

Der akteurstheoretische Ansatz und die politische Systemtransformation in Ungarn 1988/1989

von Andreas Schmidt-Schweizer, München/Budapest

Im Jahre 1986 gaben die Politikwissenschaftler Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter und Laurence Whitehead eine mehrbändige Studiensammlung mit dem Titel „Transition from Authoritarian Rule“ heraus und begründeten damit eine neue Schule der Transformationsforschung.¹ Ihr akteurstheoretischer Ansatz stieß in der Politikwissenschaft auf großes Interesse, diente als Grundlage zahlreicher Untersuchungen und spielt auch gegenwärtig eine besondere Rolle bei der Analyse von Systemwechselprozessen. Zwar betrachten maßgebliche Transformationstheoretiker wie Wolfgang Merkel dieses Modell nicht als den einzig gangbaren Weg der Forschung und plädieren für eine Synthese von System-, Struktur- und Akteurstheorien.² Sie sprechen sich aber gleichzeitig dafür aus, bei der Untersuchung von politischen Systemtransformationen prinzipiell vom akteurstheoretischen Ansatz auszugehen und mittels der übrigen Ansätze den Handlungskontext zu bestimmen. Die fortwährende zentrale Bedeutung der global ausgerichteten Akteurstheorie legt es nahe, ihre spezifische Erklärungskraft anhand eines konkreten Fallbeispiels bzw. einer empirischen Länderstudie zu überprüfen.

I. Der akteurstheoretische Ansatz

Das akteurstheoretische Modell, das vor dem Hintergrund der in den siebziger und frühen achtziger Jahren in Lateinamerika und Südeuropa stattfindenden Demokratisierungswelle entwickelt wurde, beschäftigt sich im Gegensatz zu früheren Forschungsrichtungen nicht mit strukturellen oder systembedingten Voraussetzungen von Demokratisierungsprozessen, sondern es beleuchtet ausschließlich den Vorgang der Ablösung autoritärer Systeme durch demokratische Ordnungen.³ Politische Prozesse werden hierbei als Folge des interaktiven strategischen Handelns der Akteure bzw. ihrer politischen Kosten-Nutzen-Rechnungen verstanden. Insbesondere setzt sich dieser Ansatz mit den subjektiven Interessen, Zielsetzungen, Entscheidungen und Verhaltensweisen der herrschenden und der oppositionellen Eliten auseinander. Objektive Faktoren wie sozio-ökonomische Bedingungen oder politisch-institutionelle Strukturen werden als unwesentlich für den Ausgang der Entwicklungen betrachtet und dementsprechend weitgehend vernachlässigt. Im Zentrum des akteurstheoretischen Ansatzes steht ein maßgeblich von der Rational-Choice-Theorie Adam Przeworskis beeinflusstes Drei-Phasen-Modell.⁴ „Liberalisierung“, „Demokratisierung“ und „Konsolidierung“ bilden darin die entscheidenden Stadien des Übergangs von einer autoritären zu einer demokratischen Ordnung.

Gemäß dem akteurstheoretischen Verlaufsmuster beginnt die Liberalisierungsphase – vor dem Hintergrund krisenhafter Entwicklungen und des Auftauchens realistischer alternativer Ordnungsvorstellungen – mit der Spaltung der herrschenden Elite in eine veränderungsbereite Richtung (*Softliner*) und eine konservative, an der bisherigen Linie festhaltende Strömung (*Hardliner*). Die *Softliner* unternehmen den Versuch, den Krisenerscheinungen mittels politischer Zugeständnisse gegenüber der Bevölkerung zu begegnen, d.h. sie sehen eine Lockerung ihrer autoritären Herrschaft bzw. die Erweiterung der Freiheitsrechte vor. Die führende Rolle der Herrschenden im politischen Entscheidungsprozess soll durch diese Maßnahmen aber nicht prinzipiell in Frage gestellt, sondern letztlich konserviert werden. Im Falle einer erfolgreichen Liberalisierung bzw. einer begrenzten politischen Öffnung sieht sich die herrschende Elite – früher oder später – mit einer eigendynamischen innenpolitischen Entwicklung, d.h. mit einer zivilgesellschaftlichen „Pluralisierungslawine“, konfrontiert und wird vor die Alternative gestellt, zu Repressionsmaßnahmen zu greifen oder sich für eine Demokratisierung einzusetzen.

Eine Demokratisierung, d.h. der Übergang von einem autoritären Herrschaftssystem zu einer von Rechtsstaatlichkeit und politischem Pluralismus geprägten neuen Ordnung, kann gemäß dem akteurstheoretischen Ansatz nur dann erfolgen, wenn es zu einer – im Regelfall auf einem formellen oder informellen „Pakt“ beruhenden – Verständigung und zu Kompromissen zwischen den *Softlinern* und den gemäßigten Kräften der Opposition über die grundlegenden Fragen der Transformation und der zukünftigen politischen Ordnung kommt. Die kompromissunfähigen *Hardliner* sowie die radikalen Kräfte innerhalb der Opposition müssen in dieser Phase von den *Softlinern* und den gemäßigten Oppositionellen politisch in den Hintergrund gedrängt werden. Die Tatsache, dass sich die *Softliner* auf das Demokratisierungsexperiment einlassen, beruht laut der Theorie auf einer entsprechenden Kosten-Nutzen-Rechnung sowie auf der – letztlich illusionären – Überzeugung, ihre Herrschaft und Privilegien auch im demokratischen System behaupten zu können.

Die Konsolidierung des demokratischen Systems beginnt gemäß der akteurstheoretischen Schule, wenn nach einer erfolgreichen Einigung erstens eine aus freien, allgemeinen und gleichen Wahlen hervorgegangene Regierung eingesetzt und zweitens die ausgehandelte demokratische Institutionenordnung bestätigt wird. Die – system- bzw. strukturbezogene – Frage, wann ein demokratisches System als konsolidiert gelten kann, wird vom prozessorientierten akteurstheoretischen Ansatz nicht mehr gestellt.

II. Das ungarische Beispiel

Im Folgenden soll untersucht werden, inwieweit das Drei-Phasen-Modell der Akteurstheorie in seinen Grundzügen auf den Fall der politischen Systemtransformation in Ungarn 1988/1989 angewendet werden kann. Hierbei stütze ich mich auf die zentralen Ergebnisse meiner jüngst veröffentlichten politikgeschichtlichen Untersuchung zum ungarischen Systemwechsel.⁵

Hinsichtlich der Liberalisierungsphase kann festgestellt werden, dass das akteurstheoretische Modell auch für den ungarischen Fall zutrifft. So kam es in Ungarn vor dem Hintergrund einer akuten Wirtschaftskrise 1985/1986 und des „Auftauchens“ realisierbarer politischer Alternativen, die die neue Politik der Sowjetunion unter Michail Gorbatschow seit 1986/1987 eröffnete, zu einer offenen Spaltung innerhalb der herrschenden Elite in *Softliner* (Reformer um Károly Grósz, Imre Pozsgay, Miklós Németh und Rezső Nyers) und *Hardliner* (Konservative um János Kádár und seine „Alte Garde“). Mit der Absicht, die marode Planwirtschaft durch einen Kurswechsel in Richtung einer „regulierten Marktwirtschaft“ zu sanieren und die führende Rolle der Ungarischen Sozialistischen Arbeiterpartei (MSZMP) zu stabilisieren, setzten die Reformer Ende 1987/Anfang 1988 mit Unterstützung der gegen den „Kádár-Zirkel“ rebellierenden Parteibasis eine politische Liberalisierung im Rahmen des Einparteiensystems durch. Der von ihnen angestrebte „sozialistische Pluralismus“ sah unter anderem eine gesetzliche Regelung der Kompetenzen der Partei, ein Streikrecht sowie ein Versammlungs- und Vereinigungsgesetz vor. Im Zuge des Versuchs, den neuen politischen Kurs nach der Ablösung Kádárs und seiner Anhänger im Mai 1988 zu implementieren, offenbarte sich im Sommer/Herbst 1988 eine unerwartete innenpolitische Dynamik, eine „Offensive der Zivilgesellschaft“ (Attila Ágh), die die Herrschenden vor die Alternative stellte, die Entwicklungen entweder gewaltsam zu unterdrücken oder sich für einen Übergang zur Demokratie zu entscheiden. Die *Softliner* in der ungarischen Staats- und Parteiführung wählten Ende 1988/Anfang 1989 den Weg der Demokratisierung.

Im Hinblick auf die Frage, warum sich Liberalisierer auf eine Demokratisierung einlassen, liefert der akteurstheoretische Ansatz eine auch für den ungarischen Fall überzeugende Erklärung. Neben dem politischen Kosten-Nutzen-Kalkül, dass eine Repression – aufgrund der nicht mehr garantierten sowjetischen Rückendeckung – mit unvorhergesehenen Risiken einhergehen und die – für die Wende in der Wirtschaft – unverzichtbare ökonomische Hilfeleistung des Westens gefährden würde, kam dem Faktor „Irrationalität“ eine entscheidende Bedeutung zu: Die *Softliner* bzw. Transformierer innerhalb der MSZMP ließen sich deshalb auf eine Demokratisierung ein, weil sie die – wie sich bereits bei den freien Parlamentswahlen im Frühjahr 1990 zeigen sollte – unrealistische Hoffnung hegten, in einem demokratischen System ebenfalls langfristig an der Macht bleiben zu können, d.h. ihren politischen und ökonomischen Einfluss sowie ihren gesellschaftlichen Sta-

tus in die neue Ordnung „hinüberretten“ zu können. (Imre Pozsgay, die Schlüsselfigur des ungarischen Systemwechsels, ist heute, zehn Jahre nach der Wende, nahezu vollkommen aus dem öffentlichen Leben Ungarns verschwunden.)

In Bezug auf die Demokratisierungsphase geht der akteurstheoretische Ansatz davon aus, dass diese ausschließlich im Falle von Verständigungslösungen und Kompromissen zwischen den *Softlinern* in der herrschenden Elite und den gemäßigten Oppositionskräften erfolgreich durchlaufen werden kann. Die ungarischen Entwicklungen widersprechen allerdings dieser These. Meinen Untersuchungsergebnissen gemäß spielte im ungarischen Systemwechsel der Interessenausgleich zwischen der Opposition und den Herrschenden nicht die ihm bisher zugeschriebene zentrale Rolle.⁶ Zur Begründung seien folgende zwei Aspekte angeführt:

1) In Ungarn erfolgten sowohl die Entmachtung der *Hardliner* innerhalb der Staatspartei als auch die grundlegenden Schritte in Richtung einer parlamentarischen Demokratie „von innen“ heraus, d.h. auf Initiative der partei- und regierungsinternen Transformierer um Imre Pozsgay, Miklós Németh und Rezső Nyers (ohne „Pakte“ oder Vereinbarungen mit der Opposition). So ließen die *Softliner* unter anderem Ende 1988/Anfang 1989 die Gesetze zum Vereinigungs- und Versammlungsrecht verabschieden und führten damit eine Vorentscheidung für eine rechtsstaatlich-pluralistische Ordnung herbei. Im Februar 1989 initiierten sie den Grundsatzbeschluss zugunsten eines kompetitiven Mehrparteiensystems und im Februar/März 1989 setzten sie die Verabschiedung von fundamental gewandelten Verfassungsprinzipien durch. Mit diesen Maßnahmen vollzogen sie einen radikalen Bruch mit der konstitutionellen Ordnung des Kádárismus und schufen die Grundlage für eine parlamentarische Demokratie. Die zahlenmäßig, organisatorisch und programmatisch schwache, in sich gesplante ungarische Opposition konnte in diesem entscheidenden Zeitraum den Demokratisierungsprozess nicht wesentlich beeinflussen.

2) Politisches Gewicht erlangte die ungarische Opposition erst im Sommer 1989, als sie von den Machthabern als gleichberechtigter Verhandlungspartner akzeptiert wurde und ihre Vorstellungen über die einzelnen Modalitäten des Übergangs und über die konkrete Ausgestaltung der zukünftigen demokratischen Ordnung am „Nationalen Runden Tisch“ in den politischen Entscheidungsprozess einbringen konnte. Wie die eingehende Analyse der Zielsetzungen und Maßnahmen der *Softliner* vom Sommer/Herbst 1989 zeigt (siehe vor allem die Gesetze bzw. Gesetzentwürfe der Németh-Regierung), wäre das politische System Ungarns zweifellos aber auch ohne die Übereinkunft am Runden Tisch von den partei- und regierungsinternen Transformierern im Sinne einer parlamentarischen Demokratie ausgestaltet worden. (Selbstverständlich strebten die *Softliner* hierbei gleichzeitig an, für ihr politisches Überleben vorteilhafte Bestimmungen staatsrechtlich zu verankern.)

Hinsichtlich der Konsolidierungsphase hebt die akteurs-theoretische Schule hervor, dass diese beginnt, wenn eine demokratische Regierung eingesetzt wird und dann die neu geschaffenen demokratischen Institutionen verankert und bestätigt werden. Dem ist prinzipiell zuzustimmen. Für Ungarn muss aber darauf hingewiesen werden, dass die Verankerung der neuen, im Wesentlichen bis heute geltenden Verfassungsordnung, die mit der Totalrevision der Verfassung am 23. Oktober 1989 geschah, bereits ein halbes Jahr vor den freien Wahlen (25. März bzw. 8. April 1990) erfolgte, so dass die Wahlen gleichzeitig als Inauguration eines demokratischen Regimes und als Bekräftigung der institutionellen Ordnung gelten können.

III. Fazit

Wie die Überprüfung der einzelnen Phasen des akteurs-theoretischen Ansatzes anhand meiner politik-geschichtlichen Untersuchung der ungarischen Entwicklungen zeigt, bietet dieser eine sinnvolle Einteilung des Transformationsprozesses in Liberalisierung, Demokratisierung und Konsolidierung und legt tragfähige Erklärungsmuster für die Wandlungsprozesse insbesondere hinsichtlich der Liberalisierungsphase vor. Damit erweist sich das Modell auch im ungarischen Fall als eine nützliche Arbeitshilfe zur Rekonstruktion und Analyse des politischen Systemwechsels. Eine hinreichende und umfassende Erklärung des Transformationsprozesses kann dieser Ansatz für Ungarn aber nicht bieten. Dies liegt – nach den Erkenntnissen meiner empirischen Länderstudie – daran, dass die vom globalen akteurstheoretischen Modell als unabdingbar angesehene Kompromiss- bzw. Verständigungslösung in der Demokratisierungsphase im ungarischen Fall keine zentrale, unabdingbare Rolle spielte.

Dr. phil. Andreas Schmidt-Schweizer, Historiker, München/Budapest, ist z. Z. wissenschaftlicher Mitarbeiter in einem Projekt zu den deutsch-ungarischen Wissenschaftsbeziehungen.

¹ Guillermo O'Donnell/Philippe C. Schmitter/Laurence Whitehead (Hrsg.), *Transition from Authoritarian Rule*, Baltimore/London 1986.

² Wolfgang Merkel, *Systemtransformation. Eine Einführung in die Theorie und Empirie der Transformationsforschung*, Opladen 1999, S. 107 ff.; siehe auch Klaus von Beyme, *Systemwechsel in Osteuropa*, Frankfurt a. M. 1994, S. 39–45.

³ Diskutiert wird dieser Ansatz ausführlich bei Ellen Bos, *Die Rolle von Eliten und kollektiven Akteuren in Transitionsprozessen*, in: *Systemwechsel 1. Theorien, Ansätze und Konzeptionen*, hrsg. von W. Merkel, Opladen 1994, S. 81–109; Wolfgang Merkel, *Struktur oder Akteur, System oder Handlung: Gibt es einen Königsweg in der sozialwissenschaftlichen Transformationsforschung?*, in: *Systemwechsel 1. Theorien, Ansätze und Konzeptionen*, hrsg. von W. Merkel, Opladen 1994, S. 303–331.

⁴ Adam Przeworski, *Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, New York 1991; siehe auch Merkel, *Struktur oder Akteur*, S. 314–326; Bos, *Die Rolle von Eliten und kollektiven Akteuren*, S. 81–109.

⁵ Andreas Schmidt-Schweizer, *Vom Reformsozialismus zur Systemtransformation in Ungarn. Politische Veränderungsbestrebungen innerhalb der Ungarischen Sozialistischen Arbeiterpartei (MSZMP) von 1986 bis 1989*, Frankfurt a. M./Bern/Wien 2000 (Diss.).

⁶ Die gebräuchliche, offensichtlich vom akteurstheoretischen Modell beeinflusste Charakterisierung des ungarischen Systemwechsels als „ausgehandelte Revolution“ (László Bruszt, 1989: *Magyarország tárgyalásos forradalma* (1989: Ungarns verhandelte Revolution), in: *Magyarország Politikai Évkönyve* (Politisches Jahrbuch Ungarns) (1989), Budapest 1990, S. 160–166; Rudolf Tökés, *Hungary's negotiated revolution. Economic reform, social change and political succession, 1957–1990*, Cambridge 1996) oder als „Revolution auf dem Verhandlungsweg“ (Beyme, *Systemwechsel*, S. 94) ist daher nicht haltbar.

fibre

Lukasz Galecki / Basil Kerski (Hrsg.):

**DIE POLNISCHE EMIGRATION
UND EUROPA 1945–1990**

Eine Bilanz des politischen Denkens
und der Literatur Polens im Exil
ISBN 3-929759-60-8 · 269 S. · DM 38,-

Neu in der Reihe »Klio in Polen« – Polnisch-deutsche Übersetzungsreihe des DHI Warschau:

Andrzej Wyczański:

**POLEN ALS ADELSREPUBLIK
(1506–1764)**

ISBN 3-929759-40-3 · DM 58,-

Neu in der Reihe »Einzelveröffentlichungen des Deutschen Historischen Instituts Warschau«:

Ute Caumanns / Mathias Niendorf (Hrsg.):

**VERSCHWÖRUNGSTHEORIEN.
ANTHROPOLOGISCHE KONSTANTEN –
HISTORISCHE VARIANTEN**

ISBN 3-929759-47-0 · DM 58,-

fibre Verlag · Martinstraße 37 · D-49080 Osnabrück
Telefon 05 41/43 18 38 · Telefax 05 41/43 27 86
e-mail: info@fibre-verlag.de · www.fibre-verlag.de