transformationsprozesses* und *seine psychischen Wirkungen*, die einen Autorita-

5 Vgl. dazu ausführlich Gerd Meyer, Die politischen Kulturen Ostmitteleuropas im Umbruch – ein Überblick, in: Gerd Meyer u. a., Die politischen Kulturen Ostmitteleuropas im Umbruch, Tübingen 1993, S. 13–38.

rismus „von unten“ begünstigen. Wenige Stichworte müssen hier genügen: Massenarbeitslosigkeit (zum Teil verdeckt) und wachsende Armut, wovon vor allem Rentner und Frauen betroffen sind; Inflationsraten von 5 bis 20 Prozent, sinkende Reallöhne und entwertete Ersparnisse; unsichere Zukunftsaussichten (besonders für gering qualifizierte und unprofitable Staatsbetriebe; für die private Landwirtschaft in Polen); katastrophale Umweltschäden; wachsende Kriminalität und Unsicherheit auf den Straßen, Korruption und die Macht der Mafia. Man kann sich im Westen kaum vorstellen, wie sehr diese unmittelbaren Existenznöte und unsicheren Zukunftsaussichten den Alltag, das tägliche Lebensgefühl prägen, wieviel Energie nach wie vor in die einfache Reproduktion der Arbeitskraft und das Auskommen der Familien gesteckt werden muß.

In dieser Situation ist es objektiv und subjektiv gerechtfertigt, nach dem Staat und seiner Verantwortung für Wirtschaft und Gesellschaft zu rufen. Doch nicht nur das geschieht: Es ertönt auch der Ruf nach einem *starken* Staat, nach *autoritärer* Führung und *paternalistischer* Fürsorge. Die bedrohliche Gegenwart und die alte Mentalität spielen hier zusammen. So bleibt es nicht aus, daß sich der Blick auf die Vergangenheit richtet, oft mit einer gewissen Sehnsucht, zurück auf die Zeiten sozialer Sicherheit, garantierter Arbeitsplätze und geregelter Verhältnisse. Nicht wenige der sozial Schwachen sagen: Damals ging es uns nicht nur materiell besser, damals gab es auch Ruhe und Ordnung, auf der Straße und im Leben. Doch die meisten haben begriffen, daß die Lösungen von gestern nicht die von heute sein können. Was aber bleibt aus der alten Zeit sind die materiell-ökonomisch wie politisch-psychologisch begründeten Erwartungen an die umfassende Fürsorge eines paternalistischen Wohlfahrtsstaats. Man möchte die Sicherheiten und bescheidenen Segnungen des alten *und* die Annehmlichkeiten und Konsummöglichkeiten des neuen Systems. Auch wenn die anfänglich überzogenen Erwartungen zunächst Enttäuschung und dann Ernüchterung hervorriefen, so bleibt doch ein Kern von Ansprüchen und Wertorientierungen erhalten, wie er in allen Umfragen und Studien deutlich wird: Der Staat soll eine viel größere Verantwortung bei der unmittelbaren Gestaltung der Wirtschaft, für den Schutz vor sozialen Risiken und Benachteiligungen übernehmen, ja, zum Teil werden umfassendere wohlfahrtsstaatliche Leistungen gefordert als in den meisten westlichen Industriestaaten. Doch solche – weithin durchaus legitimen – Erwartungen verstärken leicht eine paternalistisch-autori-

täre Charakterorientierung. Ein neuer Paternalismus würde ein bloß rezeptives Verhalten, Passivität und Unselbständigkeit verstärken und umgekehrt Eigeninitiative und Eigenverantwortung nur unzureichend fördern. So messen noch immer viele Bürger in Ostmitteleuropa den Wert der neuen Demokratien – zu Recht oder zu Unrecht – vor allem daran, wieviel Wohlstand im Konsumbereich, wieviel soziale Sicherheit und welche Dienstleistungen ihnen geboten werden. Wenn aber der humane und demokratische Gehalt der neuen Ordnung und die Leistung der neuen Eliten allein oder vorrangig danach beurteilt werden, dann kann sich eine demokratische politische Kultur nur sehr mühsam und langfristig festigen – und dies nicht nur, weil die neuen Staaten und ihre Ökonomien meist nicht in der Lage sind, diesen Erwartungen zu entsprechen. Es besteht vielmehr auch die große Gefahr, daß die psychisch-sozialen Probleme des Umbruchs vernachlässigt werden zugunsten einer reinen Wohlstandsorientierung und populistischer Politik.

III. „In Wahrheit leben“ (V. Havel) – humanistisches Ethos, die Grenzen des Privatismus und der neue Narzißmus

Die autoritären Herrschaftsstrukturen des bürokratischen Sozialismus durchdrangen zwar alle wichtigen Bereiche der Gesellschaft, aber nur in sehr unterschiedlichem Maße und nicht ohne Gegenbewegungen aus der Gesellschaft heraus. Beträchtliche Unterschiede gab es auch zwischen den einzelnen sozialistischen Ländern Ostmitteleuropas in den achtziger Jahren, wenn es um die großen und kleinen Freiheiten im politischen, sozialen, kulturellen und religiösen Bereich ging. In den achtziger Jahren, vor allem seit dem Amtsantritt Gorbatschows, waren Ungarn und Polen politisch-kulturell weitaus liberaler als die Tschechoslowakei und die DDR. Grundlegend blieb die Trennung von öffentlich und privat, die doppelte Sprache, die Abkehr von der Politik und die Konzentration auf Konsum und Freizeit, der Rückzug ins Private und Informelle, in die kleinen Gruppen von Familie, Freunden und Arbeitskollegen. Hier entwickelte sich in allen Ländern schon länger eine *private Gegenkultur*, in der man „eigentlich lebte“, authentisch leben wollte. Die meisten Bürger wollten sich so bewahren gegenüber den Pres-

sionen der herrschenden Mächte und den Ansprüchen ihrer Ideologie.

Darüber hinaus entwickelten sich in Polen vor allem zur Zeit der *Solidarność* (1980/81), aber auch danach Ansätze zu einer *civil society*, das heißt zu einer vom Staat unabhängigen, gesellschaftlichen Sphäre, in der die Bürger ohne Angst vor harten Strafen ihren Interessen nachgehen konnten. Auf andere Weise geschah dies auch in Ungarn, wo wirtschaftliche Aktivitäten (wie z. B. Zweitjobs, Kleinproduktion und -handel, private Dienstleistungen), kulturelle und künstlerische Aktivitäten, aber auch Selbsthilfegruppen und nicht zuletzt begrenzte publizistische und politische Aktivitäten das Bild prägten. Politisch ging es vor allem um den Schutz von Menschenrechten, um mehr Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und soziale Gerechtigkeit, um Religionsfreiheit, den Schutz der natürlichen Umwelt und um mehr Wahrheit im Umgang mit der eigenen Geschichte. Für die Tschechoslowakei und die DDR sind dagegen eher die Aktivitäten relativ kleiner, vom Staat scharf überwachter Oppositionsgruppen typisch.

Politisch und sozialpsychologisch bestimmend blieben aber in allen sozialistischen Systemen die Trennung wie das *spannungsvolle Miteinander von öffentlichem Erscheinen und privatem Sein*. Manche mochten davon träumen, aber es gab kein politisch immunen, „unbeschädigtes“ Sein, das sich einfach einkapseln und aufheben konnte für bessere Zeiten. Es gab keinen Winterschlaf für eine verborgene Humanität, die auf ein sicheres Erwachen im nächsten Frühling hoffen konnte. So finden wir beides: eine private Gegenkultur der Aufrichtigkeit, getragen durch jene, die zu Aufbruch und Veränderung drängten, und den unpolitischen Privatismus jener, die sich eingerichtet und arrangiert hatten mit den Verhältnissen, wie sie waren. Private Gegenkultur und unpolitischer Privatismus bilden ein ambivalentes Erbe, das die soziale Psyche und die politische Kultur des Postkommunismus weiterhin nachhaltig beeinflusst.

1. Privatismus und „sozialer Narzißmus“

Wenden wir uns zunächst jenem *unpolitischen Privatismus* zu. Er produzierte einen systemspezifischen Narzißmus, den ich als sozialen, nicht als individuellen Narzißmus bezeichnen möchte. Fromms Begriff wird hier also erweitert. Der sozialistische Paternalismus erlaubte und begünstigte eine solche Lebensform und die ihr entsprechende Charakterorientierung: Das private kleine

Glück bzw. das der Kleinfamilie wurde für viele allein wichtig im Leben. Das private Leben zu Hause oder auf der Datscha, allein, in der Familie, im Freundes-, Bekannten- oder Kollegenkreis stellte dann „das eigentliche Leben“ dar. Das war gewiß legitim, der Verlaß auf Familie und Freunde war für die meisten lebensnotwendig, ganz praktisch wie auch psychisch. Doch auf diese Weise blieb der Lebenshorizont von Millionen auf sehr kleine soziale Räume beschränkt. Die Gedanken des bewachten und behüteten Bürgers kreisten vor allem um die Verbesserung seiner eigenen kleinen Welt und ihrer materiellen Ausstattung. In den achtziger Jahren verstärkte sich in allen sozialistischen Ländern Ostmitteleuropas außerdem die Tendenz zu einer begrenzten Individualisierung und Pluralisierung der Lebensstile. Die Suche nach dem Besonderen, dem individuellen Anderssein oder den kleinen Extras wurde von nicht wenigen mit viel Energie betrieben.

Die Herrschenden und ihr System profitierten von dieser Entpolitisierung, und sie leisteten ihr teils bewußt, teils unbewußt Vorschub. Denn Privatismus und Konsumorientierung sorgten solange faktisch für Ruhe, wie dieser relative Wohlstand, wie dieses prekäre Arrangement mit der Macht nicht ökonomisch oder politisch gestört wurde. Genau das aber passierte seit Mitte der achtziger Jahre. Nicht nur die materiellen Wünsche der Bevölkerung, sondern auch ihre Ansprüche auf Selbstentfaltung und politische Freiheit waren in den Grenzen dieses Systems nicht mehr zu erfüllen.

In der kurzen Zeit des Aufbruchs 1989/90 wurde diese Entpolitisierung – das passive Arrangement mit dem Bestehenden – für kurze Zeit aufgehoben. Heute wissen wir, daß dies nur für eine Minderheit galt. Danach – in der *postkommunistischen Zeit* – prägten die alten Muster des unpolitischen Privatismus und der Orientierung an materiellen Werten wieder das Verhalten der Menschen, wenn auch nun unter neuen Bedingungen. Marktwirtschaft und Kapitalismus erweitern strukturell den Bereich privater Verfügungsgewalt und unternehmerischer Initiative in Produktion und Konsum, nicht zuletzt in den neuen Eigentumsverhältnissen. Der einzelne will und soll verstärkt konsumieren, ohne Angst und Bevormundung sein individuelles Glück suchen. Für eine kleine Minderheit eröffnete sich die Chance zu ungeahntem Wohlstand, für die Mehrheit ging es vor allem um die Erhaltung ihres Arbeitsplatzes und ihres bisherigen Lebensstandards, für eine wachsende Zahl sogar nur noch ums einfache Überleben (wenn man einmal vom Sonderfall Ostdeutschland absieht).

2. Der neue Narzißmus

Doch zugleich bilden sich, wie Fromm gezeigt hat, zwei für den Kapitalismus typische Charakterorientierungen heraus: zum einen der konformistische Marketing-Charakter, der sich selbst vermarktet und opportunistisch den Erfolg sucht (siehe Abschnitt IV, Punkt 1), zum anderen der narzißtische Charakter, der nur den Bezug zu sich selbst kennt, sich selbst überhört und die anderen, die Gesellschaft nur unter dem Blickwinkel des eigenen Ich wahrnimmt. Dieser Charaktertypus kreist um sich selbst und benutzt den anderen für seine Interessen, um sich selbst zu spiegeln, zu bestätigen oder aufzuwerten. Die postkommunistische Zeit hat zu einer massiven Abwertung von Arbeits- und Lebensleistungen, von Qualifikationen und mühsam errungenen kleinen Erfolgen geführt. Vieles davon ist heute nicht mehr gefragt, was nicht ohne Auswirkungen auf das Selbstwertgefühl vieler Menschen geblieben ist. So ist es verständlich, wenn die Menschen sich erst einmal um sich selbst kümmern. Sie möchten das Gefühl wiedererlangen, „etwas wert zu sein“, wollen nach neuen Maßstäben Wert und Anerkennung gewinnen. Und sie können und wollen die eigene Biographie – psychisch, beruflich und auch politisch – nicht einfach als mißlungen oder gar als gescheitert ansehen. Ein erneuter Rückzug auf sich selbst und die Familie setzt ein, ökonomisch, sozial und psychisch, ein neuer individueller bzw. sozialer Narzißmus entsteht. War Narzißmus früher als Abwehr und Selbstbewahrung vor allem politisch bedingt, spielen heute wirtschaftliche Faktoren eine viel größere Rolle. Der privatistische soziale Narzißmus und die vom Mangel geprägte Konsumorientierung aus sozialistischer Zeit bilden den Nährboden für einen neuen, systemspezifisch umgeprägten Narzißmus, für einen auch im Westen verbreiteten Kult ums Ich und die neue Dynamik eines egoistischen Besitzindividualismus.

Dies wird möglich und legitim durch die Ordnungsprinzipien des liberalen Kapitalismus und seines politischen Systems. Zu Recht, und das ist eine der großen Errungenschaften der friedlichen Revolutionen im östlichen Europa, wollen die neuen liberalen Demokratien die Sphäre des Privaten, die persönlichen Rechte des einzelnen schützen. Andererseits aber brauchen die neuen Gemeinwesen politisch interessierte und aktive Bürger. Die Bürgerinnen und Bürger sind aufgerufen, freiwillig die Grenzen des Privaten zu verlassen, sich für bestimmte Werte und Ziele zu engagieren, die ihren individuellen und sozialen Narzißmus in Frage stellen und zugleich überschreiten. Früher atomisierte und unterdrückte die

Politik die Gesellschaft in ihrem Streben nach Selbst- und Mitbestimmung. Diese erzwungene Entpolitisierung hat einst eine schweigende Mehrheit erzeugt. Nach einem kurzen Zwischenspiel 1989/90 finden wir sie heute wieder als eine große, zum Teil resignierte Minderheit, die nun ohne äußeren Zwang, aber aus Gewohnheit und Skepsis gegenüber der Zukunft schweigt. Wie früher auch erwartet sie nicht mehr viel Gutes von der Politik und den Politikern. Das Projekt einer demokratischen *civil society*, einer aktiven, partizipatorischen Bürgergesellschaft, die sich in vielfältigen demokratischen Strukturen selbst organisiert, ist nur schwer zu verwirklichen in ökonomischen Krisenzeiten, die mehr Eigensinn als Bürgersinn, die eher die ordnende Hand des Staates als die Solidarität der vielen Gleichen zu fordern scheinen.

3. Positive Seiten der tradierten privaten Gegenkultur

Das ist die eine, die problematische oder gar negative Seite des Privatismus und des Narzißmus, früher und heute. Mindestens genauso wichtig für die postkommunistische Gesellschaft und ihre humane Qualität ist aber auch die andere, positive Seite dieser tradierten privaten Gegenkultur und ihrer Werte. Peter Bender, seit Jahrzehnten einer der sensibelsten Beobachter der Gesellschaften im einstigen Osten Europas, hat 1992 in einem lesenswerten Büchlein einige Beobachtungen formuliert, die so oder ähnlich auch für die anderen postkommunistischen Gesellschaften Ostmitteleuropas zutreffen:

„War alles, was gut war in der DDR, das Ergebnis der schlechten Verhältnisse? Was ‚verdanken‘ die Ostdeutschen dem Mangel und der Mißwirtschaft? Kein Zweifel: Die Ärmlichkeit ihrer Lebensumstände ließ sie bescheiden bleiben. Die ‚Engpässe‘ der Versorgung machten sie sparsam. Die Schwierigkeit, etwa Schönes zu bekommen, lehrte sie, das Schöne zu schätzen. Sie behielten ein menschliches Verhältnis zur Zeit, weil time nicht money bedeutete. Sie hatten mehr Muße für ihre Freunde, weil es sonst wenig Interessantes gab. Sie lebten ruhiger, weil sie kaum abgelenkt wurden. Kultur bedeutete ihnen viel, weil es keine Freizeitindustrie gab. Sie protzten nicht mit Statussymbolen, weil die Industrie sogar das Nötige oft nicht schaffte. Sie halfen Nachbarn und Kollegen, weil sie auch deren Hilfe brauchten. . . Sie wurden solidarisch, weil die Macht sie bedrängte. Sie entwickelten besonders vertraute Freundschaften, weil man vielen nicht trauen durfte und sich um so enger zusammenschloß, wo man es konnte. . . Sie entwickelten ein enges Verhältnis zur Kultur auch darum, weil sie

von Politik großenteils frei blieb. Sie bot der Seele eine Nische. . . Die Einzäunung . . . bewahrte sie vor den Belanglosigkeiten der Konsum-Gesellschaft. Sie zwang sie, mit Ost-Produkten vorliebzunehmen, aber schützte sie vor den Verlockungen einer Wirtschaft, die ihre Dynamik damit gewinnt, Bedürfnisse zu erzeugen . . . Sie . . . bewahrte die Ostdeutschen davor, sich ‚zu Tode zu amüsieren‘. Sie erzeugte eine ungeheure Langeweile, aber gab der Phantasie Raum. Sie erzwang einen dumpfen Provinzialismus, aber ermöglichte Konzentration . . . Die Ostdeutschen haben gelogen, betrogen und sich verbogen, um leidlich durch die schlechten Zeiten zu kommen, doch sie blieben meist gesichert gegen die ruinösen Wirkungen der modernen Zivilisation. Sie waren einem Zwang ausgesetzt, aber nicht einer Verführung, deshalb behielten sie etwas, das Westdeutschen leicht als Zurückgebliebenheit erscheint, in Wahrheit aber Unberührtheit ist. . . . Aber welche Überlebenschancen haben die ostdeutsche Bescheidenheit, Ehrlichkeit und Unversehrtheit? Über Nacht geht nichts verloren, was Natur ist oder lange eingeübt und eingewöhnt. Wie die Schwächen werden auch die Stärken noch eine Zeitlang bleiben, aber sie nehmen bereits spürbar ab.“⁶

Es scheint so, als ob die Menschen es in dieser neuen, zunächst unbekanntem kapitalistischen Gesellschaft immer schwieriger fanden, sich von diesen Tugenden und Erfahrungen leiten zu lassen, sich nicht zu sehr von Reklame und Freizeitindustrie verführen zu lassen. Das *idealistische Ethos der Dissidenten und Revolutionäre*, das Ethos von Würde, Ehrlichkeit und Solidarität verlor zwar zusehends an Kraft. Aber dieses Ethos enthielt im Kern einen nicht nur verkündeten, sondern auch gelebten Humanismus, eine Humanität der Individuen, die zwar oft politikfern, aber den Menschen nahe war. Schlendrian, Gemütlichkeit und der langsame Gang des Alltags können so nicht fortexistieren im kapitalistischen Postkommunismus, unter Bedingungen von Konkurrenz und Weltmarktabhängigkeit. Der Umgang mit Geld, Macht und Wirtschaft mußte professioneller werden, aber nicht einfach prinzipienlos oder gar inhuman. Václav Havel ist das herausragendste Beispiel für den Versuch, diesen Humanismus der Dissidenten nicht nur persönlich zu bewahren, sondern für die neue Zeit und ihre Erfordernisse weiterzuentwickeln, ihm wenigstens als Mahnung und Regulativ politisch und gesellschaftlich Geltung zu verschaffen. Die positiven Erfahrungen der einstigen „privaten Gegenkultur“, Ethos und Erfolg eines

⁶ Peter Bender, *Unsere Erbschaft, Was war die DDR? Was bleibt von ihr?*, Hamburg 1992, S. 138–140.

gemeinsam erreichten Umbruchs gehören zwar im wesentlichen der Vergangenheit an, aber sind doch mehr als bloße Erinnerung. Die Freundschaften und intensiven Gespräche, die vertrauten Runden, die kleinen Tricks und Verschwörungen im Umgang mit den Mächtigen sind nicht vergessen. Die Erfahrungen eines Lebens unter dieser Herrschaft ließ die Menschen ein feines Gespür dafür entwickeln, was unehrlich, bloß taktisch und opportunistisch war, worauf es im wesentlichen ankam und auf wen man sich verlassen konnte, wer menschlich integer war und moralisch aufrecht handelte. Die versagte Freiheit schulte den Sinn dafür, was Freiheit bedeutet, was sie wert ist. Dazu gehört auch die doppelte Erfahrung der Macht der Ohnmächtigen und der Ohnmacht der Mächtigen. Als die Massen protestierten und die Regime 1989/90 zusammenbrachen, konnten es alle endgültig sehen: „*Der Kaiser ist nackt*.“ Der übermäßige Respekt vor den politischen Mächtigen ist dahin. Und das Bewußtsein, auch die vielen einzelnen können etwas bewirken, wenn sie einig und mutig und kompetent sind, ist ein wichtiges Element für eine demokratische politische Kultur.

4. „Kulturelles Kapital“ für die neue Zeit

Die postkommunistischen Gesellschaften sind Kinder und Vertreter der Moderne, wenn auch eines anderen Wegs in die und in der Moderne, als ihn der Westen vor allem nach 1945 gegangen ist⁷. Im Westen hat man bisher meist nur die Szenarien des Zusammenbruchs, die Misere einer maroden Planwirtschaft und der zerstörten Umwelt, die relative Armut und Rückständigkeit der kommunistischen Systeme gesehen. Nichts davon ist zurückzunehmen oder schönzureden. Aber es ist ein unvollständiges Bild. Denn diese Gesellschaften verfügen vor allem *in ihren Menschen und in ihrer Kultur* über wichtige Voraussetzungen zur Humanisierung ihrer Gesellschaft, zu einem Wohlstand, der die Gebote des Humanismus nicht verißt. Der französische Soziologe Pierre Bourdieu spricht vom „*kulturellen Kapital*“ einer Gesellschaft. Er meint damit die Entwicklung beruflicher

⁷ Zur Begründung dieser These vgl. u. a. die Projektstudie zur gesellschaftlichen Dynamik und den ideologischen Widersprüchen, die zur inneren Erosion der SED-Herrschaft als gescheiterter Versuch eines ‚anderen Wegs in der Moderne‘ führten: Winfried Thaa/Iris Häuser/Michael Schenkel/Gerd Meyer, *Gesellschaftliche Differenzierung und Legitimitätsverfall des DDR-Sozialismus*, Tübingen 1992. Ähnlich argumentiert aus modernisierungstheoretischer Sicht Stefan Hradil, *Die Modernisierung des Denkens, Zukunftspotentiale und ‚Altlasten‘ in Ostdeutschland*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 20/95, S. 3–15; aus milieutheoretischer Sicht Michael Vester, *Deutschlands feine Unterschiede*, in: ebd., S. 16–30.

Qualifikationen und sozialer Fähigkeiten; kulturelle Traditionen nicht nur im künstlerischen Schaffen und ästhetischen Erleben, sondern auch in der Gestaltung des Alltags, beispielsweise der Wohnung; den Stand von Bildung und Wissenschaft; aufgeklärte Religiosität; die Gleichstellung der Geschlechter wie den Umgang miteinander in alltäglicher Kommunikation und Kooperation. Die sozialistischen Gesellschaften haben in allen diesen Bereichen auch spezifische Leistungen erbracht, die neben den unübersehbaren Mängeln und Fehlentwicklungen gesehen und gewichtet werden müssen. Erwähnen möchte ich nur das hohe Maß an allgemeiner, beruflicher und wissenschaftlicher Bildung sowie vielfältige Forschungspotentiale, die Entwicklung einer qualifizierten Schicht von Facharbeitern, Meistern und Ingenieuren; die Fähigkeit, komplexe Problemlösungen und zum Teil auch Reformen in der Wirtschaft zu konzipieren und durchzuführen (wenn auch insgesamt mit mäßigem Erfolg); die weitgehende Chancengleichheit von Jungen und Mädchen im Schulsystem, die Vereinbarkeit von Beruf und Familie für Frauen durch ein umfassendes Netz von Einrichtungen zur Kinderbetreuung und – trotz fortwährendem Patriarchalismus – den erreichten Stand der Gleichstellung der Geschlechter; die Dichte und Qualität privater Kommunikation; nicht zuletzt auch die erreichte Kreativität und Ausdruckskraft in der bildenden Kunst und in der Literatur. Allerdings muß man hinzufügen, daß diese ‚kulturellen Kapitalien‘ im einstigen Ostblock sehr unterschiedlich ausgeprägt waren und heute kontrovers bewertet werden.

Das kulturelle Kapital bildete eine entscheidende Voraussetzung dafür, daß die friedlichen Revolutionen in Ostmitteleuropa insgesamt politisch klug, sachlich kompetent und gewaltlos durchgeführt wurden. Vor allem aber kann ein großer Teil dieses Kapitals nun im Postkommunismus dazu genutzt werden, um im Rahmen von Demokratie und Marktwirtschaft ganz andere Ziele zu erreichen. Die Menschen können sich nun wesentlich freier entfalten und ihr „Kapital“ effizienter einsetzen. Die Fähigkeit zur kritischen Reflexion von Geschichte und Gegenwart, zur unvoreingenommenen wissenschaftlichen Analyse, zur kontroversen öffentlichen Diskussion ist in den letzten Jahren in weiten Kreisen der Gesellschaft und auch bei den Mächtigen so gewachsen, daß insgesamt ein starkes, wenn auch noch nicht immer stabiles Potential für eine demokratische politische Kultur vorhanden ist.

Für die Entwicklung eines neuen psychosozialen Gesellschaftscharakters, für die Überwindung von

Privatismus und sozialem Narzißmus sind damit ebenfalls wichtige gesellschaftsstrukturelle Voraussetzungen geschaffen. Die Entwicklung der postkommunistischen Gesellschaften erscheint mir in sozialpsychologischer Hinsicht jedoch *zutiefst widersprüchlich*. Einerseits gibt es das positive Erbe einer „antitotalitären“, privaten Gegenkultur, das humanistische Ethos der Dissidenten und die Praxis des demokratischen Aufbruchs, neue demokratische Institutionen und Verfahren und insgesamt kompetente Eliten. Andererseits gibt es das Erbe von und die heute strukturell neu erzeugte Tendenz zu mehr Materialismus, narzißtischem Egoismus und zur Konzentration aufs Private. Teilweise zerfallen alte Familienbande und Freundschaften, teilweise besinnen sich die Menschen wieder auf ihren Wert. Vor allem aber droht das kulturelle Kapital intensiver persönlicher Kommunikation auf der Basis egalitärer Sozialbeziehungen und alltäglicher Hilfsbereitschaft aus den Zeiten des Mangels verschüttet zu werden. Oder besser: Dieses Kapital findet gleichsam nicht den Anschluß an die neuen Zeiten und Strukturen. So liefern die sozialistische und postkommunistische Zeit auf sehr unterschiedliche und widersprüchliche Weise systemspezifische Ansatzpunkte für die Entwicklung einer humanistischen Lebenspraxis im Sinne Fromms.

IV. Neue Werte? – Sozialistische Tradition, Leistungsprinzip und Marketing-Orientierung

Die sozialistische Erziehung und ihre Ideologie, so sagen viele Beobachter, hätten letztlich kaum dauerhafte Wirkungen auf das Denken und Handeln der Menschen gehabt. Grundsätzlich richtig ist, daß die Ideologie der Partei nur bei wenigen Anhängern wirklich Glauben gefunden hatte, der Marxismus-Leninismus nicht die „civil religion“ der Alltagspraxis im Osten Europas war. Was aber bis in die heutige Zeit besonders wirksam bleibt, sind bestimmte *tradierte Werte und Ordnungsvorstellungen*, die vor allem, aber nicht nur auf die sozialistische Zeit zurückgehen. Die starke Orientierung an Konsum, sozialer Sicherheit und umfassender staatlicher Daseinsvorsorge habe ich schon erwähnt. Genauso wichtig sind die Werte Gleichheit und soziale Gerechtigkeit – genauer gesagt: vor allem soziale Chancengleichheit für den Zugang zu Bildung, Beruf und Aufstieg; soziale Verteilungsgerechtigkeit nach dem Leistungsprinzip (und nicht nach dem Parteibuch), wenn es um

Bezahlung, Beförderung und Prestige geht. Die freie Entfaltung der Persönlichkeit, die Grund- und Menschenrechte, aber auch Solidarität gehören ebenfalls zu diesem schon vor 1989 entstandenen Wertekanon. Auch verstehen viele Menschen Nation und Gesellschaft weiterhin als Gemeinschaft der Arbeitenden, mit gemeinsamen Werten, Traditionen und dem Gefühl personaler Zusammengehörigkeit.

Im Gegensatz dazu fordert die *neue Ordnung*, die liberale kapitalistische Demokratie ganz andere Werte und Verhaltensmuster: die Vorherrschaft des individualistischen Egoismus gegenüber Kollektivinteressen, materialistisches Gewinn- und Besitzstreben, Arbeitsdisziplin und Aufstiegsorientierung; technokratisches Know-how, Leistung und Erfolg nach engen Effizienzkriterien; Prestige durch Statussymbole etc. Zwar waren einige dieser Werte und Maßstäbe auch schon im Sozialismus vorhanden, aber sie waren politisch-ideologisch weitgehend funktional eingebunden und in der Praxis relativiert. Das gilt gerade auch für das Leistungsprinzip, das in sozialistischer Zeit zwar immer wichtiger wurde, aber letztlich zweitrangig war gegenüber politisch-ideologischen Gesichtspunkten. Hohe Posten für Mittelmäßige durch die Patronage einer Partei stießen bzw. stoben gestern wie heute auf Ablehnung. Neue Armut und neue Reiche stehen sich unvermittelt und oft unversöhnt gegenüber. Die neuen Ungleichheiten, die Privilegien der Reichen und Mächtigen werden dann akzeptiert, wenn sie legal, auf durchsichtige Art und durch wirkliche Leistung erworben wurden. Doch kommen bei vielen Skepsis und verhaltene Wut auf, wenn ihnen alte Nomenklatura-Kader als neue Wirtschaftsbesse begegnen, wenn sich Korruption und Mafia ausbreiten. So setzt sich die Überzeugung nur langsam durch, daß gute Bildung, ehrliche Arbeit und solide Leistung sich mindestens langfristig bezahlt machen, daß sie wirklich zählen auf dem Weg nach oben. So werden einerseits die neuen Bildungs- und Aufstiegschancen, der neue Raum für unternehmerische Initiativen oder persönliche Selbstentfaltung grundsätzlich begrüßt.

Andererseits fehlt es den meisten an Know-how und Kapital, und allzu viele kommen „einfach nicht mit“ bei dieser Art und Dynamik privaten Wirtschaftens. Der Abbau sozialer Sicherheit macht die Lebenschancen und -wege viel weniger berechenbar als früher. Langfristig sind die meisten optimistisch, kurzfristig pessimistisch gestimmt. Bei den Verarmten und Perspektivlosen wachsen Unsicherheit, Resignation und Fremdenfeindlichkeit. Angesichts dieser Widersprüche und

Gefährdungen ziehen sehr viele Menschen eine mindestens zwiespältige, wenn nicht negative „Sozialbilanz“ dieser so hoffnungsvoll begonnenen Neuordnung ihrer Gesellschaft. Sie bleiben gesellschaftspolitisch skeptisch und stellen mindestens die praktische Umsetzung dieser neuen Werte (wenn nicht diese selbst) vielfach in Frage. Die sozioökonomische und sozialpsychologische Basis für gemeinnütziges Engagement und eine demokratische politische Kultur ist in vieler Hinsicht noch immer brüchig in Ostmitteleuropa.

1. Die neue konformistische Marketing-Orientierung

Viele Menschen spüren auch, wie sehr sich Persönlichkeitsstrukturen und Verhaltensweisen unter dem Anpassungsdruck der neuen Zeit ändern: Autoritäre Orientierungen werden nicht nur durch narzißtische, sondern auch durch eine konformistische Marketing-Orientierung abgelöst. Darunter versteht Fromm eine Charakterstruktur, die davon lebt, sich an den Markt, an das, was ankommt und Erfolg hat, an das anonyme „man“ anzupassen⁸. Auf dem Arbeits- wie auf dem Personalmarkt, im öffentlichen wie im privaten Leben zählt vor allem, wie man sich darstellt, nicht was man ist; ob man sich allen Erfordernissen schnell und perfekt anpassen kann, nicht ob man eine eigene Persönlichkeit, ein authentisches Selbst entwickelt hat und bewahrt. Flexibilität heißt das Zauberwort, nicht Identität: Flexibel spielt der Marketing-Charakter die verschiedensten Rollen. Er denkt, fühlt, sagt und tut, was *man* denkt, fühlt, sagt und tut. Nicht mehr eine konkrete personale Autorität bestimmt über ihn, sondern die anonyme Autorität des „man“, die realen und projizierten Anpassungszwänge, die gesellschaftlichen Normen und das, was „in“ ist. Im Unterschied zum autoritären Charakter sind nun nicht mehr Unterwerfung und symbiotische Nähe kennzeichnend, sondern Distanz und bloße Anpassung an *anonyme* Autoritäten. Die innere Abwehr und der äußere Kampf gegen die *bekannt*e Autorität schaffen selbst in der Verneinung noch Verbindlichkeit, sogar eine eigentümliche Form von Sicherheit, „wenn man weiß, wer der Gegner ist“. Im Postkommunismus fällt dieses klar bezeichnete, zur Selbstbehauptung provozierende Gegenüber fort. Es verwandelt oder verkleidet sich auch nur; jedenfalls wird es kaum noch greifbar. Es regiert die unsichtbare Hand des Marktes, von Erfolg und Mißerfolg, von Leistungsdruck und Versagensängsten.

8 Vgl. dazu ausführlich R. Funk (Anm. 2), S. 43–52.

Gewiß, auch in der sozialistischen Zeit gab es Ansätze für eine konformistische Marketing-Orientierung: den Druck und die Rituale der Anpassung, die Wendigkeit der Funktionäre, verlogene Selbstdarstellungen und geschönte Erfolgsberichte. Im Postkommunismus hatten gerade diejenigen bald wieder Erfolg und gute Positionen, die schon in sozialistischer Zeit als Manager und Funktionäre besonders wendig und clever waren, die reden und organisieren konnten, die Beziehungen hatten und wußten, „wo es etwas zu holen gibt“. Sie waren flexibel oder gerissen – oder auch einfach nur kriminell. Die große Mehrzahl der Menschen aber muß heute hart arbeiten und weithin Wohlverhalten zeigen, um nicht den Arbeitsplatz zu verlieren. Wer früher keine Leistung brachte, der blieb eben, wo er war. Heute aber drohen ihm Abstieg und Armut.

2. Die Ambivalenz von Leistung und Wohlstand

Die Ambivalenz dieser Marketing-Orientierung und des heute so viel nachdrücklicher als früher durchgesetzten *Leistungsprinzips* wird gerade in den postkommunistischen Gesellschaften besonders deutlich – nicht nur, was die sozialen, sondern auch was die psychischen Folgen angeht. Einerseits werden beim Lernen und in der Arbeit zu Recht Leistungen gefordert. Auch für Fromm gilt: Etwas zu leisten gehört zu unseren produktiven Möglichkeiten, Leistungen sind weithin das Produkt von Arbeit und Vernunft, also auch ein Ausdruck unseres *Humanum*. Andererseits wissen nicht nur Psychologen: Wer mehr leistet als gefordert, wer *zuviel* arbeitet, leidet häufig darunter, daß er sich selbst nicht genügend anerkennt und meint, zu wenig anerkannt zu werden. So sucht er jene vermißte Anerkennung, die im Grunde auf Liebe zielt, in der Selbstbestätigung durch meßbare Leistungen und sichtbaren Erfolg. Er sucht vor allem Anerkennung von außen – im Verdienst, im Status, in Symbolen und Auszeichnungen. Leistungen und Erfolge sollen vermitteln, was sonst nicht zu erreichen ist – das Gefühl, etwas wert zu sein, mit sich identisch zu sein, letztlich: liebenswert zu sein und geliebt zu werden. So möchte man für sich Wärme erzeugen in einer zunehmend kälter werdenden Gesellschaft, Nähe statt Distanz, Verbindlichkeit statt Beziehungslosigkeit. Dieser weitverbreitete Irrtum der Psyche bleibt oft ein Leben lang undurchschaut und läßt Menschen leidvoll etwas suchen, was so nicht erreicht werden kann. „Liebe gegen Leistung“ – diese verhängnisvolle *Maxime* wird oft schon in der Kindheit angelegt, in Schule und Beruf Tag für Tag gesellschaftlich reproduziert. Ich möchte nicht mißverstanden

werden: Nicht die Leistung an sich wird hier kritisiert, sondern der Glaube, auf diese Weise könne man den Wert der eigenen Person einschätzen, die Annahme des eigenen Selbst oder gar Liebe von anderen erreichen.

Auch ein anderer Mechanismus psychischer Kompensation betrifft nicht nur die postkommunistischen Gesellschaften, wird aber in Ostmitteleuropa besonders deutlich. Nicht weniger hinderlich für den Weg „vom Haben zum Sein“ ist ein Phänomen, das die kapitalistische Konsumgesellschaft nun auch hier viel stärker als früher ermöglicht, ja ab einem bestimmten Wohlstandsniveau von ihrer Natur her mitzuerzeugen scheint: der Glaube, psychisches Wohlbefinden sei vor allem durch Konsum, durch das Kaufen und Nutzen von Waren erreichbar. Oder anders gesagt: der *Versuch, die inneren psychischen Mängel durch äußeren Wohlstand zu kompensieren*. Es geht hier nicht um pauschale Konsumkritik, sondern um die psychische Wirkung einer schön verpackten Warenwelt und ihrer Werbung, die dem Verbraucher suggerieren möchte, er oder sie könne Wohlbefinden, jugendliche Frische und entspannte Kreativität, jedenfalls eine substantielle innere oder psychische Befriedigung durch den Konsum bestimmter Produkte, durch ein neues Ambiente oder modische Kleidung erreichen. Gerade im Postkommunismus besteht noch die Chance, den Menschen zu suggerieren, es wäre möglich, einen Mangel an Selbstwertgefühl und sinnvoller Freizeitgestaltung, vielleicht auch an Lebenssinn und Zuwendung auf diese Weise zu kompensieren. Die Lebensenergie richtet sich immer mehr auf die Gestaltung der äußeren Lebensbedingungen – eine doppelte Kompensation für jahrzehntelangen materiellen Mangel wie für eine neue innere Leere.

3. Gemeinsame Lernprozesse in Ost und West

Manches, was hier angesprochen wurde, gilt auch für die sogenannten westlichen Gesellschaften, wenn auch unter jeweils anderen Vorzeichen. In vieler Hinsicht nähern sich die Gesellschaften in West- und Ostmitteleuropa langsam auch in ihren inneren Strukturen an. In dem Maße, wie dies geschieht, erkennen wir auch ähnliche psychische Probleme, sehen wir – hoffentlich auf beiden Seiten – die sozialpsychologisch formierenden und deformierenden Kräfte von gestern und heute. Dabei können wir miteinander und voneinander lernen. Wichtig wäre es, gerade auch im Westen die Erfahrungen der Menschen in Ostmitteleuropa aus den letzten Jahrzehnten zur Kenntnis zu nehmen und zu verstehen. Auf dem Weg zu einer

demokratischen politischen Kultur und zu einem Gesellschaftscharakter, der nicht nur am Haben orientiert ist, könnten sie hilfreich sein. Diese Erfahrungen waren und sind schwierig und zum Teil leidvoll und sicher sehr ambivalent. Was hier zählt, ist jedoch nicht nur die Einsicht in das, was man nicht mehr will. Es sind vielmehr auch die positiven Erfahrungen mit menschlicher Kommunikation und praktischer Solidarität, von Nähe und Gleichheit, von Mut und Selbstbehauptung im Alltag, der Macht der Ohnmächtigen und der Ohnmacht der Mächtigen. Sie sind ein großes humanes und kulturelles Kapital, über das die alten liberalen Demokratien so nicht verfügen. Gewiß – es sind Erfahrungen, die die Menschen in einem vergangenen, gescheiterten System gesammelt haben. Aber sie verleihen ihnen eine spezifische Stärke und Gelassenheit, Geduld und Nüchternheit, die Chancen des Neuanfangs wahrzunehmen wie seine Schwierigkeiten und Lasten zu ertragen. Der Wandel der Werte fordert neue Wert- und Charakterorientierungen in Persönlichkeitsstrukturen und Verhaltensweisen. Die Risiko- und Lernbereitschaft von Millionen von Menschen, die diesen historisch einmaligen Transformationsprozeß ge-

stalten oder auch nur erleiden, macht deutlich: Hier wird nicht nur vieles nachgeholt, was im westlichen Europa schon vorhanden ist; sondern hier wird zugleich demonstriert, daß die Menschen in Ostmitteleuropa sehr bewußt und selbstbewußt ihren eigenen Weg gehen wollen und können. Es ist ein Weg nicht erst in die Moderne hinein, sondern ein Weg in der Moderne.

Dabei geht es um die eingangs zitierte Einsicht Erich Fromms: Eine psychische Neuorientierung ist notwendig, wenn eine humane und demokratische Neuorientierung der sozialen Psyche in postkommunistischen wie in den älteren kapitalistischen Gesellschaften gelingen soll. Nicht nur wünschenswert, sondern strukturell und funktional erforderlich sind ein neuer „produktiver Gesellschaftscharakter“ (Erich Fromm), ein grundlegender Wandel der psychischen Strukturen vom Haben zum Sein. Das ist ein weitgestecktes, fast schon utopisches Ziel. Viel wäre schon erreicht, wenn die Erkenntnis wüchse, wie wichtig dieser *psychische* Wandel ist – nicht nur im Persönlichen, sondern auch für eine Humanisierung von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft.

Nachholende Mobilisierung Demokratisierung und politischer Protest in postkommunistischen Gesellschaften

I. Vorbemerkungen

Bereits kurz nach den ersten freien Wahlen in den postkommunistischen Ländern Ost- und Ostmitteleuropas wurde deutlich, daß der gleichzeitig stattfindende Umbau des wirtschaftlichen und des politischen Systems mit erheblichen Konflikten einhergehen würde. Massenproteste gegen Betriebsstillegungen und Entlassungen, Protestaktionen gegen Kürzungen der staatlichen Sozialleistungen, gegen restriktive Abtreibungsregelungen sowie gegen staatliche Maßnahmen der neugewählten Regierungen im Umgang mit der kommunistischen Vergangenheit haben die antikommunistischen, oppositionellen Protestbewegungen der Umbruchjahre 1989/90 in den postkommunistischen Gesellschaften inzwischen abgelöst. Zugleich zeigt sich, daß nach wie vor erhebliche Legitimations- und Konsolidierungsprobleme für die sich neu etablierenden politischen Institutionen bestehen. Ausdruck dieser Probleme sind beispielsweise labile Regierungen, die zu häufigem Regierungswechsel führen, eine geringe Bindekraft politischer Parteien sowie politische Apathie bei Teilen der Bevölkerung¹.

Für die politische Transformation der postkommunistischen Gesellschaften stellt sich daher nicht nur die Frage, wie der politisch-rechtliche und personelle Aufbau demokratischer Institutionen gelingt. Vielmehr muß auch danach gefragt werden, welche gesellschaftlichen Entwicklungen die Transformation zur Demokratie befördern bzw. welche Probleme sie behindern. Können die kurz

nach der eingeleiteten Transformation einsetzenden politischen Proteste die Demokratisierung ernsthaft in Frage stellen? Oder sind sie nicht vielmehr Zeichen einer „Normalisierung“ – Ausdruck demokratischer Verhältnisse? Entsteht nach den Massenprotesten des revolutionären Umbruchs 1989/90 nun eine neue Protestkultur als „nachholende Mobilisierung“? Oder handelt es sich um diffuse, kurzfristige Proteste, die keine langfristigen Veränderungen der politischen Kultur bewirken?

Allgemein formuliert ist politischer Protest eine Möglichkeit, Interessen auch außerhalb der etablierten Institutionen zu artikulieren und auf politische Prozesse einzuwirken. Er kann damit als eine Form unkonventioneller politischer Partizipation verstanden werden². In der Transformationsforschung wird Protest als Ausdruck für noch ungelöste politische Konflikte im Institutionenumbau angesehen, da typischerweise diejenigen Gruppen zum Mittel des Protests greifen, die ihre Interessen nicht oder nur ungenügend im politischen Prozeß repräsentiert sehen. Zugleich kann der Verlauf eines Protestzyklus Aufschluß über die Konsolidierung von demokratischen Willensbildungs- und Konfliktlösungsmechanismen geben³.

In diesem Beitrag wird davon ausgegangen, daß sich die Bedeutung von politischem Protest entlang dreier Dimensionen definieren läßt.

2 Vgl. Samuel Barnes/Max Kaase, *Political Action. Mass Participation in Five Western Democracies*, Beverly Hills – London 1979.

3 Vgl. Grzegorz Ekiert/Jan Kubik, *Protest Event Analysis in the Study of Regime Change and Consolidation*, Paper prepared for the International Workshop on Protest Event Analysis, Wissenschaftszentrum Berlin, Mai 1996; Philippe C. Schmitter, *Some Propositions about Civil Society and the Consolidation of Democracy*, in: Institut für Höhere Studien Wien (Hrsg.), *Reihe Politikwissenschaft*, Nr. 10, September 1993, Wien 1993, S. 1–14. Vgl. zur Protest-Erforschung auch Grzegorz Ekiert/Jan Kubik, *Rebellious Civil Society and the Consolidation of Democracy in Poland 1989–1993*, Manuskript, April 1995; dies., *Strategies of Collective Protest in Democratizing Societies: Hungary, Poland and Slovakia since 1989*, Paper prepared for the Tenth International Conference of Europeanists, Chicago, March 14–16, 1996.

1 Zur Transformation in Ost- und Ostmitteleuropa vgl. Klaus von Beyme/Claus Offe (Hrsg.), *Politische Theorien in der Ära der Transformation*, Opladen 1996; Wolfgang Merkel (Hrsg.), *Systemwechsel I. Theorien, Ansätze, Konzeptionen*, Opladen 1994; ders., *Theorien der Transformation*, in: K. von Beyme/C. Offe, ebd., S. 30–58; Claus Offe, *Der Tunnel am Ende des Lichts. Erkundungen der politischen Transformation im Neuen Osten*, Frankfurt am Main 1994; Helga Welsh, *Political Transition Process in Central and Eastern Europe*, in: *Comparative Politics*, (July 1994), S. 379–394.

Erstens, da die Protestmobilisierung eine zumindest rudimentäre Bildung von Gruppenidentitäten einschließt, zeigen Proteste an, welche sozialen Gruppen in den Transformationsgesellschaften eigene Identitäten entwickeln.

Neben dieser gruppenspezifisch-sozialen Dimension ist *zweitens* relevant, welche Konflikte politisch artikuliert werden. Angesichts der zunächst noch offenen Situation institutioneller Entscheidungen als „unstructured opportunities“ (Grzegorz Ekiert/Jan Kubik) in Transformationsgesellschaften wirken Proteste nachhaltiger auf den Institutionalisierungsprozeß, als das in den bereits etablierten politischen Demokratien westlicher Länder der Fall ist. Die öffentliche Artikulation von Protest kann nicht nur als Versuch der Beeinflussung von politischen Entscheidungssituationen angesehen werden, sondern auch als Wirkungsfaktor in Institutionalisierungsprozessen. Beispielsweise kann anhaltender Protest zur politischen Abkapselung einer Gruppe oder zu ihrer dauerhaften Ausgrenzung aus dem institutionalisierten Entscheidungsprozeß führen.

Eine *dritte*, überaus wichtige Dimension betrifft die Entwicklung zivilgesellschaftlicher Strukturen postkommunistischer Gesellschaften. Da die ehemals kommunistisch regierten Länder in der Regel besonders schwache zivilgesellschaftliche Traditionen aufweisen, kommt es im Prozeß der Demokratisierung darauf an, daß die vom Staat unabhängige gesellschaftliche Sphäre, in der politisch-demokratisches Verhalten praktiziert wird, ausgebaut wird. Durch politische Proteste findet eine Öffnung des politischen Handlungsfeldes statt und in dem Maße, in dem intermediäre Organisationen, Verbände, Vereine, Selbsthilfe- und Bürgergruppen sich über Proteste politisch artikulieren, kommt es zu einer Ausdifferenzierung in diesem vorstaatlichen Raum.

Die Protestbewegungen in postkommunistischen Gesellschaften, die neben den ehemaligen antitotalitären, bürgerrechtlichen Oppositionsbewegungen auch partikularistische, antidemokratische oder radikale Bewegungen einschließen, sind vielschichtig und ambivalent. Um herausarbeiten zu können, welche Protestgruppen und -bewegungen die zivilgesellschaftliche Transformation befördern, indem sie gesellschaftliche Handlungsfelder öffnen, und welche, beispielsweise durch gewaltförmige oder dissoziative Protestmobilisierung, den Prozeß der Demokratisierung erschweren oder behindern, ist eine präzise, empirisch fundierte Analyse erforderlich.

II. Theoretischer und methodischer Ansatz der Protest-Erforschung

Politischer Protest als Ausdrucksform unkonventioneller politischer Partizipation in postkommunistischen Gesellschaften ist in der Transformationsforschung bislang kaum systematisch untersucht worden. Um diese Forschungslücke zu schließen, wurde in einem internationalen, vergleichenden Forschungsprojekt eine empirische Untersuchung darüber durchgeführt, welche politischen Proteste im Zeitraum von 1989 bis 1994 auftraten, das heißt in der Phase des Zusammenbruchs kommunistischer Regime und der daran anschließenden Kernperiode der Transformation bis zu den zweiten regulären, freien Wahlen⁴. Die Untersuchung knüpft theoretisch und methodisch an frühere Analysen von Protesten im Kontext gesellschaftlicher Umbrüche an, wie sie von Charles Tilly und Sidney Tarrow vorgelegt wurden⁵. Wie Tilly zeigen konnte, treten Proteste periodisch immer wieder in Umbruchphasen auf und können sich – besonders als gewaltsame Proteste – zu revolutionären Situationen verdichten. Tarrow hat am Beispiel Italiens Protestzyklen in der Demokratisierung des Landes in der Nachkriegsentwicklung nachgezeichnet. Methodisch am ausgereiftesten beeinflusste seine Studie weitere Untersuchungen über westeuropäische Demokratien. Inzwischen hat sich die Protestforschung, vor allem unter dem Eindruck der Entwicklung neuer sozialer Bewe-

4 Die Untersuchung wurde in Kooperation mit Grzegorz Ekiert vom Center for European Studies der Harvard University und Jan Kubik von der Rutgers University im Forschungsverbund mit Wissenschaftlern in Polen, Ungarn und der Slowakei durchgeführt. Mit Hilfe eines standardisierten Fragebogens ist eine Inhaltsanalyse von Zeitungen und Zeitschriften in vier Ländern durchgeführt und eine Datenbank erstellt worden, die Protestereignisse (protest events) in den vier Ländern – in Polen, Ungarn, der Slowakei und der DDR bzw. Ostdeutschland – erfaßt. Großzügige finanzielle Förderungen des „Program for the Study of Germany and Europe“ der Harvard University, der Deutschen Forschungsgemeinschaft und des DAAD-ACLS-Programms zur Förderung transatlantischer Forschung haben die Arbeiten an der Freien Universität Berlin über die DDR/Ostdeutschland in den Jahren 1994 bis 1996 ermöglicht. Das Wissenschaftszentrum Berlin unterstützte die Forschung durch einen Gastaufenthalt der Autorin beim Präsidenten, Friedhelm Neidhardt, im November und Dezember 1995.

Ich danke Wojciech Jaron, Imke Keil, Roland Kern, Isabella Knoesel, Claudia Roth und Angelika von Wahl für die Unterstützung bei der Datensammlung und -auswertung sowie Mathias Ecker für die statistische Auswertung der Daten.

5 Vgl. Sidney Tarrow, *Democracy and Disorder. Protest and Politics in Italy 1965–1975*, Oxford 1989; Charles Tilly, *From Mobilization to Revolution*, Reading, Mass. 1978.

gungen in Westeuropa, zu einem eigenständigen Forschungsgebiet der vergleichenden Politikwissenschaft entwickelt.

Die methodischen Vorteile der Protestereignisanalyse für die Untersuchung postkommunistischer Transformationsgesellschaften lassen sich wie folgt beschreiben. *Erstens* sind Proteste klar abgrenzbare Ereignisse, die der empirischen Forschung besonders gut zugänglich sind. Eine präzise Definition des Protestereignisses („protest event“) ist dafür erforderlich. *Zweitens* sind Protestereignisse kontextbezogen, das heißt, sie verweisen auf zugrundeliegende gesellschaftliche und historische Wandlungsprozesse, die sich in kollektiven Aktionen ausdrücken. Im Kontext des Systemwechsels kommt es in den postkommunistischen Gesellschaften zu sehr weitreichenden Veränderungen, wobei für diese Transformation gilt, daß sie durch ein hohes Maß an Unsicherheit – „uncertainty“ – charakterisiert ist. Die Protestanalyse versteht das kollektive Handeln in Form von Protesten als Indikator für Konfliktlinien im kontextualen Zusammenhang der Transformation. *Drittens* wird über die Analyse des Protestverhaltens ein Zugang zur Untersuchung zivilgesellschaftlicher Strukturen gefunden, der es ermöglicht, die Konturen des vorstaatlichen Raums empirisch zu analysieren⁶. Werden die Organisatoren von Protesten detailliert erhoben, dann kann beispielsweise das Mobilisierungspotential von neuen sozialen Bewegungsgruppen ermittelt werden, wodurch es möglich wird, Rückschlüsse auf die Vitalität der Zivilgesellschaft zu ziehen. Auch läßt sich feststellen, inwiefern die Oppositions- und Bürgergruppen der Umbruchzeit in der postrevolutionären Phase noch aktiv sind, selbst wenn sie im Institutionalisierungsprozeß politisch marginalisiert wurden.

6 Ekiert und Kubik unterscheiden in Anlehnung an Alfred Stepan zwischen drei Bereichen politisch-öffentlichen Handelns: dem Staat, der politischen Gesellschaft und der Zivilgesellschaft. Der Staat umfaßt die autoritativen und bürokratischen Einrichtungen; er läßt aufgrund der verpflichteten formalisierten Prozeduren nur wenig direkte Bürgerpartizipation zu. In der politischen Gesellschaft („political society“) findet über Parteien eine öffentliche Artikulation politischer Interessen statt; über Wahlen und Parteien steht Bürgern unter definierten Voraussetzungen Partizipation zu, wobei Parteien über ein breites Spektrum der Interessenvertretung verfügen. Protest als unkonventionelle Formen der Partizipation wird häufig von Gruppen und Vereinigungen der Zivilgesellschaft („civil society“) eingesetzt, um Öffentlichkeit für ihre Anliegen herzustellen. Zu diesem Bereich rechnen Ekiert und Kubik Berufsvereinigungen, Verbände, Gewerkschaften, kirchliche Gruppen, Nachbarschafts- und Selbsthilfegruppen, die ein öffentliches, gesellschaftliches Anliegen vertreten. Sie konstituieren den nicht-staatlichen Bereich in der Gesellschaft. Vgl. G. Ekiert/J. Kubik, *Rebellious Civil Society* (Anm. 3).

Protestformen können zudem Aussagen darüber ermöglichen, inwiefern „zivile“, das heißt gewaltfreie Formen des Widerstandes angewandt werden oder ob nichtzivile Formen des Protestes überwiegen, die das soziale Gewebe der Gesellschaft auf eine Zerreißprobe stellen. Im Rahmen der vergleichenden Studie wurde als Arbeitsdefinition angenommen, daß die Zivilgesellschaft intermediäre Organisationen, Vereine, Verbände sowie Selbsthilfe- und Bürgergruppen umfaßt.

In die Studie wurden die vier Länder Polen, Ungarn und die Slowakei sowie die DDR bzw. die neuen Bundesländer einbezogen. Damit sind verschiedene, länderspezifische Muster der Transformation berücksichtigt. Neben forschungspraktischen Überlegungen war eine Bedingung für die Auswahl der Länder, daß in allen Fällen während der ersten Jahren nach dem Umbruch grundlegende Entscheidungen zur politisch-institutionellen Umgestaltung und Demokratisierung eingeleitet wurden. Obwohl die ehemalige DDR aufgrund der Vereinigung mit der Bundesrepublik als Sonderfall der Transformation gilt, stellte sich wie in den anderen Transformationsgesellschaften die Frage, wie die Bevölkerung auf den fundamentalen Systemwechsel reagiert und wie Proteste vor dem Hintergrund der Vergangenheit zu interpretieren sind. Als ehemals kommunistisch regierte Länder weisen die vier Fallbeispiele nicht nur einen ähnlichen historisch-politischen Problem- und Erfahrungsschatz auf, sondern sie sahen sich nach 1989 auch vor vergleichbare politische Grundsatzentscheidungen gestellt. Während in Polen und in der ehemaligen DDR sehr rasch weitgehende wirtschaftliche Umstrukturierungen erfolgten – in Polen durch die „Schocktherapie“ nach dem Balcerowicz-Plan, in der DDR durch den Beitritt zur Bundesrepublik –, vollzog sich der wirtschaftliche Umbau in Ungarn eher graduell, und in der Slowakei konnte sich zunächst noch ein größerer Staatssektor erhalten. Jedoch wurden in allen vier Ländern marktwirtschaftliche Strukturen eingeführt.

Der politische Umbau der Institutionen orientierte sich in allen vier Ländern am Modell der parlamentarischen Demokratie, wobei sich in Polen zunächst eine stärkere präsidialdemokratische Komponente durchsetzen konnte. Polen repräsentiert ein Land mit längerer Protest- und Oppositionstradition, während sich in Ungarn erst in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre Protestgruppen wie beispielsweise im Umweltbereich öffentlich artikulierten. In der DDR und in der Tschechoslowakei war eine plötzlich anschwellende Massenbe-

wegung Ende 1989 für den Systemzusammenbruch charakteristisch, und der politische Wandel vollzog sich in relativ kurzer Zeit. Darüber hinaus veränderte sich für zwei Länder der Untersuchungsgruppe die Staatsform von Grund auf: in der DDR durch die Auflösung des Staates mit dem den Beitritt am 3. Oktober 1990 und in der Slowakei durch die Auflösung der Tschechoslowakei im Jahr 1993. In der Analyse wurde angenommen, daß diese Parameter der Transformation – die historische und politisch-kulturelle Erfahrung mit Protest und Opposition, Tempo und Reichweite der wirtschaftlichen Reformen und die politische Umgestaltung einschließlich der Veränderung der Staatlichkeit – Einfluß auf die Formen und den Verlauf kollektiver Aktionen nach dem demokratischen Umbruch ausübten.

Als Protestereignis wurde in der Studie ein Geschehen definiert, das folgende Kriterien erfüllt: Das Ereignis mußte als kollektive Aktion durchgeführt werden, das heißt, es mußten mindestens drei Personen beteiligt sein; Ausnahmen bilden besonders spektakuläre Aktionen wie Hungerstreiks. Weiterhin mußte das Ereignis durch eine unkonventionelle Aktionsform charakterisiert sein. Dies ist beispielsweise bei Demonstrationen und Betriebsbesetzungen der Fall, aber auch bei offenen Briefen und Aufrufen, die zwar die öffentliche Ordnung nicht unmittelbar stören, aber eine unkonventionelle Form der politischen Beteiligung darstellen. Während der Aktion mußten in der Regel politische Forderungen öffentlich artikuliert werden, die wortgetreu erfaßt und kategorisiert wurden. Allerdings wurden auch Ereignisse ohne explizite verbale Äußerungen aufgenommen, wenn sie eindeutig politischen Charakter trugen, wie ausländerfeindliche, rechtsradikale Aktionen oder Schweigemärsche. Schließlich mußte durch das Ereignis eine Öffentlichkeit hergestellt werden, die dann gegeben war, wenn über die Aktion in mindestens einer Zeitung berichtet wurde. Auf Basis dieser detaillierten Definition wurde eine Inhaltsanalyse von Zeitungen und Zeitschriften durchgeführt, und die Protestereignisse wurden zunächst in einem standardisierten Fragebogen erfaßt und anschließend computergestützt ausgewertet. Die Daten wurden, soweit es möglich war, mit offiziellen Statistiken und Angaben, wie Streikstatistiken der Gewerkschaften und Polizei- bzw. Verfassungsschutzdaten, abgeglichen und durch Hintergrundanalysen ergänzt. Im Ergebnis wurde eine Datenbank mit insgesamt 3 984 Protestereignissen in den vier Ländern im Zeitraum zwischen 1989 bis 1994 erstellt, die für weitere Forschungen zugänglich sein wird.

III. Protestverlauf in der Transformation

Wie sich im Verlauf der Untersuchung zeigte, weisen alle vier Länder eine deutliche Protestaktivität auf, die sich durch alle Jahre seit dem revolutionären Systemwechsel zieht. Allerdings variieren die Protesthäufigkeit und -intensität länderspezifisch. Eine Frage, die uns zunächst beschäftigte, betraf die Auswirkungen der unterschiedlichen Modi des Regimewechsels auf das Protestverhalten. In der Analyse der postkommunistischen Transformation können zwei Formen der Ablösung des kommunistischen Regimes unterschieden werden: der *graduelle* und der *abrupte* Regimewechsel. In die erste Gruppe gehören die Länder, in denen die Ablösung des kommunistischen Regimes entweder durch eine länger andauernde Oppositionsbewegung „von unten“ vorbereitet oder in denen der Wandel „von oben“ durch Positionswechsel innerhalb des kommunistischen Parteiapparats schrittweise eingeleitet worden war⁷. Polen und Ungarn können folglich als Repräsentanten eines graduellen Regimewechsels angesehen werden. In den beiden anderen untersuchten Ländern, der ehemaligen DDR und der Tschechoslowakei, vollzog sich der Regimewechsel abrupt und in kürzester Zeit. In der Tschechoslowakei fanden erst im Dezember 1989 Massendemonstrationen statt, denen jedoch binnen weniger Tage die Ablösung des alten Regimes folgte⁸. Auch die DDR gilt als „latecomer“ im Regimewechsel, wobei auch in diesem Fall in relativ kurzer Zeit ein fundamentaler Wechsel eingeleitet wurde. Führen die günstigeren Bedingungen für kollektive Aktionen in der graduellen Transformation mit der schrittweisen Öffnung auch mittelfristig zu einer höheren Protestbereitschaft? Weisen also postkommunistische Länder mit längerer Oppositionstradition eine höhere Protestbereitschaft auf als diejenigen, in denen Protestverhalten, zumindest in der jüngeren

7 Vgl. W. Merkel (Anm. 1).

8 Recht eingängig sind die Modi der Ablösung kommunistischer Regime mit dem sich beschleunigenden Zehnerintervall beschrieben worden: In Polen dauerte der Regimewechsel 10 Jahre von der Gründung der freien Gewerkschaft *Solidarność* 1980 bis zur ersten (halbfreien) Wahl im Juni 1990, in Ungarn 10 Monate von der Änderung der Verfassung im Oktober 1988 bis zur Ablösung vom Blockkonsens im Sommer 1989, in der DDR 10 Wochen vom Rücktritt Erich Honeckers im Oktober 1989 bis zum Machtwechsel durch Einrichtung des Runden Tisches bzw. die Demontage der Staatssicherheit und in der Tschechoslowakei 10 Tage von den Massendemonstrationen bis zum Regierungswechsel im Dezember 1989.

Tabelle: Protestereignisse in Polen, Ungarn, der Slowakei und der DDR/Ostdeutschland

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	Summe
Polen	314	306	292	314	250	k. A.	1 476
Ungarn	122	126	191	112	148	44	743
Slowakei	k. A.	50	82	116	47	40	335
DDR/Ostdt.	222	188	291	269	282	183	1 435

Quelle: Eigene Datenbank, 1996.

Geschichte, nicht zum Repertoire politischen Handelns gehörte und die, wie die ehemalige DDR, durch besonders schwache zivilgesellschaftliche Strukturen gekennzeichnet waren⁹? Die obige Tabelle gibt Aufschluß über die Häufigkeit von Protestereignissen in den vier untersuchten Ländern.

Zunächst zeigen die Untersuchungsergebnisse, daß in allen vier Ländern auch nach dem Umbruch 1989/90 eine Protestmobilisierung auf beachtlichem Niveau stattfand. Kollektive Aktionen in Form von Protesten spielten nicht nur in der ersten Phase des Regimewechsels – während des Zusammenbruchs der kommunistischen Regime – eine entscheidende Rolle. Vielmehr zeigt sich, daß die Entscheidungsprozesse in der Demokratisierungsphase nach 1990 von vielfältigen Protestaktionen begleitet waren. Dabei weisen Polen und Ungarn eine recht kontinuierliche Protesthäufigkeit auf. In diesen Ländern hat der graduelle Wechsel günstigere Voraussetzungen für die Öffnung des politischen Raums und die Entwicklung einer relativ profilierten Protestbewegung ermöglicht. Im Fall Polens hatte die Oppositionsbewegung mit der „Solidarność“ eine erfahrene, seit 1980 organisatorisch vernetzte politische Vertretung, die auch nach dem Systemwechsel weiter protestaktiv bleibt. Durch die relative politische Offenheit im Falle Ungarns, das schon seit den sechziger Jahren mit verschiedenen Formen der Liberalisierung des Wirtschaftssystems experimentiert und in den vergangenen zwei Dekaden geringere politische Repressionen gegen reformorientierte Kräfte eingesetzt hatte als beispielsweise die DDR, haben sich ebenfalls günstigere Bedingungen für einer stärkere Protestmobilisierung herausgebildet. Die hohe Zahl der Proteste in der DDR 1989 bezieht sich vor allem auf die friedliche Revolution im Herbst des Jahres.

⁹ Nach dem Juni-Aufstand 1953 in der DDR und dem Prager Frühling 1968 wurde die Opposition in der DDR und der Tschechoslowakei besonders rigide unterdrückt; Systemkritiker wurden ausgewiesen. Daß es trotzdem vereinzelte Protestaktionen gegeben hat, weist für die DDR beispielsweise die britische Historikerin Mary Fulbrook detailliert nach. Vgl. Mary Fulbrook, *Anatomy of a Dictatorship. Inside the GDR 1949–1989*, Oxford 1995.

Im Ergebnis bestätigen die Daten zunächst die Annahme, daß die graduelle, von unten eingeleitete Transformation Protestverhalten im Übergang zur Demokratie besonders befördert. Polen ist das „proteststärkste“ Land mit der höchsten Anzahl von Protesten im gesamten Untersuchungszeitraum. Auch in Ungarn ist die Protestanzahl gemessen an der relativen Größe des Landes noch hoch. In beiden Fällen scheint sich zu bestätigen, daß sich der Raum für kollektive Aktionen aufgrund der relativ frühen Öffnung des politischen Systems gegenüber Veränderungen erweitert bzw. daß sich Protestverhalten im Repertoire politischen Handelns bereits befestigt hat.

Bemerkenswerterweise ist die Anzahl der Proteste in Ostdeutschland, wo der Regimewechsel abrupt erfolgte, nach 1990 ebenfalls überraschend hoch, im Jahr 1993 sogar höher als in Polen. Berücksichtigt man zudem, daß die Einwohnerzahl in den neuen Bundesländern etwa halb so groß ist wie die Polens, dann scheint das Protestpotential sogar höher als in Polen zu sein. Auch in der Slowakei ist ein deutlicher Anstieg von Protestaktionen festzustellen; dies gilt vor allem für die Jahre 1991 und 1992. Trotz der repressiven politischen Struktur vor dem Regimewechsel und der nur marginalen Existenz von Protest- und Oppositionsgruppen in den siebziger und achtziger Jahren ist also schon in relativ kurzer Zeit eine „nachholende Mobilisierung“ im Bereich unkonventioneller politischer Partizipation zu beobachten.

Eine weitere wichtige Frage betrifft die Muster des Protestverhaltens im zeitlichen Verlauf. Wie Sidney Tarrow und andere gezeigt haben, weisen Protestaktionen in westlichen Demokratien im Zeitverlauf analysiert zyklische Verlaufsmuster auf. Nimmt die Intensität des Protestes in der postkommunistischen Transformation zu oder ab? Beteiligen sich mehr Menschen an den einzelnen Protestaktionen, oder läßt die Kraft der Mobilisierung nach? Nimmt die Aggressivität des Protests zu, oder werden die gewählten Strategien weniger aggressiv?

Um die Intensität des Protestes zu messen, wurde zunächst eine gewichtete Analyse durchgeführt, daß heißt, die Anzahl der Proteste im jeweiligen Jahr wurde monatsweise nach der Anzahl der Teilnehmer, der Dauer des Protestes und der Reichweite – lokal, regional oder auf nationaler Ebene – gewichtet. Auf Basis der Daten zeigen sich zumindest in drei Ländern – in Polen, der Slowakei und Ostdeutschland – wellenartige Verlaufsformen des Protestes. Die Protestintensität beginnt in Polen 1989 bereits auf hohem Niveau, nimmt bis 1992 vor allem unter dem Eindruck der drastischen wirtschaftspolitischen Maßnahmen noch deutlich zu und liegt 1993 etwa auf demselben Niveau wie 1989 (das Jahr 1994 wurde noch nicht ausgewertet). Im Fall Ostdeutschlands nimmt die Protestintensität nach 1990 stark zu, das heißt, die Proteste dauern länger und mobilisieren mehr Personen; sie erreicht 1992 ihren Höhepunkt und geht dann bis 1994 zurück. In der Slowakei beginnt Protest auf einem niedrigen Niveau; es erfolgt eine Zunahme der Protestintensität 1991/92, kurz vor der Abtrennung von der Tschechischen Republik, und die Intensität flacht bis 1994 deutlich ab. In Ungarn weist der Verlauf eine eher diffuse Form auf: Die Protestintensität beginnt 1989 auf vergleichsweise hohem Niveau, geht 1990 und 1991 zurück, um dann wieder anzuschwellen, und läßt 1994 deutlich nach. Das heißt, daß die Entscheidungsphase politischer Umstrukturierung in allen vier Ländern von deutlicher, zum Teil zunehmender Protestintensität begleitet wird, und zwar unabhängig davon, auf welchem Niveau die Proteste 1989 begannen.

Die zentralen Konfliktlinien verlaufen in der Transformation entlang wirtschaftlicher und politischer Probleme. Wie die Untersuchung der Forderungen während der Protestaktionen zeigt, variieren die Themen nicht nur länderspezifisch, sondern auch im Zeitverlauf. In Polen konzentrieren sich die Forderungen im gesamten Untersuchungszeitraum auf wirtschaftliche Themen. Im Verlauf der Jahre nehmen dann die politischen Forderungen an Bedeutung zu. Nahezu umgekehrt verlief das Muster im Fall Ostdeutschlands. In der Revolution im Herbst 1989 standen politische Forderungen im Vordergrund. Wirtschaftliche Themen wurden von den Protestierenden damals kaum artikuliert. Nach der Vereinigung 1990 traten die politischen Forderungen nach grundlegenden Reformen dann hinter den wirtschaftlichen Problemen zurück. Wirtschaftliche Forderungen standen vor allem 1991, 1992 und 1993 im Mittelpunkt der Proteste. Zugleich differenzierte sich das Spektrum politischer Forderungen aus, so daß

Anliegen, die im sozialen Bewegungsspektrum (Umwelt, Verkehr, Frieden, Frauenpolitik) liegen, jetzt auch in den neuen Bundesländern einen breiteren Raum einnehmen. Eine deutsche Besonderheit ist die Polarisierung von Protesten um den Rechtsradikalismus und um die Asylrechtsdiskussion. Wirtschaftliche Probleme und politische Anliegen, wie Pressefreiheit, Bürgerrechte, Minderheitenprobleme und soziale Fragen, generieren Proteste in den anderen Ländern. In Ungarn und, deutlich seltener, in der Slowakei werden Minderheiten- und ethnische Probleme in Protesten artikuliert. In allen vier Ländern spielen immer wieder die historische Aufarbeitung der kommunistischen Vergangenheit und damit verbundene Probleme eine Rolle in den Protestaktionen.

Im Jahr 1994 läßt sich dann zunächst ein Rückgang der Intensität beobachten, mit der protestiert wird (wobei für Polen die Daten noch nicht vorlagen). Ob dieser Rückgang bereits das Ende des „Transformationszyklus“ markiert oder auf zufällige Faktoren zurückzuführen ist, müssen weitere Untersuchungen ergeben. Inwiefern es sich dabei um den Abschwung eines Protestzyklus im Sinne Tarrow's handelt, ist insofern schwierig zu beantworten, als der Zeitrahmen der Untersuchung zu kurz ist, um echte Zyklen vergleichend beobachten zu können. Jedoch verweist die wellenförmige Bewegung der Protestintensität darauf, daß das Bedürfnis nach Partizipation in der Phase, in der die Kernentscheidungen über den wirtschaftlichen und den politischen Umbau gefällt wurden, besonders ausgeprägt ist. Mit den zweiten nationalen Wahlen, die in mehreren postkommunistischen Ländern stattfanden, ging jedenfalls die Protestaktivität zunächst zurück. Auch die Aggressivität der Proteste in Form von konfrontativen, die öffentliche Ordnung nachhaltig störenden und teilweise gewaltförmigen Aktionen ließ nach.

IV. Konturen der Protestkultur postkommunistischer Gesellschaften

In allen postkommunistischen Gesellschaften läßt sich bereits kurz nach dem Regimewechsel eine erhebliche Ausdifferenzierung des Protestmilieus beobachten. In der Vier-Länder-Studie wurden detailliert sowohl diejenigen sozialen und beruflichen Gruppen erhoben, die sich an Protestaktionen beteiligen, als auch die Organisatoren der Proteste, das heißt diejenigen, die die Proteste initiieren oder politisch unterstützen. In der Kate-

gorie derjenigen sozialen Gruppen, die bei Protestaktionen besonders häufig auftreten, fällt zunächst auf, daß Industriearbeiter, die ja von der Umstellung auf die Marktwirtschaft am schärfsten betroffen sind, nur in Polen als eindeutig protestaktivste Gruppe ermittelt wurden. In den anderen Ländern sind es vor allem Beschäftigte im öffentlichen und Staatsdienst, die sich am häufigsten bei Protestaktionen beteiligen; Arbeiter bilden nur die zweitstärkste soziale Gruppe. Landwirte organisieren in allen Ländern vereinzelt Protestaktionen; nur in Polen treten sie bei einer größeren Zahl von Protesten in Erscheinung. Bemerkenswert ist auch die häufige Beteiligung Jugendlicher als sozialstruktureller Gruppe unter den Protestierenden. Besonders in Polen und im Fall der ehemaligen DDR sind Jugendliche deutlich an den Transformationsprotesten beteiligt: In Ostdeutschland waren Jugendliche in 17,8 Prozent der Proteste, in Polen in 10,5, in Ungarn in 8,5 und in der Slowakei in 6,0 Prozent der Proteste eindeutig als soziale Gruppe auszumachen¹⁰.

Ein weiterer wichtiger Befund ist, daß die Proteste überwiegend nicht „spontan“ stattfanden. Sie waren von bereits bestehenden Organisationen vorbereitet und initiiert worden. Die Protestaktivität geht also auf eine schon vorhandene, mehr oder weniger formalisierte Organisationsstruktur zurück, ist in der Regel zielgerichtet und mit klaren Forderungen verbunden, wobei durchaus auch diffuse Proteste ermittelt wurden. Die hohe „organisatorische Dichte“ der Proteste ist angesichts der kurzen Zeit, in der sich Protestträger nach dem Systemwechsel herausbilden konnten, erstaunlich, insbesondere da in der Literatur immer noch ein Bild vorherrscht, nach dem die Bevölkerung in den postkommunistischen Ländern politisch ungeübt, apathisch und orientierungslos ist. Im Lichte der Befunde über die gerichtete Protestbereitschaft und die organisatorische Umsetzung ist zu fragen, ob das Paradigma der „totalitären“ Gesellschaft, in der Partei und Staat ein Monopol über alle politisch-sozialen Gruppen besaßen, bezogen auf das Sozialverhalten nicht überdacht werden muß. Selbst in den geschlossenen Gesellschaften Ost- und Ostmitteleuropas der achtziger Jahre haben sich Ansätze von Widerstand und Opposition herausgebildet, die in das Repertoire des sozialen Verhaltens der Menschen eingegangen sind und die Protestkultur

beeinflussen. Zwar ist ein Bruch zwischen den Oppositions- und Protestbewegungen der achtziger Jahre und postkommunistischem Protest festzustellen, und die Bewegungen verlieren an Einfluß, weil sie rasch abgelöst werden durch eine Vielzahl neuer Gruppierungen. Aber es zeigt sich auch, daß die Wurzeln einiger Protestbewegungen und -gruppen, die in der Transformation aktiv sind, zum Teil in die achtziger Jahre zurückreichen. So hatte in Ungarn die Umweltbewegung schon Mitte der achtziger Jahre Proteste organisiert, in der DDR waren Friedens-, Umwelt-, Frauen- und Menschenrechtsgruppen aktiv, und im slowakischen Teil der Tschechoslowakei existierten Menschenrechts- und Dissidentengruppen.

Zugleich differenziert sich das Feld der Akteure und ihre Strategien in der Transformation erheblich aus. Besonders klar organisiert sind die Arbeitskämpfe. In Polen sind mit Abstand die meisten Proteste von Gewerkschaftsorganisationen initiiert worden; sie treten in nahezu der Hälfte aller Aktionen als Initiatoren oder Unterstützer auf. In den anderen Ländern werden knapp ein Viertel aller Proteste im Untersuchungszeitraum von Gewerkschaften durchgeführt. Zwei Tendenzen sind darüber hinaus hervorzuheben: Erstens zeigt sich, daß sich der zivile Bereich der Gesellschaft deutlich in Protestaktionen profiliert. Die den sozialen Bewegungen zuzurechnenden Gruppen treten als zweitstärkste Initiatoren und Unterstützer von Protestereignissen in Erscheinung. Dies ist besonders im Fall der neuen Bundesländer zu beobachten, wo sich neben den ehemaligen Bürger- und Oppositionsgruppen eine Vielzahl lokaler Gruppen sowie Organisationen der neuen sozialen Bewegung, wie die Umwelt- oder die Frauenbewegung, aktiv an Protesten beteiligen. Aber auch in Ungarn und in der Slowakei wird eine Ausdifferenzierung der Gruppen der sozialen Bewegungen beobachtet¹¹, wobei in der Slowakei die Existenz einer Vielzahl nichtstaatlicher Gruppen und Vereine auffällt¹². Zweitens ist es bemerkenswert, wie häufig sich politische Parteien an Protesten beteiligen bzw. sie sogar initiieren. Dies gilt nicht für Polen, wohl aber für Ungarn und die Slowakei mit etwa einem Drittel der Proteste sowie für die neuen Bundesländer mit

10 Vgl. Máté Szabó, Ungarn auf dem Weg zur Demokratie. Modernisierung, politische Innovation und Systemwandel, Bonn 1994; ders., Politischer Protest und Mobilisierung von Bürgern im Spiegel der Presse in der Slowakei, Slowenien und Ungarn 1993, Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, H. 24, Köln 1996.

12 Vgl. Darina Malova, Protest Events in Slovakia 1990–1994, unveröff. Manuskript, Bratislava, April 1996.

etwa einem Viertel aller Proteste. Nach bisheriger Erkenntnis gilt die Bereitschaft, sich „unkonventionell“ über Protestaktionen am politischen Geschehen zu beteiligen, besonders für Parteien, die aus der Bürgerbewegung entstanden sind, und für die postkommunistischen Parteien in der Opposition (wie die PDS). Hierfür gibt es im wesentlichen zwei Erklärungen: Zum einen bringen die Parteien häufig ein Politikverständnis mit, das unkonventionelle politische Aktionsformen einschließt. Zum anderen sind die sich neu herausbildenden Parteien zumeist weniger stark in das Institutionensystem und seine Entscheidungsprozesse eingebunden, und Proteste sind ein Weg, politische Entscheidungen in dieser noch „offenen“ Situation zu beeinflussen.

V. Strategien des politischen Protestes und das Gewaltproblem

Demokratische politische Ordnungen zeichnen sich dadurch aus, daß die Bürgerinnen und Bürger die Möglichkeit haben, sich auch über Protestaktionen an die Öffentlichkeit zu wenden. Allerdings wird auf der rechtlichen Ebene unterschieden zwischen solchen Protesten, die legal sind, und solchen, die sich nicht im Rahmen der Verfassung und der Gesetzlichkeit bewegen. Eine Grenzlinie bildet dabei in der Regel die Anwendung von Gewalt gegen Personen oder Sachen.

In den postkommunistischen Ländern Mittel- und Osteuropas – ehemals geschlossenen staatssozialistischen Gesellschaften – müssen sich rechtliche Regelungen im Umgang mit Protest und politisch-habituelle Verfahrensweisen erst herausbilden. Unter Umständen ist in der Phase der Transformation mit größerer Gewaltbereitschaft zu rechnen, wie es entsprechende Erfahrungen in lateinamerikanischen Ländern und in Südafrika zeigen. Eine zu lange Übergangszeit mit unklaren politischen und rechtlichen Kompetenzverteilungen birgt die Gefahr politischer Instabilität in sich. Unkonventionelles politisches Verhalten in Form von massiven Protesten kann zu einer Radikalisierung führen. Der Institutionalisierungsprozeß kann so erschwert oder behindert werden.

Von den untersuchten Ländern haben Ungarn und die DDR (durch den Beitritt zur Bundesrepublik) rasch eine neue demokratische Verfassungsordnung erhalten, Polen befand sich während des gesamten Untersuchungszeitraums dagegen in

einem komplizierten Prozeß der Verfassungsdiskussion. Grundsatzfragen der Machtverteilung und der Legitimität der politischen Verfaßtheit sind im polnischen Fall noch Gegenstand von Machtkämpfen zwischen verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen und Abteilungen des Regierungsapparats. Zu fragen ist, welche Auswirkungen diese Unklarheit der „rules“ des politischen Prozesses auf das Protestverhalten hat und ob die Unschärfe der Machtverteilung zwischen den politischen Institutionen eine größere Bereitschaft zu konfrontativen oder gar gewaltsamen Mitteln des Protestes nach sich zieht.

Ein Vergleich der verschiedenen Proteststrategien in den vier Ländern zeigt, daß gewaltfreier Protest eindeutig überwog¹³. Dieser gewaltfreie Protest fand entweder ohne Störung der öffentlichen Ordnung statt, beispielsweise durch offene Briefe oder Aufrufe, oder er artikulierte sich störend durch Demonstrationen oder Kundgebungen (disruptiver Protest). Unter den gewählten Proteststrategien fällt im Fall Polens das starke Gewicht von Streikaktionen auf, während die Bevölkerung in Ostdeutschland am häufigsten Demonstrationen als Proteststrategie wählte. Hier kam es auch zu symbolischen Manifestationen (Lichter- oder Menschenketten), die während der friedlichen Revolution von 1989 ins Repertoire politischen Handelns aufgenommen worden waren.

Gewaltsame Formen des Protestes kamen häufiger in Deutschland als in Polen und den anderen Ländern vor. Gewaltproteste schließen Sachbeschädigungen durch Protestierende, tätliche Auseinandersetzungen zwischen protestierenden Gruppen und Angriffe auf Personen (bis hin zum Mord) ein. Ursache für das häufigere Auftreten von Gewalt bei Protestaktionen in den neuen Bundesländern sind die rechtsradikalen, ausländerfeindlichen Aktionen, besonders in den Jahren 1991 und 1992. Insgesamt kam in Ostdeutschland Gewalt in rund 13 Prozent der Protestereignisse vor, in Polen dagegen nur in 4,9 Prozent. In der Slowakei (2,0 Prozent) und Ungarn (1,7 Prozent) kam Gewalt noch seltener vor.

Ob eine verfassungsmäßig verankerte neue Ordnung bereits mit dem Systemwechsel eingeführt worden war oder nicht, hat sich – zumindest was die vier untersuchten Länder betrifft – nicht in einem entsprechenden Unterschied beim Ausmaß gewaltförmiger Strategien ausgedrückt. Trotz eines eindeutig verfaßten Regierungssystems im Fall Ostdeutschlands kam Gewalt hier häufiger vor,

13 Vgl. G. Ekiert/J. Kubik, *Strategies* (Anm. 3).

während die unklare Regelung der Macht- und Kompetenzverteilung im polnischen Regierungssystem keine vermehrte Gewalt bei Protesten zur Folge hatte. Wichtiger als die klare politische Kompetenzverteilung durch neue Verfassungen scheint die politische Perzeption der Transformationsprozesse zu sein. Politisch-kulturelle Unterschiede wie die längere Protesttradition in Polen („Selbstdisziplinierung“) einerseits und die erhöhte Gewaltbereitschaft unter den Verlierern der raschen Modernisierung in Ostdeutschland andererseits sind wichtige Gründe für die unterschiedliche Ausprägung von Gewalt im Transformationsprozeß. Dabei zeigen neuere Forschungsergebnisse, daß politisch-kulturelle Muster wie Autoritarismus und Gewaltbereitschaft bereits vor der Wende existierten. Schon in den achtziger Jahren hatte sich in der DDR eine rechtsextreme Subkultur herausgebildet. Seit Beginn der neunziger Jahre ist die aggressive Gewaltbereitschaft der rechtsextremen Szene sprunghaft angestiegen, auch wenn die Struktur des Rechtsextremismus in den neuen Bundesländern im Vergleich zu Westdeutschland eher schwach organisiert und wenig formalisiert ist.

Im Unterschied zu der von Gewaltaktionen begleiteten Transformation in Lateinamerika und Südafrika zeichnet sich die „dritte Transformationswelle“ Ost- und Ostmitteleuropas im Revolutionsjahr 1989 durch ihren überwiegend friedlichen Verlauf aus. Jedoch werden die Konflikte des politischen und wirtschaftlichen Umbaus nicht gänzlich gewaltfrei ausgetragen bzw. zeigen einzelne Gruppen eine erhöhte Gewaltbereitschaft. Gewalt als Protestform kann auf eine Schwäche der Zivilgesellschaft verweisen. Unter solchen Bedingungen wird die Konsolidierung von Demokratien erschwert bzw. verzögert. Da Gewalt eine ernsthafte Herausforderung für die Entwicklung von Zivilgesellschaft darstellt, muß gefragt werden, ob dem Aspekt der Gewaltbereitschaft in Transformationsgesellschaften in der bisherigen Forschung nicht zu wenig Aufmerksamkeit gewidmet wurde.

Die Protestanalyse verdeutlicht, wie sich die Bevölkerung in den vier Gesellschaften – Polen, Ungarn, Slowakei und ehemalige DDR – mit Protestaktionen in den politischen Umbau nach 1990 eingemischt hat. Die Intensität des Protestes erwies sich sogar als überraschend ausgeprägt. Schärfe und Tempo des wirtschaftlichen Umbaus sowie die Neuregelung der politischen Kompetenzen bergen vielfältigen sozialen Konfliktstoff in der Transformation. Unkonventionelles politisches Verhalten in Form von Protesten ist für die Transformation in allen vier untersuchten Ländern in der postkommunistischen Transformation charakteristisch.

Mittelfristig können für die Transformation zur Demokratie jedoch weder zu starke Protestmobilisierung und schwache politische Institutionen noch zu starke Institutionen und eine zu schwache Mobilisierung förderlich sein. Entscheidend ist dabei nicht, wie häufig protestiert wird, sondern wie „durchlässig“ politische Systeme sind, das heißt welche Möglichkeiten sie eröffnen, Ansprüche auf Partizipation aufzunehmen und gesellschaftliche Konflikte bereits vor einer Radikalisierung zu bewältigen. Für Länder wie Polen mit einer längeren Protesttradition stellt sich zudem das Problem, daß die auch nach dem Umbruch anhaltende Mobilisierung den Transformationsprozeß insofern behindern kann, als eine Institutionalisierung von Konfliktbearbeitungsformen durch die Protestkultur erschwert wird. Aber auch die eher schwache Interessenartikulation in unkonventioneller Form, wie im Fall der Slowakei, ist der Demokratisierung nicht förderlich, da sie den Prozeß der Entwicklung einer vitalen Zivilgesellschaft verzögert. Daher ist eine Analyse der Demokratisierung, die sich ausschließlich auf die politisch-institutionellen Prozesse in der Transformation postkommunistischer Gesellschaften stützt, unvollständig. Vielmehr schließt die Demokratisierung habituelle Prozesse mit Veränderungen der politischen Kultur sowie die Herausbildung von vitalen Zivilgesellschaften mit ein.

Hellmut Wollmann: Der Systemwechsel in Ostdeutschland, Ungarn, Polen und Rußland. Phasen und Varianten der politisch-administrativen Dezentralisierung.

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 5/97, S. 3–15

Der Beitrag beschäftigt sich mit der politisch-administrativen Dezentralisierung, die im Systemwechsel der sozialistischen Länder als entscheidender Hebel begriffen wurde, um mit den zentralistischen Machtstrukturen der kommunistischen Ära zu brechen und den Übergang zu einer verfassungsstaatlichen und demokratischen Ordnung zu schaffen. Hierbei kam der (Wieder-)Begründung der lokalen Demokratie und der kommunalen Selbstverwaltung als Voraussetzung der Dezentralisierung der Politik- und Verwaltungsstrukturen eine Schlüsselrolle zu. In dem Beitrag wird der institutionelle Umbruch in Ostdeutschland, Ungarn, Polen und Rußland mit der Absicht diskutiert, Gemeinsamkeiten und Unterschiede der jeweiligen Institutionalisierungspfade und ihrer Bestimmungsfaktoren im Transformationsprozeß herauszuarbeiten. Dabei werden zwei zeitliche Abschnitte unterschieden.

Zum einen wird jene (welt-)historische Phase zwischen dem „revolutionären Herbst 1989“ und dem Frühjahr 1990 hervorgehoben, in der die altkommunistischen Regime niedergedrückt und die Gründungsentscheidungen über die neuen Verfassungsstrukturen getroffen und umgesetzt wurden. Die teilweise erheblichen Unterschiede, die in den hier verglichenen Ländern bei den in dieser Gründungsphase festgelegten institutionellen Strukturen und den in diesen zum Ausdruck kommenden Institutionalisierungslogiken zu beobachten sind, hängen wesentlich von den spezifischen machtpolitischen Gegebenheiten ab, unter denen sich der Systemwechsel in den einzelnen Ländern vollzog.

Für die sich an die Gründungsperiode anschließende Phase der Institutionenbildung (Konsolidierungsphase) zeigt der Ländervergleich, daß die weitere institutionelle Entwicklung wesentlich zum einen von dem in der Gründungsphase einmal festgelegten institutionellen Arrangement („pfadabhängig“) und zum anderen durch die jeweiligen nachfolgenden machtpolitischen Konstellationen bedingt war.

Gerd Meyer: „Zwischen Haben und Sein“. Psychische Aspekte des Transformationsprozesses in postkommunistischen Gesellschaften

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 5/97, S. 17–28

Die historisch gewachsenen, gesellschaftlich geprägten Persönlichkeitsstrukturen und Wertorientierungen in den postkommunistischen Gesellschaften Ostmitteleuropas lassen gegenüber den sogenannten westlichen Gesellschaften zwar immer noch einen erheblichen Nachholbedarf erkennen, wenn es um selbstbestimmtes Handeln und demokratischen Konfliktaustrag, um Eigeninitiative und Verantwortungsbereitschaft geht. Aber die Menschen dieser Region verfügen auch über zahlreiche positive Erfahrungen und psychosoziale Potentiale, über ein spezifisches „kulturelles Kapital“ (Pierre Bourdieu), das einen gesellschaftlichen und psychischen Wandel im Sinne des Humanismus und der kritischen Sozialpsychologie Erich Fromms („Haben oder Sein“) in oft unerwarteter Weise begünstigt. In dieser Perspektive ist das psychosoziale Erbe des Sozialismus keineswegs nur negativ, sondern weithin als ambivalent oder widersprüchlich zu interpretieren. In welcher Weise in der sozialen Psyche postkommunistischer Gesellschaften Positiva und Negativa nebeneinander auftreten, läßt sich thesenartig zeigen im Blick auf die Entwicklung von drei grundlegenden Gesellschaftscharakter-Orientierungen (den autoritären, den narzißtischen und den konformistischen Marketing-Charakter), aber auch auf autonome und produktive Persönlichkeitsstrukturen „zwischen Haben und Sein“.

Christiane Lemke: Nachholende Mobilisierung. Demokratisierung und politischer Protest in postkommunistischen Gesellschaften

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 5/97, S. 29–37

Bereits kurz nach den ersten freien Wahlen im postkommunistischen Ost- und Ostmitteleuropa zeigte sich, daß der gleichzeitig stattfindende Umbau des wirtschaftlichen und des politischen Systems mit erheblichen Konflikten einhergehen würde. Massenproteste gegen Betriebsstillegungen und Entlassungen, Protestaktionen gegen staatliche Maßnahmen der neugewählten Regierungen im sozialen Bereich, restriktivere Abtreibungsgesetze oder ethnische Auseinandersetzungen haben die oppositionellen antikommunistischen Protestbewegungen der Umbruchjahre 1989/90 in den postkommunistischen Gesellschaften inzwischen abgelöst. Auf der Basis eines internationalen empirischen Forschungsprojektes wird das Protestverhalten in den vier untersuchten Ländern Polen, Ungarn, Slowakei und Ostdeutschland im Zeitraum von 1989 bis 1994 dargestellt und analysiert. Die Proteste – so das Ergebnis – sind eine zentrale Form unkonventioneller politischer Partizipation in postkommunistischen Gesellschaften.