



**TIMM BEICHELT**

PRINZIP „WORST PRACTICE“?

Demokratiedefiziente Regimeelemente und die Wechselwirkungen mit der EU-Ebene

No. 01/12

**Frankfurter  
Institut für  
Transformationsstudien**

**Frankfurter Institut für  
Transformationsstudien  
Frankfurt Institute for  
Transformation Studies**

**Europa-Universität Viadrina  
Postfach 1786  
D - 15207 Frankfurt (Oder)**

**Arbeitsberichte - Discussion Papers**

**ISSN 1431- 0708**

**Herausgeber - Editorial Board**

**Prof. Dr. J.C. Joerden**

**Prof. Dr. H. Ribhegge**

**Prof. Dr. J. Neyer**

**© by the Author**

**Timm BEICHELT**

**Prinzip „Worst Practice“?**

**Demokratiedefiziente Regimeelemente in europäischen Staaten und die Wechselwirkungen mit der EU-Ebene**

*Abstract*

*Mithilfe verschiedener Indikatoren wird in der Studie die Qualität der Demokratie in den Mitgliedstaaten der EU untersucht. Dabei zeigt sich, dass einzelne postsozialistische Staaten in manchen Dimensionen ihrer Demokratieentwicklung ältere, insbesondere südeuropäische EU-Staaten inzwischen überholt haben. Die herkömmliche Unterscheidung zwischen dem „demokratischen“ Westen und dem sich demokratisch konsolidierenden Osten Europas scheint damit überholt. Zudem erweist sich, dass sich aus der EU-Mitgliedschaft ambivalente Effekte für die weitere Konsolidierung der Demokratie in den postsozialistischen EU-Ländern ergeben.*

*Timm Beichelt* ist Politikwissenschaftler und Professor für Europa-Studien an der Kulturwissenschaftlichen Fakultät der Europa Universität Viadrina Frankfurt (Oder).

## 1. Einleitung

In verschiedenen Subdisziplinen der Politikwissenschaft werden die Staaten Mittel- und Westeuropas als prinzipiell unterschiedlich zu behandelnde Entitäten verstanden.<sup>1</sup> Die These der Transformationsforschung lautet nach wie vor, Mitteleuropa befinde sich auf dem Weg der Annäherung zu den als Vorbildern konzipierten demokratischen Regimes in Westeuropa. Auch in der Vergleichenden Regierungslehre lassen sich noch immer recht selten Analysen finden, die die Staaten zwischen Portugal, Finnland und Griechenland im „Westen“ mit dem alten Osteuropa zwischen den Staaten Estland, Slowenien und Bulgarien im „Osten“ miteinander in Beziehung setzen.

Ist es gerechtfertigt, aus der vermeintlichen Existenz der beiden Welten „Osteuropa“ und „Westeuropa“ auf nach wie vor bestehende grundsätzliche Unterschiede zwischen dem „demokratischen“ europäischen Westen und dem sich demokratisch konsolidierenden Osten zu schließen? Der vorliegende Beitrag versucht auf der einen Seite zu zeigen, dass eine solche Unterscheidung die Regimerealität der Europäischen Union nicht mehr adäquat abbildet. Es lässt sich nachweisen, dass einzelne Transitionsstaaten in manchen Dimensionen ihrer Demokratieentwicklung andere EU-Staaten überholt haben. Auf der anderen Seite soll thematisiert werden, inwiefern das europäisch integrierte Regierungssystem einen Einfluss auf die Dynamik von Konsolidierung und Entkonsolidierung der Demokratie ausübt. Mit der EU-Erweiterung haben sich Elemente der Konsolidierungsverlangsamung eingeschlichen.

Um dies zu zeigen, beschäftigt sich das Manuskript in einem ersten Schritt mit den neueren Indices für Demokratie, die für die Messung von Qualitätsunterschieden zwischen Demokratien entwickelt wurden, insbesondere mit – aus Gründen, die in Abschnitt 2 dargelegt werden – dem *Sustainable Governance Indicator* (SGI), mit dem *Democracy Barometer* sowie dem *Polity-IV Index*. Mithilfe der drei Indikatoren wird anschließend die Demokratiequalität in den Staaten der EU in den Blick genommen

---

<sup>1</sup> Frühere Fassungen dieses Papiers erhielten wertvolle Kommentare von Christiane Barnickel, Ute Behning, Uschi Bsirsl und Jan Wielgohs. Ihnen allen sei herzlich gedankt. Verbleibende Ungereimtheiten, Fehleinschätzungen und Übertreibungen gehen allein zu Lasten des Autors! Für diverse Zusatzen bei der Datenbeschaffung und -aufbereitung danke ich zudem Lisa Düsing.

(Abschnitt 3). Diese Auseinandersetzung ist recht ausführlich (und viel umfangreicher als ursprünglich erwartet) geraten. Bei der Sichtung der einschlägigen Literatur hat sich ergeben, dass zwar eine umfassende Diskussion zu den Vorzügen und Nachteilen des einen oder anderen Indikators existiert (Munck/Verkuilen 2002; Müller/Pickel 2007; Bühlmann u.a. 2008; Müller/Pickel 2008; Hüller/Deters 2012), dass hingegen auf die von den Indikatoren erzeugten Erkenntnisse bislang eher am Rande eingegangen wurde. Eine etwas ausführlichere Diskussion ist nicht zuletzt wegen der zunächst kontraintuitiven Ergebnisse gerechtfertigt – so kommen verschiedene Indikatoren darin überein, für etablierte Demokratien wie Frankreich oder Italien deutliche Defekte zu konstatieren.

Daran anschließend wird der Frage nachgegangen, in welcher Form das trans- und supranationale Regierungssystem der EU auf die Demokratiequalität wirkt und welche Wechselbeziehungen bestehen (Abschnitt 4). Aus Platzgründen können dabei nicht *alle* Aspekte angesprochen werden, bei denen sich Defekte in einzelnen nationalen Demokratiedimensionen mit der EU-Ebene verknüpfen lassen. Ausgewählt werden solche Gesichtspunkte, die für die weitere demokratische Konsolidierung der neuen EU-Mitglieder aus theoretischen oder empirischen Gründen von besonderer Bedeutung sind. Im Einzelnen werden aus der EU-Mitgliedschaft erwachsende Implikationen auf die Meinungs- und Medienfreiheit, auf die Schwäche politischer Partizipation sowie auf die horizontale Kontrolle geworfen. In allen drei Feldern ergeben sich eher skeptische Thesen hinsichtlich der gegenseitigen Stärkung von Europäisierungs- und Demokratisierungsverlauf. Damit lautet die Basisthese des vorliegenden Papiers, dass in den neuen EU-Staaten die mit der EU-Mitgliedschaft verbundene Hoffnung auf weitere Demokratiekonsolidierung in mehreren Bereichen enttäuscht werden dürfte.

## **2. Neuere Indikatoren der Demokratiemessung und wachsender Zweifel an der West-Ost-Dichotomie**

Bis in die jüngste Zeit hinein wird die Analyse der Politik in Europa von der Annahme geleitet, die Mitgliedstaaten der EU seien in einem recht strikten Sinne in verfes-

tigte Demokratien auf der einen Seite und sich konsolidierende Demokratien auf der anderen Seite zu unterscheiden. Häufig verwendet wird die Metapher des „Aufholens“ einer bis vor kurzem „verspäteten“ Modernisierungsregion (Janos 2000; Spohn 2006: 436-440). Unterstützt wird die *mental map* mit eingezogener Trennlinie zwischen West- und Osteuropa durch die Kategorialsysteme wichtiger Einrichtungen der Demokratisierungsforschung. So unterscheidet die viel zitierte Demokratiemesungs-Institution *Freedom House* nach wie vor zwischen den Subregionen „Western Europe“ auf der einen und „Central and Eastern Europe/Eurasia“ auf der anderen Seite.<sup>2</sup> Andere Institutionen wie die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD)<sup>3</sup> oder die Bertelsmann Stiftung<sup>4</sup> berufen sich auf dieselbe Trennlinie, indem sie sich bei der Messung von Regimeeigenschaften auf Transformationsregionen konzentrieren und dabei westliche politische oder wirtschaftliche Regimes zur anstrebenswerten *bench mark* erklären.

Zwar fungieren die westlichen Speerspitzen des EU-Erweiterungsgebiets, also z.B. Tschechien oder Slowenien, in diesen Demokratiemaßen als Spitzenreiter eines insgesamt als erfolgreich bewerteten Transitionsprozesses. Dargestellt wird dabei jedoch explizit, „welchen Stand der Entwicklung die untersuchten Staaten *auf dem Weg* zu Demokratie und Marktwirtschaft erreicht haben.“<sup>5</sup> Zwar hat es schon früh während der mittel- und osteuropäischen Transformation – halb spöttische, halb ernste – Bemerkungen gegeben, der demokratische Prozess sei immer als Weg zu verstehen; mithin könne es gar kein substanzielles „Ziel“ von demokratischer Transformation geben (Beyme 1994: Umschlagstext). Dennoch dürfte unbestritten sein, dass größere Teile der Politikwissenschaft wie der politischen Öffentlichkeit nach wie vor eine mitunter gönnerhafte Unterscheidung zwischen entwickelten Demokratien im Westen und nachholbedürftigen Regimes im Osten der EU pflegen.

Die Politikwissenschaft war zu einer kritischen Überprüfung dieses Paradigmas lange Zeit schlecht ausgerüstet. Bereits vor der Osterweiterung wurde darauf hingewie-

<sup>2</sup> Siehe <http://www.Freedom House.org/regions>, Zugriff am 5.3.2012.

<sup>3</sup> Vergleiche den Annual Report, <http://www.ebrd.com/downloads/research/annual/ar10e.pdf>, Zugriff am 5.3.2012.

<sup>4</sup> Siehe <http://www.bertelsmann-transformation-index.de/>, aufgesucht am 5.3.2012.

<sup>5</sup> Zitat bei <http://www.bertelsmann-transformation-index.de/bti/ranking/>; Zeile 1-2, kursive Hervorhebung TB. Zugriff am 5.3.2012.

sen, dass beim Nachverfolgen der politischen Transition ein „*ceiling effect*“ zu beachten sei (Kitschelt 2004). Dieser Effekt ist dann zu beobachten, wenn aufgrund einer inadäquaten Skalierung eines Indikators viele Untersuchungsfälle an den jeweiligen Enden des Indikatorspektrums zu finden sind. Im Hinblick auf den Demokratisierungsstand des Transformationsraums war dies schon Ende der 1990er-Jahre der Fall, als mehrere post-sozialistische Staaten – z.B. Slowenien, Tschechien, Ungarn – bei den einschlägigen Indikatoren als vollständige Demokratien geführt wurden (vgl. etwa Freedom House 2000), dabei jedoch gleichzeitig noch offenkundige Probleme der demokratischen Konsolidierung aufwiesen (Beichelt 2002). Spätestens seit diesem Zeitpunkt erschien es notwendig, die einordnende Diagnose als Demokratie oder Nicht-Demokratie zu überwinden, um sich einerseits den Grauzonenbereichen zwischen Demokratie und Autokratie zu widmen, um sich aber andererseits einem zweiten Graubereich konzeptionell zu nähern: den partiellen Defekten von Demokratien (Merkel 1999; Merkel u.a. 2003).

Wie also sind die „neuen Demokratien“ – die Staaten der EU-Beitrittswellen von 2004 und 2007 – einzuordnen? Aus der limitierten Perspektive des Indikators von *Freedom House* hat sich an Einordnung aller EU-Mitgliedstaaten als Demokratien wenig geändert.<sup>6</sup> Viele der EU-Neumitglieder haben seit dem EU-Beitritt stetige Transformationsfortschritte gemacht. Bemerkenswert ist dies nicht zuletzt vor dem Hintergrund, dass sich dieser andauernde Konsolidierungspfad von den meisten übrigen Transformationsstaaten im postsozialistischen Raum abhebt. Eine einigermaßen stringente Hinwendung zu demokratischen Regimeformen hat es nur in Mittel- sowie in Teilen von Südosteuropa gegeben.

Dieser Großtrend lässt es einerseits gerechtfertigt erscheinen, von einer nachholenden Annäherung an westeuropäische Standards sprechen. Andererseits verbietet bereits ein erster Blick allzu pauschale Urteile. Zum Beispiel fallen in vielen neuen EU-Staaten die Zustimmungsraten zur Demokratie außerordentlich niedrig aus. Nur in Polen zeigte sich im Jahr 2011 mehr als die Hälfte der Bevölkerung zufrieden mit dem Funktionieren der Demokratie.<sup>7</sup> Auf der Ebene der politischen Kultur wäre es daher verfrüht, von einer Konsolidierung der Demokratie zu sprechen. Auch ziehen

<sup>6</sup> Vgl. erneut <http://www.Freedom House.org/regions>, Zugriff am 5.3.2012.

<sup>7</sup> Siehe erneut [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb76/eb76\\_anx\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb76/eb76_anx_en.pdf), S. 70.

einzelne Staaten immer wieder demokratieskeptische Urteile auf sich. So werden etwa Bulgarien und Rumänien als Fälle gesehen, die trotz EU-Beitritts über eine nur schwach funktionsfähige Verwaltung sowie ein korruptionsbehaftetes Justizwesen verfügen (Papadimitriou/Phinnemore 2012; Spendzharova/Vachudova 2012). Andere Beispiele betreffen offensichtliche Demokratieregressionen in bestimmten Phasen. Während der Amtszeiten der Kaczyński-Zwillinge entwickelten sich in Polen die liberalen Freiheitsrechte zurück, während sich das politische System in einer demokratieabträglichen Weise polarisierte (Sapper/Weichsel/Huterer 2006). In Ungarn nutzte die Regierung unter Viktor Orbán ihre Zweidrittelmehrheit aus den Parlamentswahlen von 2010 zu einer supermajoritär durchgeführten Verfassungsreform, in deren Verlauf Institutionen im Medien- und Justizwesen langfristig mit eigenen Gefolgsleuten besetzt wurden (z.B. Bozóki 2011; Magyar 2011; Sapper/Weichsel 2011). Neuere Entwicklungen in Rumänien lassen an der Demokratiereife der gesamten politischen Elite zweifeln (siehe z.B. FAZ, 23.8.2012). Es lässt sich also eine Reihe von Indizien für unvollständige Demokratiekonsolidierung in Mittel- und Südosteuropa finden.

Wie lässt sich dann aber die Demokratiequalität von Fällen wie Polen, Tschechien und Ungarn im innereuropäischen Vergleich differenziert untersuchen? Die neuere Demokratieforschung hat hierzu eine Vielzahl von Ansätzen und Indices entwickelt; auf der Homepage eines einschlägigen Forschungsprojekts werden 13 davon aufgelistet.<sup>8</sup> Die Vielfalt reduziert sich allerdings bei genauerer Betrachtung. Die oben bereits genannten Indices von *Freedom House* oder Bertelsmann (Bertelsmann Transformation Index, BTI) wurden vorrangig zur Illustration der Unterschiede zwischen Demokratien und Nicht-Demokratien erschaffen und verfügen damit über einen spezifischen Fokus, der ihre Verwendbarkeit für etablierte Demokratien einschränkt. Andere Indikatoren, z.B. der *Neue Index der Demokratie*<sup>9</sup> oder der *Vanhanen Index of Democracy*<sup>10</sup>, reichen nicht bis in die jüngere Zeit. Wieder andere Projekte beschränken sich nur auf einzelne Regionen oder einzelne Länder wie z.B. das vor allem auf Groß-

<sup>8</sup> Siehe [http://www.democracybarometer.org/links\\_de.html](http://www.democracybarometer.org/links_de.html), download 5.3.2012.

<sup>9</sup> Siehe [http://www.politikwissenschaft.uni-wuerzburg.de/lehrbereiche/vergleichende/forschung/neuer\\_index\\_der\\_demokratie\\_nid/](http://www.politikwissenschaft.uni-wuerzburg.de/lehrbereiche/vergleichende/forschung/neuer_index_der_demokratie_nid/); download 5.3.2012.

<sup>10</sup> Siehe <http://www.prio.no/CSCW/Datasets/Governance/Vanhanens-index-of-democracy/>; download 5.3.2012.



britannien ausgerichtete *Democratic Audit*.<sup>11</sup> Am besten geeignet für unseren Zweck – den Vergleich von Jung- und Altdemokratien – erscheinen vor allem drei Indices: der *Sustainable Governance Indicator*, das *Democracy Barometer* sowie zur Beurteilung der institutionellen Ausgestaltung von Demokratien zusätzlich der *Polity-IV Index*.<sup>12</sup> Sie beziehen sich auf Alt- und Neudemokratien und stellen Messdimensionen zur inneren Differenzierung von Demokratien zur Verfügung.

Zu diesen drei Demokratiemaßen: Der *Sustainable Governance Indicator* (SGI, vgl. Bertelsmann 2011) entstand in und im Umfeld der Bertelsmann Stiftung, die sich bekanntlich eine Agenda zur Modernisierung von Politik und Marktwirtschaft gegeben hat, welche mit den Leitbildern der liberalen Demokratie sowie der offenen Marktwirtschaft umrissen werden kann. Der SGI verfolgt ein entsprechendes Ziel, da mittels vergleichbarer Kennzahlen die politische Reformfähigkeit von Staaten nicht nur analysiert, sondern gleichzeitig ein Instrumentarium für politische und marktwirtschaftliche Reformen zur Verfügung gestellt werden soll.<sup>13</sup> Die dabei entstehende Datenbasis ist letztlich als Nebeneffekt dieses gesellschaftspolitischen Ziels zu verstehen.

Im Prinzip funktioniert der SGI ähnlich wie der bekanntere BTI, indem die Messung und Einordnung auf der Grundlage von Experteneinschätzungen geschieht.<sup>14</sup> Anders als der BTI bezieht sich der SGI allerdings auf die Staaten der OECD und umfasst mithin neben allen westeuropäischen Staaten auch einige mitteleuropäische; von diesen werden im SGI die Slowakei, Slowenien, Tschechien und Ungarn erfasst.<sup>15</sup> Der SGI besteht aus zwei miteinander verwandten (und auch korrelierten), aber getrennt geführten Indices, dem *Status Index* und dem *Management Index*. Der Statusindex erfasst die Institutionen und Praktiken, die für langfristige Nachhaltigkeit eines politischen Systems notwendig sind. Der Managementindex misst dagegen das Potenzial von Regierungsakteuren zur Formulierung, Koordinierung und Implementation von

<sup>11</sup> Siehe <http://www.democraticaudit.com>; eingesehen am 5.3.2012.

<sup>12</sup> Siehe <http://www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm>, download am 5.3.2012.

<sup>13</sup> Darin ähnelt der SGI dem *Economist Intelligence Unit Democracy Index*, der sich explizit an wirtschaftliche Akteure zur Einschätzung des politischen Umfelds für Investitionen wendet; <http://www.eiu.com>, download 5.3.2012.

<sup>14</sup> Nach Angaben der Stiftung (<http://www.sgi-network.de/index.php?page=faq>; download 5.3.2012) handelt es sich um 80 Experten, die ihr Urteil auf der Basis von etwa 150 quantitativen und qualitativen Indikatoren gründen. Bisher ist der SGI zwei Mal erschienen, einmal im Jahr 2009, einmal im Jahr 2011.

<sup>15</sup> Estland ist im Jahr 2010 ebenfalls der OECD beigetreten, findet aber noch keinen Eingang in den SGI.

Beichelt: Demokratiedefiziente Regimeelemente und die Wechselwirkungen mit der EU-Ebene

Politik („the capacity of executive actors to formulate, coordinate and implement policy“).

Weder der Status Index noch der Management Index lassen sich in unverzerrter Weise heranziehen, um die Qualität der Demokratie abzubilden; dafür fließen in beide Indices zu viele sachfremde Vorannahmen über die Wünschbarkeit bestimmter Politikresultate ein. Glücklicherweise wird jedoch für die Bildung des Status Index auf einen Unterindikator gebaut, den *Quality of Democracy Index* (QDI). Der QDI beruht auf Experteneinschätzungen in vier Dimensionen, nämlich dem Wahlprozess, dem freien Zugang zu Informationen, der Verwirklichung bürgerlicher Rechte sowie dem Funktionieren des Rechtsstaats.<sup>16</sup> Damit stützt sich der Indikator zu einem guten Teil auf die Kriterien, die Robert Dahl für Polyarchien bzw. für liberale Demokratien etabliert hat (Dahl 1989); hinzu kommt die – bei liberalen Theoretikern nicht immer gegebene – Wertschätzung für den Staat als Garant und Ermöglicher von Rechtsstaatlichkeit. Unter der Bedingung, dass die Experteneinschätzungen adäquat und konsistent sind,<sup>17</sup> lassen sich so schlüssige Aussagen über die Demokratiequalität im Sinne einer liberalen Demokratiedefinition treffen.

Aus demokratietheoretischer Perspektive anspruchsvoller gestaltet sich das *Democracy Barometer* (DB), welches im Rahmen des Schweizer National Centre of Competence in Research (NCCR)<sup>18</sup> „Challenges to Democracy in the 21<sup>st</sup> Century“ entwickelt wurde. Das unter anderem von Marc Bühlmann, Wolfgang Merkel und Wolfgang Weißels getragene Projekt widmet sich „den feinen Unterschieden“ zwischen etablierten Demokratien und untersucht – im Gegensatz zum SGI – die Gründe für

---

<sup>16</sup> Die einzelnen Dimensionen werden folgendermaßen erfasst: I. Wahlprozess: a) Candidacy Procedures, b) Media Access [for parties and candidates], c) Voting and Registration Rights, d) Party Financing [independent from vested interests]. II. Freier Zugang zu Informationen: a) Media freedom, b) Media Pluralism, c) Access to Government Information. III. Bürgerliche Rechte: a) civil rights, b) political liberties, c) non-discrimination [in legislation and by public officials]. IV. Rechtsstaat: a) legal certainty, b) judicial review, c) appointment of justices, d) corruption prevention, e) rule of law, f) control of corruption.

<sup>17</sup>Die Autoren des SGI nennen sechs Schritte zur Sicherung der Validität und Reliabilität der Experteneinschätzungen (<http://www.sgi-network.de/index.php?page=faq>; download 5.3.2012): a) Konzentration auf Evaluationsfragen, die mit alternativen Einschätzungen gegenübergestellt werden können, b) Unterfütterung der numerischen Einordnung mit detaillierten Einschätzungen, c) Überprüfung der so entstandenen Surveys durch zweite weitere Länderexperten, d) Überprüfung der Länderergebnisse durch Regionalkoordinatoren, e) kollektive Überprüfung der Ratings durch die Regionalkoordinatoren und eventuelle Rekalibrierung, f) Bestätigung durch einen wissenschaftlichen Beirat.

<sup>18</sup> Ein NCCR entspricht in etwa einem Sonderforschungsbereich (SFB) im deutschen Wissenschaftsfördersystem.

die vorgefundenen Unterschiede.<sup>19</sup> Das Demokratiebarometer, zu dem Daten aus den Jahren 1990-2007 vorliegen, beruht auf den drei Prinzipien von Freiheit, Gleichheit und Kontrolle, die sich in jeweils drei Funktionen übersetzen (Bühlmann 2011; Bühlmann u.a. 2012): in individuelle Freiheiten, Rechtsstaatlichkeit, Öffentlichkeit (Freiheitsdimension), Transparenz, Partizipation, Repräsentation (Gleichheitsdimension) sowie Wettbewerb, Gewaltenteilung und Regierungsfähigkeit (Kontrolldimension). Die Autoren charakterisieren diese Vielgliedrigkeit als „Demokratiekonzept mittlerer Reichweite, die sowohl liberale als auch partizipatorische Demokratieentwürfe vereint“ (Bühlmann u.a. 2012: 2).

Damit weist das *Democracy Barometer* zweifellos eine breitere Struktur auf als der QDI, der in der Vorstellungswelt von Bühlmann et. al. wohl der Gruppe der „minimalistischen Demokratieentwürfe“ mit „anspruchlosen Beurteilungskriterien“ (Bühlmann u.a. 2012: 3) zuzuordnen wäre.<sup>20</sup> Wenig diskutiert werden bei den Autoren des DB allerdings einige Widersprüche, die von Demokratietheoretikern zwischen den drei genannten Prinzipien postuliert werden. Man denke an die rigide Zurückweisung des Gleichheitsprinzips in der liberalen Demokratietheorie von Giovanni Sartori (1987), an die deutliche Distanz des radikal-partizipativen Ansatzes zum Liberalismus (Pateman 1970) oder an die strikte Trennung der Sphären des Liberalismus und der Demokratie bei Chantal Mouffe (Mouffe 2000). Wolfgang Merkel, einer der am *Democracy Barometer* Beteiligten, hat an anderer Stelle die nahtlose Vereinbarkeit unterschiedlicher Demokratiekonzeptionen angezweifelt (Merkel 1994). Daher behandle ich das DB in meinem Text nicht im Sinne eines Gesamtaggregats von Demokratiequalität, sondern nutze es im Hinblick auf die einzelnen Dimensionen der Freiheit, Gleichheit und Kontrolle samt der zugehörigen Unterfunktionen.

Einen interessanten und auch neuen Weg gehen die Autoren des *Democracy Barometer* bei der mathematischen Bildung des Indikatorwerts. Die Autoren verzichten vollständig auf Expertenbewertungen, um subjektive und damit intransparente Komponenten möglichst weitgehend auszublenden. Sie verschärfen das induktive Profil ihres Indikators, indem sie die Skalierung nicht an theoretisch konstruierten Idealwer-

---

<sup>19</sup> Siehe <http://www.nccr-democracy.uzh.ch/forschung/module5/barometer/demokratiebarometer>, download am 8.3.2012.

<sup>20</sup> Der SGI wird von der Autorengruppe des *Democracy Barometer* nicht weiter behandelt.

ten, sondern an tatsächlich vorgefundenen Realwerten der insgesamt 100 Unterindikatoren ausrichten. Für einen bestimmten Referenzzeitraum wurde für jeden Unterindikator der jeweilige Höchst- und Niedrigstwert ermittelt. Für jeden Indikator wurde die höchste Ausprägung mit dem Wert 100 und die niedrigste Ausprägung mit dem Wert 0 versehen; dazwischen entsteht eine lineare Skala, die sich an der „best practice“ jeder Funktion orientiert (Bühlmann u.a. 2012: 19). Entsprechend ergeben sich die Einordnungen des Index für Demokratiequalität sowie für seine drei Unterkomponenten aus der relativen Stellung innerhalb der Gesamtheit der real existierenden Demokratien.

Zum *Polity-IV Index* wurde oben ausgeführt, dass er sich zur Betrachtung etablierter Demokratien nur teilweise eignet, weil er primär zur Unterscheidung der Begleitumstände demokratischer und nicht-demokratischer Herrschaft entwickelt wurde.<sup>21</sup> Im Gegensatz etwa zu den verschiedenen Einteilungen bei *Freedom House* existiert bei *Polity-IV* allerdings die Unterscheidung zwischen „Demokratien“ und „vollständigen Demokratien“ („full democracies“). Vollständige Demokratien werden auch als „perfekt“ bezeichnet, während die Imperfektion gewissermaßen gewöhnlicher Demokratien durch eine schwächere Kontrolle der Exekutive, Beschränkungen der politischen Partizipation oder Defizite im Bereich des Rechtsstaats gekennzeichnet sein können (Marshall/Cole 2011: 9). Dadurch liefert das von der US-amerikanischen CIA mitfinanzierte Projekt Anhaltspunkte für Unterscheidungen innerhalb der Gruppe der Demokratien.

Der *Polity-IV Index* unterscheidet sich von den meisten anderen Demokratiemaßen durch eine Ausrichtung auf die Gestalt und Funktionsweise politischer Institutionen. Dadurch ergeben sich bei einem Blick auf die Messdaten des Indikators unmittelbare Hinweise auf den Charakter politischer Herrschaftsausübung. Dafür verwenden die Autoren des jährlich erscheinenden Berichts sechs Komponentenmaße, die sich der Messung von Herrschaftsrekrutierung, Herrschaftskontrolle und politischem Wettbewerb verschreiben.<sup>22</sup> Dabei werden sechs Variablen konstruiert: a) die Regeln für

<sup>21</sup> So die grundlegende Beschreibung des Indikators: “The Polity conceptual scheme is unique in that it examines concomitant qualities of democratic and autocratic authority in governing institutions”, vgl. <http://www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm>, download 9.3.2012.

<sup>22</sup> Siehe nochmals <http://www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm>, download 9.3.2012.

die Rekrutierung des Staats- oder Regierungschefs, b) der Wettbewerbsgrad der Elitenrekrutierung, c) der Offenheitsgrad der Elitenrekrutierung, d) die Regeln zur Einschränkung exekutiver Gewalt, e) die Regeln für Partizipation und f) der Wettbewerbsgrad der Partizipation.<sup>23</sup> Das Demokratiemaß *Polity-IV* ist also in der Lage, institutionell bedingte Unterschiede auch zwischen Demokratien abzubilden, und zwar besonders im Hinblick auf die Dimension der politischen (vertikalen und horizontalen) Kontrolle.

Jedes der drei vorgestellten Demokratiemaße verfügt somit über ein spezifisches Profil. Der QDI kann herangezogen werden, um bis in die jüngste Zeit Entwicklungen der Demokratiequalität nachzuverfolgen, bildet aber zugleich nur das – wichtige, aber nicht allein relevante – liberale Demokratiekonzept ab. Das *Democracy Barometer* erlaubt das Nachverfolgen von Stärken und Schwächen der Demokratie in unterschiedlichen Dimensionen. Dadurch ergeben sich wesentlich vielfältigere Deutungs- und Beurteilungsmöglichkeiten, die allerdings – durch die Stützung auf nur zeitverzögertes statistisches Material – nicht sehr aktuell sein können und bisher auch nicht zu einem vollends überzeugenden aggregierten Indikator führen. *Polity-IV* eignet sich, um Unterschiede bei den für die demokratische Praxis relevanten Institutionen zu messen.

Wegen der unterschiedlichen Herangehensweisen ist von vornherein zu erwarten, dass die verschiedenen Demokratiemaße zu unterschiedlichen Einordnungen führen. Durch den Fokus auf unterschiedliche Aspekte oder Prinzipien von Demokratien kommen zwangsläufig unterschiedliche Rangfolgen zustande. Im folgenden Abschnitt möchte ich versuchen, aus dieser Not eine Tugend zu machen. Die unterschiedliche Ausrichtung der drei Demokratiemaße nutze ich, indem ich meiner Untersuchung zunächst den höheren Differenzierungsgrad des *Democracy Barometer* zugrunde lege und folglich bei der Betrachtung zwischen den Dimensionen der Freiheit, der Gleichheit und der Kontrolle unterscheide. Auf dieser Grundlage ziehe ich allerdings für die Freiheitsdimension wegen der höheren Aktualität die Daten des QDI heran. In der Gleichheitsdimension beziehe ich mich dagegen auf die Informationen des DB. Gleiches gilt für die Kontrolldimension, wobei sich hier anbietet, we-

---

<sup>23</sup> Nachzulesen im Handbuch; siehe <http://www.systemicpeace.org/inscr/p4manualv2010.pdf>, S. 20-28, download 9.3.2012.

gen der größeren Genauigkeit hinsichtlich der institutionellen Ausgestaltung zusätzlich Informationen von *Polity-IV* hinzuzuziehen.

### 3. Jenseits der Transformation: Demokratieprobleme in den EU-Mitgliedstaaten

Im folgenden Abschnitt wird auf der empirischen Ebene gezeigt, dass zwanzig Jahre nach der Etablierung der Demokratien in Mittel- und Südosteuropa nicht mehr ohne weiteres von einer Trennung zwischen dem „demokratischen“ Westeuropa sowie dem „sich demokratisch konsolidierenden“ Osteuropa gesprochen werden kann. Jene Demokratiemaße, die dem Ziel nachgehen, Unterschiede innerhalb der Gruppe der Demokratien zu illustrieren, ergeben den Befund, dass in vielen Anrainerstaaten des Mittelmeers in bestimmten Teilbereichen eine bescheidenere Demokratiequalität herrscht als in einigen der neuen EU-Mitgliedstaaten. Der *Polity-IV Index* führt für das Jahr 2011 (wie auch schon in früheren Jahren) Frankreich als „Demokratie“, während Litauen, Polen, die Slowakei, Slowenien und Ungarn (nicht jedoch die tschechische Republik) als „vollständige Demokratien“ geführt werden.<sup>24</sup> Das *Democracy Barometer* sieht bereits seit dem Jahr 1995 die Staaten Slowenien, Tschechien und Ungarn vor Frankreich, Griechenland und Italien.<sup>25</sup> Der *Quality of Democracy Index* führt für das Referenzjahr 2010 Tschechien vor Frankreich sowie Polen vor Spanien, Italien und Griechenland (Bertelsmann 2011).

Selbstredend darf dabei nicht übersehen werden, dass die einzelnen Indikatoren sich in ihren Rangfolgen in beträchtlichem Maße unterscheiden. Während zum Beispiel Tschechien beim DB als Fall von „best practice“ unter den Transformationsstaaten ermittelt wird, verfügt das Land bei *Polity-IV* über größere Demokratieprobleme als viele andere der Neumitglieder. Frankreich wird beim *Democracy Barometer* sowie bei *Polity-IV* hinter fast allen mitteleuropäischen Transformationsstaaten gesehen, während sich die Dinge beim SGI umgekehrt verhalten. Viele der vermeintlichen Gegen-

---

<sup>24</sup> Siehe <http://www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm>, download am 9.3.2012. Zur Begründung siehe weiter unten.

<sup>25</sup> Siehe <http://www.democracybarometer.org/>, letzter download 5.3.2012. Griechenland wird in den dort vorfindbaren Tabellen gar nicht berücksichtigt, weil die Autoren aus forschungspragmatischen Gründen einen Fokus auf die 30 am höchsten eingestuften Demokratien legen; Griechenland gehört als einziges Mitglied der EU-15 nicht zu dieser Gruppe.

sätze lösen sich allerdings – wie wir im Folgenden sehen werden – bei einer separaten Herangehensweise an die verschiedenen Dimensionen von Demokratie auf.

### **3.1 Freiheitsdimension**

Zur Betrachtung der freiheitlichen Dimension der Demokratie in Europa bietet sich in erster Linie der Demokratiequalitäts-Index (DQI) an, der innerhalb des SGI als Unterbestandteil des SGI-Status-Index erhoben wird. Im Gegensatz zum *Democracy Barometer* liefert der DQI wesentlich aktuellere Daten, und die in ihm betrachteten Bestandteile der Freiheitsdimension – individuelle Freiheiten, Rechtsstaatlichkeit, Öffentlichkeit (siehe oben, Abschnitt 3) – werden auch durch den DQI abgedeckt. Dieser besteht aus vier Komponenten: a) dem Wahlprozess, b) dem Zugang zu Informationen (Meinungs-, Pressefreiheit), c) der Verwirklichung politischer und bürgerlicher Rechte sowie d) der Verwirklichung des Rechtsstaats.

In der Gesamtheit ergibt sich aus den Daten des SGI für 2011 eine einigermaßen deutliche Zweiteilung. In der oberen Hälfte befinden sich Länder, die an Nord- und Ostsee grenzen, in der unteren Hälfte ehemalige Transformationsstaaten sowie Mittelmeerränder. Wie die Tabelle zeigt, hängt die Rangordnung von den erheblichen Unterschieden in den Dimensionen des Informationszugangs sowie der Rechtsstaatlichkeit ab. Im Hinblick auf den Wahlprozess sowie die Gewährung politischer Rechte gruppieren sich mit wenigen Ausnahmen alle Einschätzungen zwischen 7 und 10, wobei anzumerken ist, dass der SGI bei der Skalierung der Experteneinschätzung einigermaßen oberflächlich vorgeht.<sup>26</sup> Für die statistische Einordnung am unteren Ende der Skala sind Informationszugang und Rechtsstaatlichkeit gewichtiger, weil hier niedrige Datenwerte negativ auf den DQI durchschlagen.

---

<sup>26</sup> In den Anmerkungen zur Methode des SGI heißt es ohne weitere theoretische oder statistisch-methodische Unterfütterung: “The rating scale for each question ranges from one to 10, with one being the worst and 10 being the best. The scale is differentiated by four response options provided for each question”, <http://www.sgi-network.de/index.php?page=faq>; download 9.3.2012.

Tabelle 1: Qualität der Demokratie in europäischen OECD-Staaten nach dem Bertelsmann Sustainable Government Indicator (2011)

|                | Quality of Democracy Index 2011* | Quality of Democracy Index 2009 | (a) Electoral Process <sup>1</sup> | (b) Access to Information <sup>2</sup> | (c) Civil Rights <sup>3</sup> | (d) Rule of Law <sup>4</sup> |
|----------------|----------------------------------|---------------------------------|------------------------------------|--|-------------------------------|------------------------------|
| Sweden         | 9,38                             | 9,20                            | 9,0                                | 9,3                                    | 9,3                           | 9,9                          |
| Finland        | 9,37                             | 9,31                            | 9,0                                | 10,0                                   | 9,7                           | 8,8                          |
| Denmark        | 9,05                             | 8,89                            | 9,5                                | 9,0                                    | 8,0                           | 9,7                          |
| Germany        | 8,76                             | 8,86                            | 9,5                                | 8,3                                    | 8,7                           | 8,5                          |
| Ireland        | 8,64                             | 8,59                            | 8,5                                | 9,0                                    | 9,0                           | 8,1                          |
| Netherlands    | 8,50                             | 8,76                            | 7,8                                | 8,7                                    | 9,0                           | 8,6                          |
| Luxembourg     | 7,97                             | 8,02                            | 7,8                                | 8,0                                    | 7,7                           | 8,5                          |
| Belgium        | 7,89                             | 8,22                            | 8,5                                | 7,7                                    | 8,0                           | 7,4                          |
| United Kingdom | 7,66                             | 7,99                            | 7,5                                | 7,3                                    | 7,7                           | 8,1                          |
| Portugal       | 7,54                             | 7,68                            | 8,3                                | 7,3                                    | 8,0                           | 6,6                          |
| Czech Republic | 7,42                             | 7,29                            | 8,5                                | 7,7                                    | 7,7                           | 5,8                          |
| Austria        | 7,40                             | 7,84                            | 7,8                                | 6,0                                    | 7,3                           | 8,5                          |
| France         | 7,32                             | 7,50                            | 8,8                                | 6,0                                    | 7,7                           | 6,9                          |
| Poland         | 7,31                             | 6,05                            | 8,5                                | 7,7                                    | 7,7                           | 5,4                          |
| Spain          | 7,24                             | 7,09                            | 7,5                                | 6,7                                    | 8,0                           | 6,8                          |
| Hungary        | 6,39                             | 6,81                            | 6,5                                | 6,3                                    | 7,0                           | 5,7                          |
| Italy          | 6,26                             | 6,62                            | 7,8                                | 5,3                                    | 7,3                           | 4,6                          |
| Greece         | 6,00                             | 6,14                            | 6,5                                | 6,0                                    | 7,0                           | 4,5                          |
| Slovakia       | 5,81                             | 6,88                            | 7,8                                | 5,0                                    | 6,0                           | 4,5                          |

Quelle: Sustainable Governance Indicators 2011 (Bertelsmann 2011). Erläuterungen zum Index für Demokratiequalität siehe Fließtext (Abschnitt 2.2).

\*\* Der Demokratiequalitätsindex wird folgendermaßen berechnet:  $(a+b+c+d) / 4$ . <sup>1</sup> Category contains: a) Candidacy Procedures, b) Media Access [for parties and candidates], c) Voting and Registration Rights, d) Party Financing [independent from vested interests]. - <sup>2</sup> Category contains: a) Media freedom, b) Media Pluralism, c) Access to Government Information. <sup>3</sup> Category contains: a) civil rights, b) political liberties, c) non-discrimination [in legislation and by public officials]. <sup>4</sup> Category contains: a) legal certainty, b) judicial review, c) appointment of justices, d) corruption prevention, e) rule of law, f) control of corruption.



Im Bereich der Medien- und Informationsfreiheit attestieren die Daten mehreren Ländern Werte zwischen 5.0 und 6.0, womit nach den Vorstellungen der Autoren des SGI/QDI nur etwa die Hälfte des für eine perfekte, oder vollkommene, Demokratie nötigen Verwirklichungsgrades erreicht wäre (Österreich, Frankreich, Griechenland, Italien, Slowakei). Im Bereich des Rechtsstaates trifft eine analoge Einordnung auf folgende Fälle zu: Tschechien, Ungarn, Polen, Italien, Griechenland, Slowakei. Die Einordnungen werden auch von Daten des *Democracy Barometer* im Großen und Ganzen gestützt. Bei der Medien- und Informationsfreiheit finden sich Frankreich, Österreich auf den Rängen 28 und 30 der insgesamt 30 gelisteten Demokratien; Griechenland und die Slowakei gehören gar nicht erst zu dieser Gruppe. Die Rangfolge bei der Bewertung des Rechtsstaates beginnt von unten mit folgenden Staaten: Italien, Polen, Malta und Frankreich (Bühlmann u.a. 2011: 25, 22).<sup>27</sup>

Generell lässt sich somit festhalten, dass die etwa bei *Freedom House* vorzufindende Einordnung aller EU-Staaten in einen homogenen Demokratieraum über signifikante Unterschiede hinweg sieht. Dabei wird weniger das Wahlregime als Dreh- und Angelpunkt einer minimalen Demokratiekonzeption berührt; hier lassen sich in keinem der aufgeführten EU-Staaten ernsthafte Defekte feststellen. Dies ist wohl der Grund für die positiven Einordnungen bei *Freedom House*. Anders verhält es sich dagegen hinsichtlich weiterer Partialregimes, die in sukzessiven Phasen der Transformationsforschung ins Blickfeld rückten.

Bei den etablierten EU-Staaten zeigen nicht unbeträchtliche Defekte hinsichtlich der demokratischen Freiheiten (vgl. nochmals Tabelle 1). Während die rechtsstaatlichen Qualitäten Frankreichs unterschiedlich bewertet werden, wird der Demokratiestatus Italiens in beträchtlichem Maße angezweifelt, wobei skeptische Urteile auch in der sonstigen Literatur zu Italien angedeutet werden. Auch nach dem Übergang in die Zweite Republik in den 1990er-Jahren sind entscheidende Merkmale demokratischer Verfassungsstaaten in einem für die EU unterdurchschnittlichen Maße verwirklicht (vgl. hierzu Köppl 2011). Der Staatsaufbau gestaltet sich vor allem im südlichen Italien eher als klientel- denn als gemeinwohlorientiert und genießt daher eine schwache gesellschaftliche Akzeptanz (Ginsborg 2001). Die Verwaltung und das Justizwesen

---

<sup>27</sup> Die hier für das *Democracy Barometer* genannten Daten stammen auf dem Jahr 2005.

Beichelt: Demokratiedefiziente Regimeelemente und die Wechselwirkungen mit der EU-Ebene

sind politisiert und stehen im Blickpunkt der Korruptionsforschung (Nelken 2005). Insgesamt werden Italien und Griechenland im Hinblick auf den Rechtsstaat weit unter allen übrigen alten EU-Mitgliedern eingeordnet.

Auf Demokratieprobleme verweisen alle Demokratieindikatoren auch im Hinblick auf den Informationszugang sowie die Medienfreiheit, und zwar in Frankreich, Italien und Österreich. Auch hier bestätigen komparative Schriften die Einordnungen der Indices. In Österreich fällt die innerstaatliche Konzentration des Pressesektors (bei gleichzeitiger Auslandsabhängigkeit) sowie die quasi-monopolistische und parteipolitisch abhängige Konstruktion des Österreichischen Rundfunks (ORF) ins Gewicht (Pelinka 2009: 632-633). Die niedrige Einordnung Frankreichs begründet sich dagegen aus einer Vielzahl von Gegebenheiten wie der dezidiert politischen Ernennungen an den Spitzen des Öffentlichen Rundfunks, der ökonomischen Schwäche vieler Qualitäts-Printmedien und dem Quasi-Monopolismus der Regionalpresse (siehe Länderbericht im SGI sowie Kempf 2009: 393-394).<sup>28</sup>

Der auffälligste Fall ist allerdings Italien, wo der langjährige Premierminister Silvio Berlusconi mit privaten Fernseh- und Printmedien eng verwoben ist: „von einer pluralistischen Struktur (...) ist Italien (...) auch heute unverändert weit entfernt“ (Ullrich 2009: 692). Das im Jahr 2004 verabschiedete sogenannte Gasparri-Gesetz, das Berlusconi trotz des Premierministeramtes die Kontrolle über die Mediaset Holding garantiert, steht im Zentrum der Vermengung politischer und öffentlicher Macht. Hinzu kommen viele Einmischungen der Regierung sowie von Berlusconi persönlich ins staatliche Fernsehen, z.B. durch die parteipolitisch konforme Besetzung hoher Ämter innerhalb des RAI oder das Absetzen regierungskritischer Sendungen oder Journalisten. In politischen Auseinandersetzungen existierte eine auffällige Kongruenz zwischen der Haltung Berlusconis sowie den – jeweils mit großen Marktanteilen versehenen – Zeitungen und/oder Fernsehstationen „seiner Medien“ („Berlusconi and his media“, vgl. Ignazi 2011: 1021). Auch die vielfältigen Verleumdungs- und Schadenersatzklagen, die Berlusconi gegen in- und ausländische Journalisten führte und noch führt, waren im Vergleich zu anderen EU-Staaten ungewöhnlich.

---

<sup>28</sup> Vgl. [http://sgi-network.de/index.php?page=countries\\_status&country=FRA&pointer=2#point\\_2](http://sgi-network.de/index.php?page=countries_status&country=FRA&pointer=2#point_2), download 15.3.2012.

Insgesamt können mithin drei langjährige Demokratien als nur eingeschränkt freiheitlich im Hinblick auf die Sphäre der Informationsfreiheit gelten,<sup>29</sup> während dies im Hinblick auf die vom SGI erfassten Neumitglieder nur für die Slowakei gilt.

### 3.2. Gleichheitsdimension

In der demokratietheoretischen Literatur zum Prinzip der Gleichheit geht es zumeist auch darum, wie in demokratischen Regimes soziale Gerechtigkeit unter den Prämissen verschiedener Gleichheitsvorstellungen erreicht werden kann (Schmidt 2010: 317-318). Von den hier diskutierten Demokratieindices wird diese Dimension jedoch nur am Rande abgedeckt. Der SGI geht in seiner Gesamtkonzeption (jenseits des QDI) eher von einer gegenseitigen Beeinträchtigung der Freiheits- und Gleichheitsdimension aus.<sup>30</sup> Die Ausrichtung von *Polity-IV* an politischen Institutionen steht quer zur Vorstellung einer Bewertung staatlicher Outputs. Das *Democracy Barometer* verwendet dagegen ein spezifisches Gleichheitskonzept, das Fragen der sozialen Gerechtigkeit ausblendet und sich stattdessen auf die Dimension der Gleichheit im Sinne politischer Teilhabe konzentriert. Im Folgenden wird der Begriff der politischen Gleichheit in diesem Sinne verwendet.

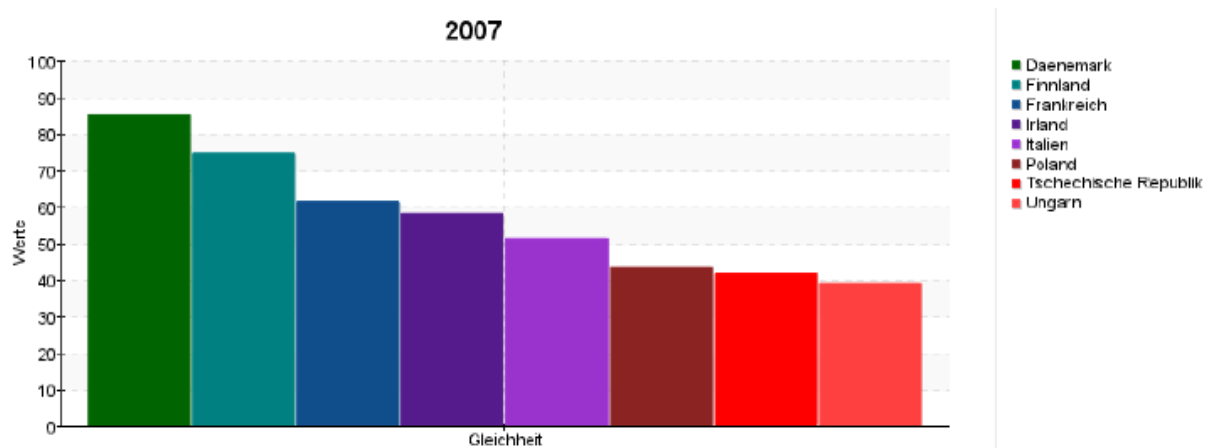
Wie oben in Abschnitt 2 diskutiert, werden im *Democracy Barometer* die für politische Gleichheit relevanten Funktionen der Transparenz, der Partizipation und der Repräsentation betrachtet. Transparenz wird im Hinblick auf das Arkanische politischer Entscheidungsprozesse charakterisiert (vgl., auch für das Folgende, Bühlmann 2011: 9-10). Partizipationsrechte werden überwiegend institutionell verstanden, wobei Zugangsmöglichkeiten sowie reale Teilhabe gleichermaßen berücksichtigt werden. Eine wichtige Rolle spielen naturgemäß Wahlen und das Wahlrecht.

---

<sup>29</sup> Der SGI führt auch noch Griechenland an, das aber beim *Democracy Barometer* nur zur Hälfte mitbehandelt wird. Wäre das Demokratiebarometer umfangreicher, würde Griechenland möglicherweise ebenfalls zu dieser Gruppe hinzuzufügen.

<sup>30</sup> Im SGI wird das Wechselverhältnis von Freiheits- und Gleichheitsrechten wenig thematisiert. Die generelle Skepsis gegenüber einem umverteilenden – d.h. potentiell zur Ausbalancierung von Ungleichheiten fähigen – Staat äußert sich lediglich in Nebenbemerkungen, etwa: „Die hohen Bewertungen wurden einigen Ländern *trotz* ihrer insgesamt recht großen Steuerlast vergeben, so etwa Schweden, Norwegen und Finnland mit ihren gut entwickelten sozialen Transfersystemen“, siehe <http://de.sgi-network.de/index.php?page=criteria&criteria=S8>, download 15.3.2012; Hervorhebung TB.

Schaubild 1: Politische Gleichheit in ausgewählten EU-Mitgliedstaaten



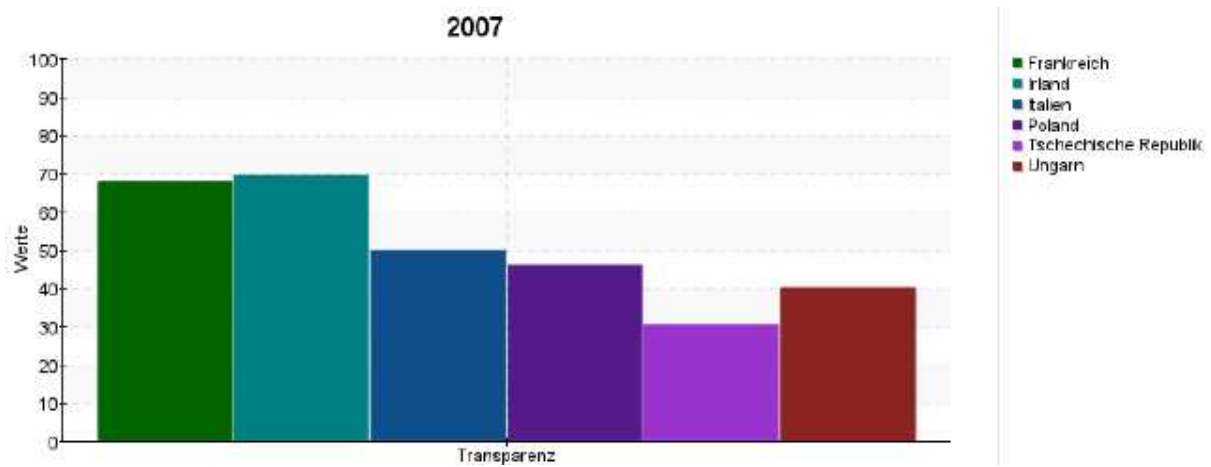
Quelle: *Democracy Barometer*.<sup>31</sup>

Politische Gleichheit in diesem Sinne variiert zwischen den EU-Staaten in erheblichem Maße. Schaubild 1 zeigt die Werte der jeweils Best- und Letztplatzierten aus der Gruppe der 30 qualitativ hochwertigsten Demokratien der Welt.<sup>32</sup> Dänemark verfügt innerhalb dieser Gruppe über die höchsten, Ungarn über die geringsten Gleichheitswerte. Im Rahmen der Erkenntnisse der Vergleichenden Regierungslehre sind diese Ergebnisse nicht überraschend. Dem dänischen System mit seinem hochrepräsentativen Wahlrecht, der vergleichsweise hohen ethnischen und religiösen Homogenität der Bevölkerung sowie der ausgeprägten Offenheitskultur (vgl. Nannestad 2009) kann zweifellos eine ausgeprägte politische Gleichheit attestiert werden. Auf Ungarn trifft fast schablonenhaft das Gegenteil zu. Das kompensatorische Wahlsystem ist auf die Produktion übergroßer Mehrheiten geradezu ausgerichtet (Grotz 2000: 279-282), die zu Intransparenz führende Polarisierung und das daraus entstehende Misstrauen zwischen den Parteien, aber auch zwischen Parteien und Wählern, sind legendär (Kovacs 1997; Körösényi/Fodor/Dieringer 2010).

<sup>31</sup> Berechnung und Graphik entstammen einem auf der Homepage des *Democracy Barometer* verfügbaren Tool. Erstellung und download jeweils am 15.3.2012 (gilt auch für die folgenden Graphiken).

<sup>32</sup> Damit fallen wie beim SGI einige an sich interessante Fälle aus der Betrachtung, z.B. Griechenland und die Slowakei. Die stehen beim *Democracy Barometer* zwar zur Verfügung, sind aber in geringerem Maße aufbereitet (siehe [http://www.democracybarometer.org/graph\\_de.html](http://www.democracybarometer.org/graph_de.html)). Deswegen musste ich in diesem Paper auf sie verzichten.

Schaubild 2: *Transparenz als Unterkategorie politischer Gleichheit in ausgewählten EU-Mitgliedstaaten*



Quelle: *Democracy Barometer*.

Die Schaubilder 2-4, die nur noch Informationen über die im Sinne des *Democracy Barometer* niedrig platzierten Fälle enthalten, bergen daher zunächst für andere Fälle Bemerkenswertes. Das für ein Land mit langer Demokratietradition wie Frankreich überraschend niedrige Ranking geht überwiegend auf den Unterindikator im Bereich der Repräsentation zurück. Hier schlagen das gleichzeitige Auftreten eines prinzipiell majoritären Präsidentenamtes sowie das stark mehrheitsbildende doppelte Mehrheitswahlrecht ins Gewicht (vgl. Schaubild 4, die Ausführungen im Länderbericht des Democracy Barometer sowie Kempf 2009). In ähnlicher Weise ergibt sich für den Fall Irland eine vergleichsweise niedrige Platzierung vor allem aus einem einzelnen Indikatorwert; in diesem Fall hinsichtlich der Partizipation. Sie geht auf mitunter niedrige Beteiligungsraten bei Wahlen und Referenden zurück (siehe den Länderbericht des Democracy Barometer sowie Elvert 2009).<sup>33</sup>

Die niedrige Eingruppierung Italiens geht wie vermutet auf die Erosion der Pressefreiheit im Italien des Medienmogul-Premierministers Silvio Berlusconi zurück, hat aber auch mit der niedrigen Beteiligung an Referenden zu tun (siehe den Länderbericht des Democracy Report sowie Ullrich 2009).<sup>34</sup> Bei den ehemaligen Transformationsstaaten Polen, Tschechien und Ungarn sind es dagegen die gewissermaßen typi-

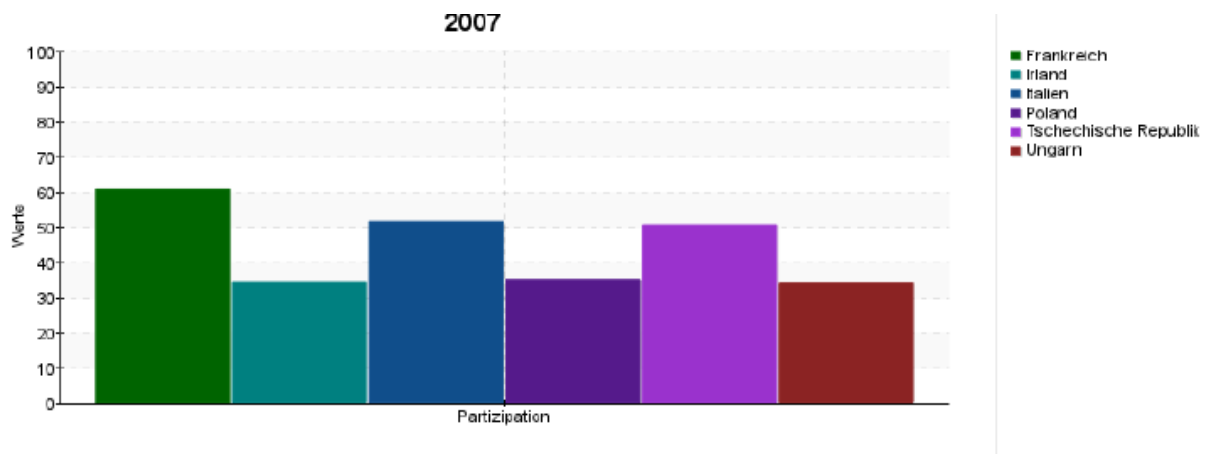
<sup>33</sup> Siehe [http://www.democracybarometer.org/country\\_reports/cr\\_ireland.pdf](http://www.democracybarometer.org/country_reports/cr_ireland.pdf), S. 6 (download am 15.3.2012).

<sup>34</sup> Siehe [http://www.democracybarometer.org/country\\_reports/cr\\_italy.pdf](http://www.democracybarometer.org/country_reports/cr_italy.pdf), S. 6 (download am 15.3.2012).

Beichelt: Demokratiedefiziente Regimeelemente und die Wechselwirkungen mit der EU-Ebene

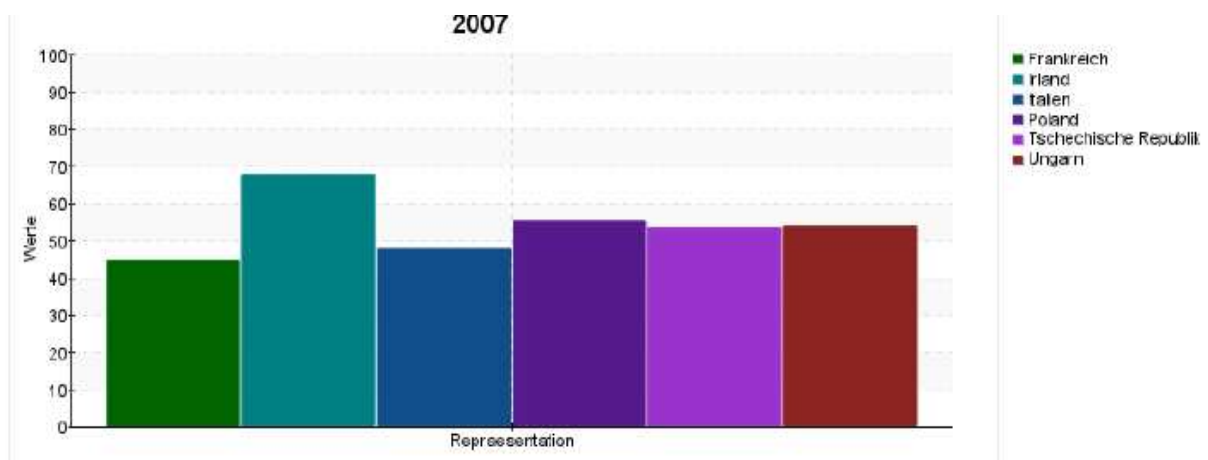
schen Transformationsprobleme der geringen Wahlbeteiligung sowie der Transparenz politischer Prozesse, die das Kriterium der politischen Gleichheit sozusagen im Gleichklang nach unten ziehen (Körösényi/Fodor/Dieringer 2010; Vodicka 2010; Ziemer/Matthes 2010).

Schaubild 3: Partizipation als Unterkategorie politischer Gleichheit in ausgewählten EU-Mitgliedstaaten



Quelle: Democracy Barometer.

Schaubild 4: Repräsentation als Unterkategorie politischer Gleichheit in ausgewählten EU-Mitgliedstaaten



Quelle: Democracy Barometer.

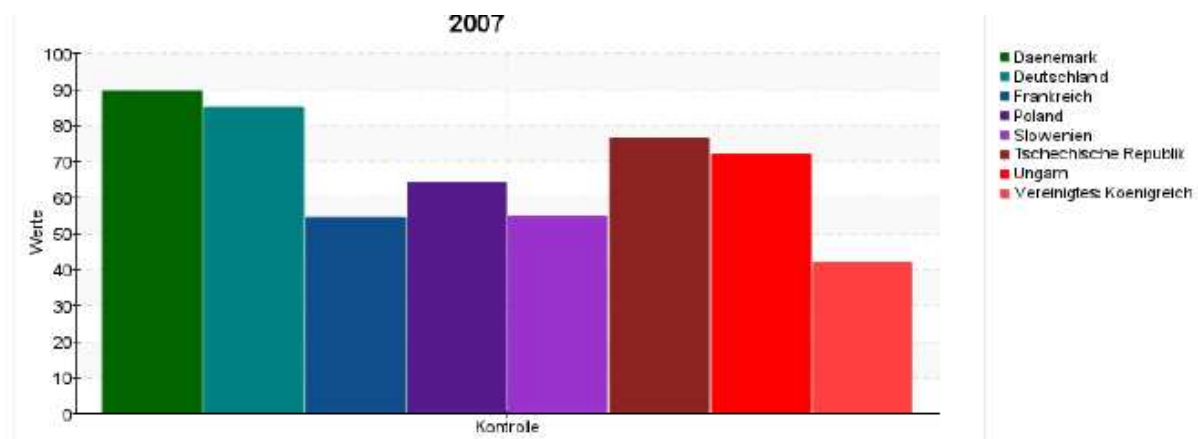
In der Summe zeigen die zitierten Daten zur politischen Gleichheit als Bestandteil von Demokratiequalität erneut, dass nicht nur Transformationsstaaten Probleme mit Demokratiedefekten haben. In einzelnen Teilsphären (Frankreich/ Repräsentation; Italien/Transparenz; Irland/ Partizipation) verfügen auch langjährige Demokratien und etablierte EU-Mitgliedstaaten über Defizite im Vergleich mit anderen Demokratien.

### **3.3. Kontrolldimension**

Politische Kontrolle ist definiert als „Überprüfung und Überwachung des Tuns und Lassens von Trägern öffentlicher Gewalt auf Einhaltung gesetzter Verfahren, Rechtmäßigkeit, Folgen von Entscheidungen und Alternativen zu Entscheidungen durch hierzu (...) berechnigte Institutionen“ (Schmidt 2010: 430). Im *Democracy Barometer* wird dieses Demokratieprinzip auf die drei Funktionen politischer Wettbewerb, Gewaltkontrolle und Regierungsfähigkeit heruntergebrochen – also auf ein größeres Spektrum als in der Definition von Manfred Schmidt (siehe oben, Kapitel 2). Der politische Wettbewerb betrifft die Sphären des Parteiensystems (insbesondere im Umfeld von Wahlen), die Gewaltkontrolle das verfassungsrechtliche Institutionengefüge, die Regierungsfähigkeit die Kapazitäten zur Verwirklichung von Regierungsprogrammen. Die dem Prinzip „Kontrolle“ zugeordneten Funktionen beziehen sich damit auf recht unterschiedliche Bereiche demokratischen Regierens, was sich auch bei den wenig homogenen empirischen Ergebnissen zeigen wird.

Die Daten des *Democracy Barometer* werden unter diesen Gesichtspunkten in einer etwas breiteren Form herangezogen als im letzten Unterkapitel. Schaubild 5 zeigt zur Einordnung wieder die beiden am besten abschneidenden EU-Staaten (Dänemark und Deutschland) sowie die am ungünstigsten bewerteten Staaten der 30 am meisten entwickelten Demokratien (Großbritannien, Slowenien, Frankreich). Da es in meinem Text aber insgesamt um den Abgleich der Demokratiequalität zwischen alten und neuen EU-Mitgliedern geht, werden wie in den vorigen Unterkapiteln auch Polen, Tschechien und Ungarn betrachtet.

Schaubild 5: Demokratische Kontrolle in ausgewählten EU-Mitgliedstaaten



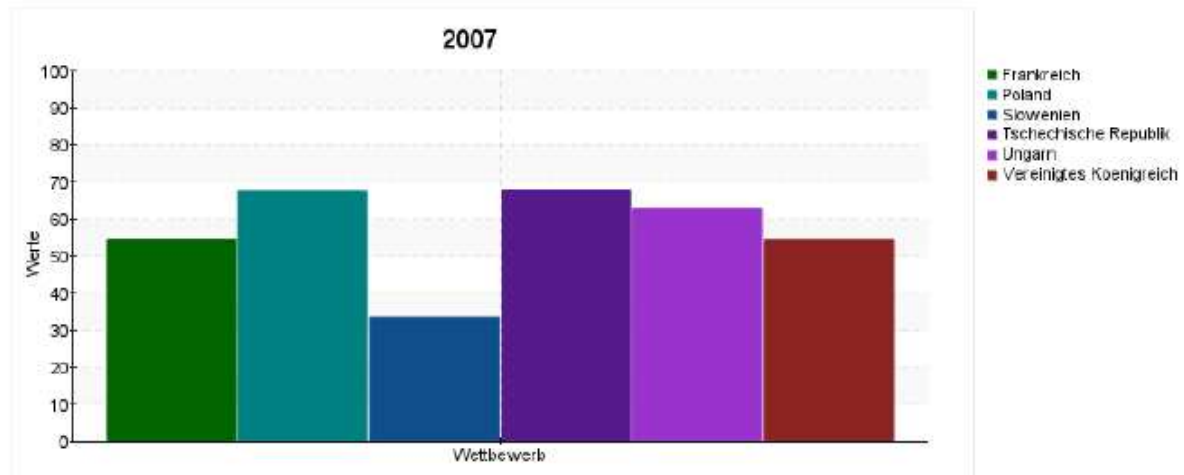
Quelle: *Democracy Barometer*.

Diskussionswürdig sind deshalb zunächst vor allem die unerwartet auftauchenden Fälle: Großbritannien und Frankreich. Beim Blick auf die Schaubilder 6-8 zeigt sich, dass bei beiden Staaten vor allem der Unterindikator der gegenseitigen Gewaltkontrolle für den niedrigen Wert des Gesamtindikators verantwortlich ist. Der Befund ist naheliegend und überraschend zugleich. Besonders das britische Westminster-System ist bekanntlich als Idealtyp einer majoritären Demokratie beschrieben worden (Lijphart 1984; 1999). Positiv wird bei diesem Typ die Fähigkeit zur Bildung einer handlungsfähigen Regierung beurteilt. Dadurch entstehen beim Unterindikator der Regierungsfähigkeit (Schaubild 8) recht hohe Einordnungswerte. Gleichzeitig erfolgt jedoch im Bereich der gegenseitigen Gewaltkontrolle eine niedrige Einordnung (Schaubild 7). An dieser Stelle erscheint die Aggregation des Gesamtindikators „Kontrolle“ nicht ausgereift, da die Fälle in einer Unterfunktionen für geringe Kontrollqualitäten mit hohen Indikatorwerten belohnt werden, während bei einer anderen Unterfunktion das Gegenteil der Fall ist. Einen klareren – aber deshalb vielleicht nicht unbedingt adäquateren – Weg geht der *Polity-IV Index*. Hier wird Großbritannien mit einem Wert von +7 (auf einer Skala von -10 bis +10) eingeordnet, also mit hohen Kapazitäten zur horizontalen Gewaltkontrolle. Die Autoren verweisen dabei



auf nicht näher benannte historische Traditionen, die die horizontale Verantwortlichkeit gewährleisten.<sup>35</sup>

Schaubild 6: Wettbewerb als Unterkategorie demokratischer Kontrolle in ausgewählten EU-Mitgliedstaaten



Quelle: *Democracy Barometer*.

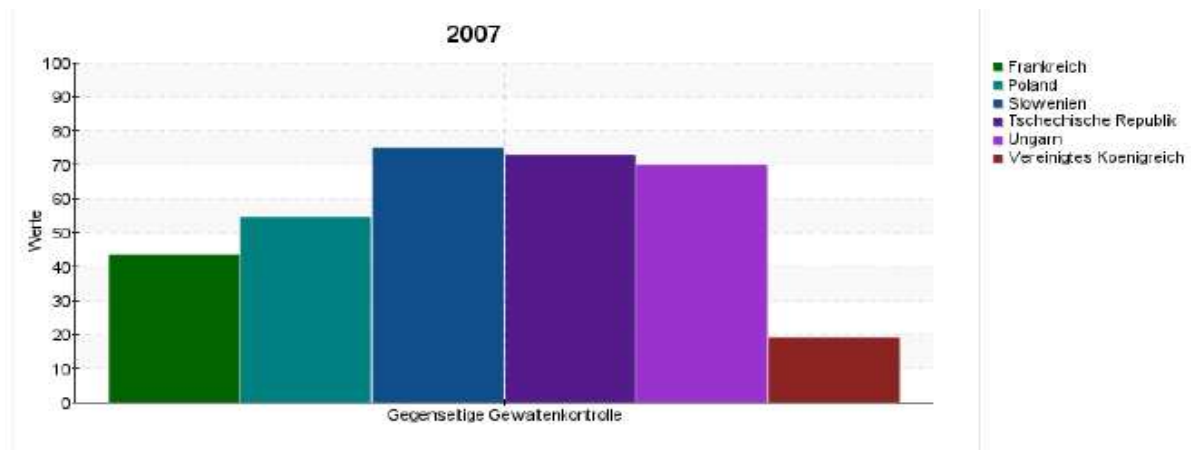
Hinsichtlich des französischen Falls ergeben sich bei genauerer Betrachtung ebenfalls Widersprüche. Wie in Großbritannien ergeben sie sich zunächst aus der konstitutionellen Ordnung. Bevor er Präsident wurde, hatte François Mitterrand das Regime der Fünften Französischen Republik bekanntlich als „permanenten Staatsstreich“ charakterisiert (Mitterrand 1964). In der Wortwahl gemäßigter, finden sich in der Sache ähnliche Urteile zur schwachen Ausprägung von *checks and balances* auch in jüngerer Zeit (Charlot 1994; Cole 2008). Nicht nur der vom Präsidenten immer abhängige Premierminister, sondern auch Minister und Staatssekretäre sind durch die Verfassungspraxis der V. Republik zu „Mitarbeitern bzw. Zuarbeitern des Staatshaupts geworden“ (Kempf 2009: 360-361). Im *Democracy Barometer* kommt Frankreich dennoch auf einen höheren Wert als Großbritannien, weil es in jüngerer Zeit die Konstel-

<sup>35</sup> Die gute Bewertung der USA sowie Großbritanniens trotz gegenteiliger Evidenz ist eine Spezialität von Demokratieindikatoren, die durch die US-amerikanische Regierung direkt oder indirekt mitfinanziert werden (also z.B. auch bei *Freedom House*). Bei Polity-IV liest sich die Passage wie folgt: “Although Britain does not have a written constitution, historical conventions and norms, as well as legal precedents, serve as the foundations of horizontal accountability in this country”, zitiert von <http://www.systemicpeace.org/polity/UnitedKingdom2010.pdf>, download 15.3.2012.

Beichnet: Demokratiedefiziente Regimeelemente und die Wechselwirkungen mit der EU-Ebene

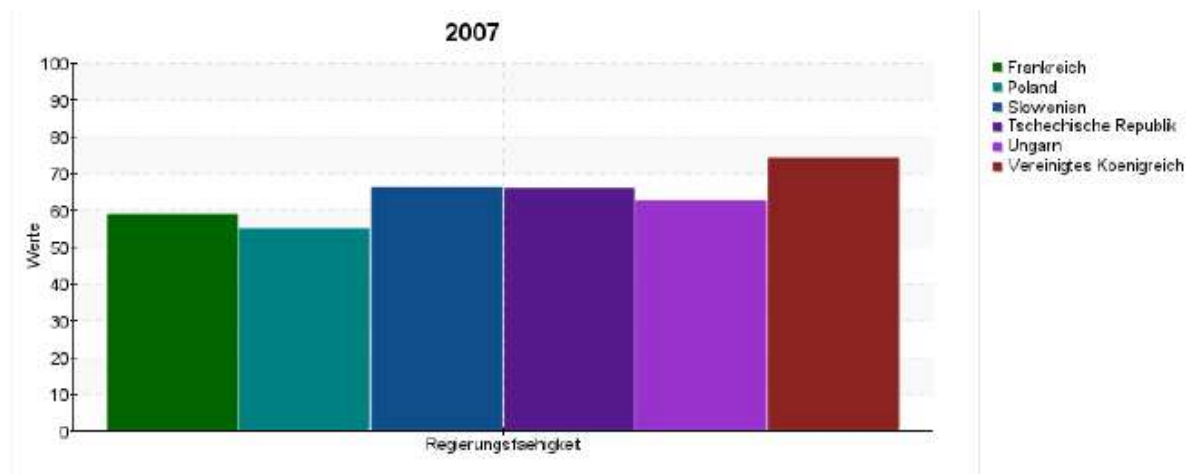
lation der *cohabitation* häufiger gegeben hat als in den frühen Jahren der Fünften Republik (vgl. den Länderbericht im Democracy Barometer sowie Kempf 2009: 352-362). Gerade die *cohabitations* beschränken indes das Regierungssystem in seiner Handlungsfähigkeit, da sie (u.a. wegen der Möglichkeit des präsidentiellen Vetos) zu politischen Pattsituationen führen können und zudem für sehr häufige Wechsel an der Regierungsspitze verantwortlich sind.

Schaubild 7: Gewaltenkontrolle als Unterkategorie demokratischer Kontrolle in ausgewählten EU-Mitgliedstaaten



Quelle: Democracy Barometer.

Schaubild 8: Regierungstätigkeit als Unterkategorie demokratischer Kontrolle in ausgewählten EU-Mitgliedstaaten



Quelle: *Democracy Barometer*.

Wenig überraschend ist, dass angesichts dieser etwas unklaren Lage die Demokratieindices die Dinge unterschiedlich gewichten. Bei *Polity-IV* wird zwar einerseits eingeräumt, dass das häufigere Auftreten von *cohabitations* die Demokratiequalität in der Kontrolldimension erhöht habe. Das eigentliche Problem wird jedoch in der weitgehend abhängigen Rolle des Parlaments gesehen:

The legislative capacity of the once all-powerful National Assembly has been greatly circumscribed under the Fifth Republic. No longer permitted to set its own agenda, the Assembly must give priority to bills presented by the executive branch, which can open debate on a bill and propose amendments. The National Assembly can pass specific legislation in such fixed areas as civil rights and liberties, taxation, the penal code, amnesty, declaration of war, electoral procedure, and the nationalization of industry. However, it can only determine "general principles" in the areas of national defense, local government, education, property and commercial rights, labor, trade unions, social security, finance, and social and economic programs. Unspecified areas remain within the jurisdiction of the executive.<sup>36</sup>

Auch jenseits von *Polity-IV* finden sich entsprechende Urteile. So spricht Udo Kempf vom „rationalisierten [französischen] Parlamentarismus“, in dem die „Regierung ‚Herr des Verfahrens‘ in beiden Häusern des Parlaments ist“, wobei mehrere Instrumente der gouvernementalen Einhegung des Parlaments angeführt werden (Kempf 2009: 363-70, Zitat S. 363).

In verfassungsrechtlicher Hinsicht stellt der französische Fall damit einen europäischen Sonderfall dar, dessen Kontrolldimension gegenüber allen postsozialistischen Transitionsstaaten unterentwickelt ist. In keinem mitteleuropäischen Staat lassen sich auch nur annähernd wirkungsvolle Institutionen zur Beschneidung des Parlaments durch die Exekutive finden (Beichelt 2001; Kraatz/Steinsdorff 2002). Von daher erscheint es folgerichtig, im französischen Fall von einem Negativabstand der Demo-

---

<sup>36</sup> Siehe <http://www.systemicpeace.org/polity/France2010.pdf>, S. 2 (download 15.3.2012).

kratiequalität im Vergleich mit den horizontalen Kontrollrechten neuer EU-Mitgliedstaaten zu sprechen.<sup>37</sup>

#### **4. Nach dem Ende des Vorbildcharakters westlicher Demokratie: neue Gefahren für die europäische Politik**

Die These von Abschnitt 3 lässt sich folgendermaßen formulieren: In manchen altetablierten EU-Staaten besonders im südlichen Europa weisen die Demokratien Defekte auf, die die Demokratieprobleme übertreffen, die manche mitteleuropäische Staaten in denselben Dimensionen haben. Dabei wäre allerdings aus zwei Gründen die Schlussfolgerung verfehlt, die Neumitglieder seien insgesamt als qualitativ höherwertig anzusehen als die Mittelmeeranrainer. Erstens ergeben sich Qualitätsunterschiede lediglich in einzelnen Dimensionen. Zweitens ersetzt die Betrachtung der vier Vyšegrad-Staaten nicht die Auseinandersetzung mit allen Neumitgliedern. Eine Reihe interessanter Fälle konnte deshalb bisher gar nicht berücksichtigt werden. Estland und Lettland wurde beispielsweise auch nach dem EU-Beitritt eine lediglich minimale Sicherung von Minderheitenrechten nachgesagt (Johns 2003; Rechel 2007). Bulgarien und Rumänien werden größere Probleme bei der Rechtsstaatlichkeit diagnostiziert (Spendzharova/Vachudova 2012).

Bei diesen Fällen ist noch stärker als bei den Vyšegrad-Staaten diskutiert worden, inwiefern die Demokratiekonsolidierung durch externe Impulse, insbesondere die Mitgliedschaft in der EU, beeinflusst wird bzw. beeinflussbar ist. Zwar gilt nach wie vor, dass Demokratiebildung und -konsolidierung als überwiegend nationale Angelegenheit zu fassen sind: „such processes always are, in a fundamental sense, an essentially ‘domestic drama’“ (Morlino/Magen 2009: 29). Dennoch spricht der Pfad der Demokratieentwicklung in Mittel- und Südosteuropa stark dafür, die EU-Ebene bei der Betrachtung der Demokratieentwicklung mit einzubeziehen. Alle Neumitglieder haben wegen der Kopenhagener Kriterien vor dem Beitritt ein umfangreiches Monito-

---

<sup>37</sup> Abschließend ist zum französischen Fall noch zu vermerken, dass das unterdurchschnittliche Abschneiden beim Unterindikator Wettbewerb (*Democracy Barometer*) auf den Sondereffekt der Präsidentenwahl von 2002 zurückgehen, als Jacques Chirac als Sieger der Präsidentenwahl auf über 80% der abgegebenen Stimmen kam (vgl. Länderbericht des *Democracy Barometer*, [http://www.democracybarometer.org/country\\_reports/cr\\_france.pdf](http://www.democracybarometer.org/country_reports/cr_france.pdf), S. 6 (download am 15.3.2012)).

ring seitens der EU über sich ergehen lassen müssen. Der EU-Beitrittsprozess hat nicht nur stabile Beziehungen zwischen den Verwaltungs- und sonstigen Exekutivinstitutionen in den Hauptstädten sowie in Brüssel geschaffen, sondern wird weithin als einzig signifikanter externer Faktor bei der Verfestigung postsozialistischer Demokratien gesehen (Schimmelfennig/Engert/Knobel 2006)

Deswegen werden im Folgenden zwei Aspekte miteinander verknüpft. Erstens wird die Analyse aus Abschnitt 3 auf die von den Vergleichsindikatoren nicht behandelten Fälle ausgedehnt und erneut mit den westeuropäischen Problemfällen in Beziehung gebracht. Zweitens wird ergänzend diskutiert, inwiefern die EU-Ebene für die bisherige und weitere Konsolidierung relevant geworden ist bzw. werden kann.

#### ***4.1 Freiheitsdimension: die Schwächung des westlichen Referenzrahmens***

Abschnitt 3.1 hat zutage gebracht, dass Defekte im Zusammenhang mit politischen Freiheiten nur in einigen Fällen und in einigen Unterdimensionen auftauchen. Während die Wahlregimes als minimale Kerne der Demokratie in allen EU-Staaten gut ausgeprägt erscheinen, zeigen sich Defekte vor allem im Bereich der Medien- und Informationsfreiheit. Ein vertiefter Blick zeigt nun (Tabelle 2), dass neben Italien auch Bulgarien und Rumänien ein lediglich „partiell freies“ Mediensystem zugebilligt wird. Diese Information ergibt sich aus den Erhebungen von *Freedom House*, das einen jährlichen Bericht zur Pressefreiheit in der Welt herausgibt.<sup>38</sup> Mit Griechenland und Ungarn finden sich zwei weitere EU-Mitglieder in der Nähe des Status als „partiell freies“ Mediensystem, werden aber gerade jenseits des Grenzwerts eingeordnet.

Ein genauerer Blick auf die Informationen in Tabelle 2 erlaubt den Schluss, dass zwischen dem rechtlichen, politischen und wirtschaftlichen Umfeld ein recht enger Zu-

---

<sup>38</sup> Vgl. Freedom House-Bericht zur Pressefreiheit, <http://www.Freedom House.org/report/freedom-press-2011/methodology>, download 18.3.2011. Der Bericht basiert auf Experteneinschätzungen, die in Länderberichten (allerdings nicht-namentlich) begründet werden. Das rechtliche Umfeld (Spalte 3 von Tabelle 2) betrifft die rechtlichen Regeln, die es insbesondere staatlichen Stellen ermöglichen, auf Medieninhalte Einfluss zu nehmen. Mit dem Faktor des politischen Umfelds (Spalte 4) wird der direkte politische Einfluss auf die Medien gemessen (z.B. die herausgeberische Unabhängigkeit privater und öffentlich-rechtlicher Medien, der Zugang zu politisch bzw. öffentlich relevanten Informationen und die Vielfalt der politisch relevanten Medienlandschaft), während das ökonomische Umfeld (Spalte 5) sich auf wirtschaftliche Faktoren wie z.B. (faktische) Eigentumsstrukturen bezieht.

sammenhang im Hinblick auf die Medienfreiheit besteht. In der politischen Dimension lassen sich bei Freedom House 40 „Minuspunkte“ sammeln, in den übrigen beiden 30. Dies erklärt, warum die politische Dimension in allen aufgeführten Fällen in etwas erhöhtem Maße zum Indexwert beiträgt. Lediglich im Falle Griechenlands sticht eine einzelne der drei Dimensionen etwas heraus. Hier wird der überproportionale Wert beim politischen Umfeld mit einem Mord an dem auf Korruptionsfälle spezialisierten Journalisten Sokratis Giolias sowie mit Polizeigewalt gegen Journalisten im Zusammenhang mit Demonstrationen begründet.<sup>39</sup>

Tabelle 2: Medien- und Informationsfreiheit in ausgewählten EU-Staaten

|              | Freedom of Press Index* | Rechtliches Umfeld | Politische Dimension | Wirtschaftliche Dimension |
|--------------|-------------------------|--------------------|----------------------|---------------------------|
| Österreich   | 21                      | 8                  | 8                    | 5                         |
| Frankreich   | 23                      | 6                  | 10                   | 7                         |
| Griechenland | 30                      | 9                  | 15                   | 6                         |
| Italien      | 34                      | 11                 | 13                   | 10                        |
| Estland      | 18                      | 5                  | 6                    | 7                         |
| Tschechien   | 19                      | 4                  | 8                    | 7                         |
| Slowakei     | 22                      | 6                  | 9                    | 7                         |
| Litauen      | 22                      | 5                  | 9                    | 8                         |
| Polen        | 25                      | 8                  | 10                   | 7                         |
| Slowenien    | 25                      | 8                  | 10                   | 7                         |
| Lettland     | 26                      | 6                  | 11                   | 9                         |
| Ungarn       | 30                      | 10                 | 11                   | 9                         |
| Bulgarien    | 35                      | 11                 | 14                   | 10                        |
| Rumänien     | 42                      | 13                 | 15                   | 14                        |

\* 0-30: „free“, 31-60: partly free.

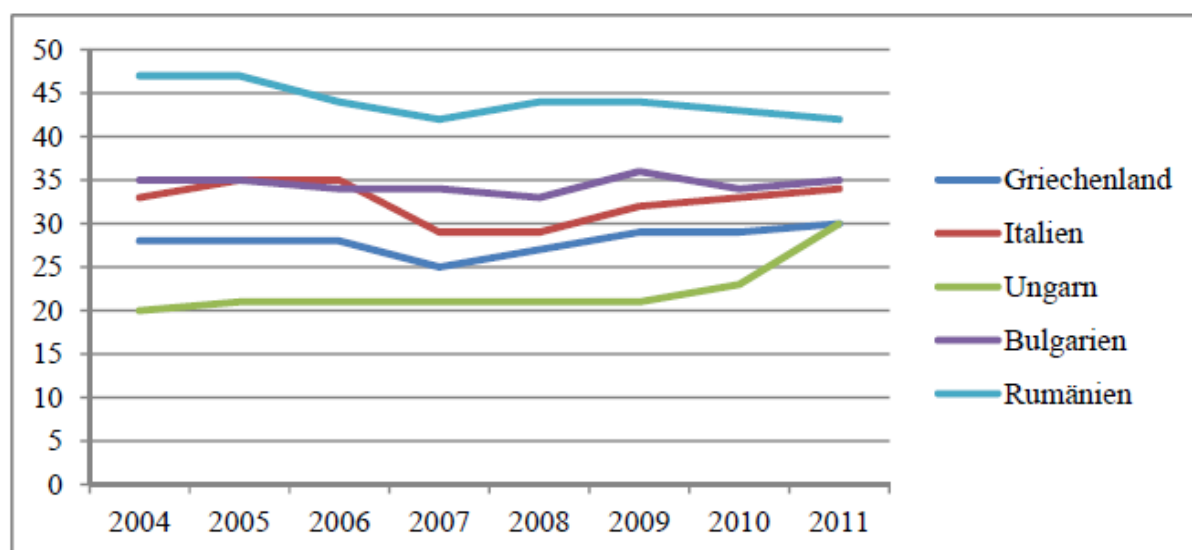
Quelle: *Freedom House*.<sup>40</sup>

<sup>39</sup> Siehe <http://www.Freedom House.org/report/freedom-press/2011/greece>, download 18.3.2012.

<sup>40</sup> Die Daten entstammen den Länderberichten des Berichts zu *Freedom of the Press*, siehe <http://www.Freedom House.org/report/freedom-press/freedom-press-2011>, download 18.3.2012.

Hinter den Zahlen des Jahres 2011 verbergen sich allerdings unterschiedliche Dynamiken. Schaubild 9 verdeutlicht eine Transformations- und eine Erosionsdynamik der fünf am schlechtesten abschneidenden Fälle in der EU. Im Transformationsparadigma befindet sich der rumänische Fall, der in der Osteuropaforschung schon immer als im europäischen Vergleich außerordentlich „rückständig“ charakterisiert wurde (Janos 2000). In etwas abgeschwächter Form gilt Ähnliches für Bulgarien, das allerdings im Vorfeld des EU-Beitritts in stärkerem Maße als Rumänien responsiv auf Liberalisierungsforderungen der EU und anderer Organisationen reagierte (Bojkov 2004) und mithin zu einem früheren Zeitpunkt in der Nähe des Schwellenwerts zu einem freien Mediensystem eingeordnet wurde.

Schaubild 9: Entwicklung der Medienfreiheit in „problematischen“ Ländern, 2004-2011



Quelle: *Freedom House, Reports Freedom of the Press, 2004-2011.*

Italien (seit 2007) und Ungarn (seit 2009) stehen dagegen für einen Prozess der Erosion von Medienfreiheit, der sich mit Regierungen und deren vorstehenden Ministerpräsidenten verbindet. Die Probleme im italienischen Mediensektor sind ganz überwiegend mit dem Namen Silvio Berlusconi verbunden. In Abschnitt 3.1 wurde bereits diskutiert, ob und warum der italienische Fall während der Amtszeiten Berlusconis die Grenzen demokratischer Medienfreiheit klar überschritten hat.

Die Lage in Ungarn ist dagegen weniger übersichtlich. Einerseits ist die Einmischung der Politik nicht nur nach den Einschätzungen von *Freedom House* nach dem Antritt der Regierung von Viktor Orbán deutlich gestiegen (siehe nochmals Schaubild 9). Insbesondere die Reform der Medienaufsicht – die Nationale Telekommunikationsbehörde NTA und die Nationale Radio- und Fernsehkommission (NRTC) wurden zur Staatlichen Behörde für Medien und Nachrichtenübermittlung (NMHH) verschmolzen – zog scharfe Kritik auf sich (Várnagy 2011: 996). Im Rahmen der Restrukturierungen wurden viele Journalisten meist mit oppositioneller Haltung zu Orbáns FIDESZ-Partei entlassen; auch die Besetzung der neuen Behörde bestach nicht durch parteipolitische Neutralität.<sup>41</sup> Andererseits haben Parlament und Regierung in Ungarn auf einen guten Teil der aus dem In- und Ausland geäußerten Kritik mit Änderungen der Mediengesetzgebung reagiert. Insbesondere betraf dies Monita der EU-Kommission (FAZ, 9.3.2011). Auch wurden Änderungen in Reaktion auf ein Verfassungsgerichtsurteil aus dem Dezember 2011 angekündigt, welches im neuen Mediengesetz die Unabhängigkeit von Journalisten nicht hinreichend berücksichtigt sah (vgl. FAZ, 20.12.2011). Die Einordnung der medienpolitischen Vorgänge fällt auch deshalb sehr schwer, weil es vielen wissenschaftlichen Einordnungen an distanzierter Neutralität mangelt (z.B. Vásárhelyi 2011).

Existiert hinsichtlich der Demokratiedefekte in diesen beiden Ländern eine europäische Dimension? Die zunächst naheliegende Hypothese, die demokratiedefizienten Praktiken in Italien hätten zu einem *spill-over* in ein anderes Mitgliedsland geführt, muss nach näherem Hinsehen zurückgewiesen werden. Es finden sich in der umfangreichen Literatur zur Demokratieerosion Ungarns keine Hinweise darauf, dass sich Regierungsakteure oder andere Eliten gewissermaßen entschuldigend auf Medienpraktiken in einem anderen Land bezogen hätten (vgl. Beiträge in Sapper/Weichsel 2011). Außerdem verhalten sich die Demokratiedefekte nicht symmetrisch. In Italien besteht das Problem in der individuellen Machtkonzentration einer Person, die zugleich als Medienunternehmer und Regierungschef fungiert(e). In Ungarn impliziert das neue Mediengesetz dagegen mögliche Willkürakte im Bereich der öffent-

---

<sup>41</sup> Siehe <http://www.Freedom House.org/report/freedom-press/2011/hungary>, download 18.3.2012.



lich-rechtlichen Medien sowie eine zu geringe Unabhängigkeit von Journalisten gegenüber der staatlichen Medienaufsichtsbehörde.

Allerdings spielen europäische Aspekte in zweierlei Hinsicht sehr wohl eine Rolle. Erstens: Auf allgemeiner Ebene existiert die These, nach dem Wegfall der EU-Konditionalität könnten postsozialistische Eliten zu halbautokratischen Praktiken zurückkehren, wenn diese ihren Machterhalt begünstigen (Schimmelfennig 2008). Dieser Effekt kann in Ungarn einigermaßen deutlich beobachtet werden. Zwar lässt sich, wie eben erwähnt, die Regierung auf Änderungsanliegen seitens der EU-Kommission ein. Allerdings handelt es sich um das übliche Compliance-Verfahren, dessen Nichtbeachtung nach einem längeren Verfahren Strafzahlungen und nicht zuletzt viel *blaming and shaming* verursachen. Die vermeintlich bereitwillige internationale Kooperation der ungarischen Regierung beschränkt sich indes auf die EU. Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), deren Beauftragte für Medienfreiheit Dunja Mijatović sich kritisch zur ungarischen Mediengesetzgebung geäußert hat, wurde seitens der Regierung weniger Aufmerksamkeit geschenkt. Folglich äußerte diese auf einer Informationsreise nach Ungarn, sie müsse ihre Kritik am überstarken Einfluss der Regierung auf die Medienaufsicht aufrechterhalten (FAZ, 26.1.2011). Während des Beitrittsverfahrens z.B. der baltischen Staaten hatten genau solche Ansinnen der OSZE zu Korrekturen von vermeintlich demokratiedefizienten Regeln geführt (vgl. Schimmelfennig/Engert/Knobel 2006).

Zweitens existiert ein Rückkopplungseffekt auf die generelle Perzeption politischer Legitimität im europäischen Mehrebenensystem. In einem Interview drückte es Premierminister Viktor Orbán so aus:

Ich bin gewählt, die ungarische Regierung ist ebenfalls gewählt, das Europäische Parlament wurde auch gewählt. Aber wer hat die Europäische Kommission gewählt? Wo ist ihre demokratische Legitimation? Und wem gegenüber ist das Europäische Parlament verantwortlich? Das sind sehr ernste Probleme der neuen europäischen Architektur (FAS, 4.3.2012, S. 3).

Beichelt: Demokratiedefiziente Regimeelemente und die Wechselwirkungen mit der EU-Ebene

Die Beanstandungen der neuen Mediengesetzgebung durch Kommission und EP<sup>42</sup> werden demzufolge als nicht-legitimer Bestandteil des europäischen politischen Prozesses identifiziert. Jenseits der Frage, ob nun die ungarische Verwebung von Politik und Aufsichtsbehörden auf ein ähnliches Niveau sinkt wie es in Frankreich der Fall ist (siehe oben; vgl. nochmals Kempf 2009: 393-394), existiert also eine Rückwirkung von vermeintlichen nationalen Demokratiedefekten auf die demokratische Legitimierung der EU-Ebene. Diese besteht darin, dass halbautokratisch denkende Akteure die nationalen gegen die genuin europäischen Legitimationsgrundlagen der EU auszuspielen vermögen. Denn auch Viktor Orbán dürfte bekannt sein, dass der Präsident der EU-Kommission durch die Staats- und Regierungschefs der EU sowie die Kommission als ganze durch das EP gewählt werden (Art. 17 EUV).

#### ***4.2 Gleichheitsdimension: dismissiver Konsens und Protest gegenüber dem Establishment***

Im Bereich der politischen Gleichheit wurde in Abschnitt 4.2 festgestellt, dass die postsozialistischen Staaten der EU im Vergleich mit den meisten übrigen Demokratien unterdurchschnittlich in den Teildimensionen der Transparenz sowie der Partizipation abschneiden. Wie sieht es mit den postsozialistischen Staaten aus, die im *Democracy Barometer* (Schaubilder 1-4, Abschnitt 3.2) nicht enthalten sind? Die vertiefte Betrachtung zeigt, dass die Partizipationsraten nicht in allen Transformationsstaaten niedrig sind. Bei regulären Parlamentswahlen lag die Wahlbeteiligung zuletzt bei sieben der zehn postsozialistischen EU-Staaten um die 60% (siehe Tabelle 3). Hier kann man von einer moderaten Wahlbeteiligung sprechen; jedenfalls ist sie höher als z.B. bei den meisten Wahlen in der Schweiz oder den USA. Innerhalb der Region lässt sich kein übergreifender Trend identifizieren; z.B. ist die Wahlbeteiligung in Estland in den letzten Jahren gestiegen, in Polen dagegen gefallen.<sup>43</sup>

---

<sup>42</sup> Vgl. nochmals <http://www.Freedom House.org/report/freedom-press/2011/hungary>, download 18.3.2012.

<sup>43</sup> Die hier genannten Informationen (auch die Daten in Tabelle 3) entstammen den Länderberichten des *European Journal of Political Research* (EJPR), das in jedem Jahr die Hefte 7+8 einer politikwissenschaftlichen Berichterstattung westlicher Demokratien widmet.

Die Demokratieprobleme hinsichtlich der Partizipation erscheinen also in der Gesamtheit der Transformationsstaaten geringer ausgeprägt als vielleicht zu erwarten gewesen wäre. Die Autoren des *Democracy Barometer* würden dieser Aussage allerdings vermutlich widersprechen, da die Wahlbeteiligung bei Parlamentswahlen allein nicht das gesamte Spektrum politischer Partizipation ausmacht. Der DB bezieht diverse Partizipationsformen ein, und in der Tat haben niedrige Partizipationsraten z.B. bei Referenden oder Europawahlen auch für die niedrige Einordnung der Transformationsstaaten in Schaubild 3.2 (siehe oben) gesorgt. Generell stehen EP-Wahlen bei den Bevölkerungen der Neumitglieder nicht hoch im Kurs.<sup>44</sup>

Tabelle 3: Wahlbeteiligung in postsozialistischen EU-Staaten

| Moderate Wahlbeteiligung |                  | Schwache Wahlbeteiligung |                  |
|--------------------------|------------------|--------------------------|------------------|
| Land/Jahr                | Wahlbeteiligung* | Land/Jahr                | Wahlbeteiligung* |
| Ungarn 2010              | 64,4%            | Polen 2011               | 48,9%            |
| Slowenien 2008           | 63,1%            | Litauen 2008             | 48,6%            |
| Lettland 2010            | 63,0%            | Rumänien 2008            | 39,2%            |
| Estland 2011             | 62,9%            |                          |                  |
| Tschechien 2010          | 62,6%            |                          |                  |
| Bulgarien 2009           | 61,0%            |                          |                  |
| Slowakei 2010            | 58,8%            |                          |                  |

\* Bei Wahlen zum Unterhaus des Parlaments.

Quelle: Diverse Jahrgänge des *European Journal of Political Research*, jeweils Doppelheft 7/8.

In drei neuen EU-Mitgliedsländern lässt sich eine sehr niedrige Wahlbeteiligung auch bei Parlamentswahlen feststellen: in Litauen, Polen und Rumänien (siehe nochmals Tabelle 3). Es fällt schwer, für diese drei Fälle einen gemeinsamen Nenner zu finden. Die These der demokratie- und partizipationsabträglichen *Leninist Legacy* (Crawford/Lijphart 1997; Howard 2006) lässt sich nicht heranziehen, wenn die Wahlbeteiligung in vielen anderen postsozialistischen Staaten deutlich höher aus-

<sup>44</sup> Die niedrigste Wahlbeteiligung zum EP gab es im Jahr 2009 in der Slowakei mit 19,6%, die höchste in Estland mit 43,9% (einem knapp über dem EU-Durchschnitt liegenden Wert, vgl. <http://www.europarl.de/view//Europawahl/Wahlergebnisse/Wahlbeteiligung-EU.html>, download 20.3.2012.

fällt. Der Charakter des sozialistischen Regimes (bürokratisch-autoritär vs. patrimonial, vgl. Kitschelt u.a. 1999) variiert ebenso wie der Typ des Regimeübergangs (ausgehandelt vs. „von oben“ vs. revolutionär, vgl. Beyme 1994). Insofern werden für diese drei Staaten Fallanalysen benötigt, um den länderspezifischen Ursachen für niedrige Wahlbeteiligung und politische Partizipation nachzugehen. Dabei gälte es insbesondere, den Anteil „ideologisch“ motivierter Wahlenthaltung – die als systemgefährdender gilt als etwa „passive“ oder „soziale“ Wahlenthaltung (Nève 2009) – herauszuarbeiten.

Die Wahlbeteiligung stellt einen Indikator für effektive Partizipation auf der Basis des (in den EU-Staaten gegebenen) allgemeinen Wahlrechts dar. Ob sich Partizipationsrechte in akzeptierte Politik übersetzen, lässt sich mit dem Indikator der Demokratiezufriedenheit bewerten. An diesem lässt sich (Tabelle 4) erneut ablesen, dass innerhalb der EU ein gemeinsames Demokratieproblem des Ostens und des Südens, d.h. der Transformationsstaaten sowie der Mittelmeeranrainer, existiert. Die Rangfolge der Staaten mit dem höchsten Unzufriedenheitsgrad wird von Griechenland angeführt, wo im Jahr 2011 83% der Bevölkerung entweder „unzufrieden“ (41%) oder „sehr unzufrieden“ (42%) mit dem Funktionieren der Demokratie sind. Dass sich in mehr als der Hälfte der EU-Staaten mehr als die Hälfte der Bevölkerungen überwiegend unzufrieden mit der Demokratie zeigt, setzt ein Fragezeichen hinter die mittelfristige Demokratiestabilität in Europa.

Tabelle 4 zeigt allerdings auch, dass die Unzufriedenheit sich nicht in einer partizipativen Schwäche erschöpft. Vielmehr zeigt sich, dass die konkrete Erfahrung der Bürger mit dem Staat in hohem Maße mit der Akzeptanz der Demokratie zusammenhängt. Die Tabelle offenbart eine überraschend klare Dichotomie innerhalb der EU. Fast genau jene Hälfte der EU-Staaten, in denen eine mehrheitliche Unzufriedenheit mit der Demokratie besteht, befindet sich in Rankings zur Einschätzung der Leistungsfähigkeit von Bürokratie und Politik ebenfalls in der unteren Hälfte. Gezeigt wird dies mit Daten zur Perzeption von Korruption, die die internationale Organisation *Transparency International* jährlich erhebt. Korruption wird hier über den *Corruption Perception Index* (CPI) erhoben, mit dem die Wahrnehmung von Korruption bei

Privatpersonen und Unternehmern vergleichend dargestellt wird. Die Länder, in denen die höchste Unzufriedenheit herrscht, tauchen fast alle im CPI an oberer Stelle auf. Von den EU-Ländern, die im CPI unterdurchschnittlich abschneiden, herrscht lediglich in Polen und Malta überwiegende Demokratiezufriedenheit.<sup>45</sup>

Tabelle 4: Unzufriedenheit mit der Demokratie und relevante Bezugsgrößen im EU-Vergleich

|              | Unzufriedenheit mit Funktionieren der nationalen Demokratie (Rang/Prozent) | Corruption Perception Index von Transparency International (EU-Rang / Wert) | Misstrauen in lokale oder regionale Behörden (Rang/Prozent) |
|--------------|--|---|---|
| Griechenland | 1 / 83   | 1 / 3.5   | 1 / 79  |
| Rumänien     | 2 / 76   | 3 / 3.7   | 6 / 56  |
| Litauen      | 3 / 75   | 9 / 5.0   | 4 / 59  |
| Bulgarien    | 4 / 71   | 2 / 3.6   | 12 / 46   |
| Tschechien   | 5 / 68   | 7 / 4.6   | 8 / 51  |
| Ungarn       | 6 / 68   | 8 / 4.7   | 13 / 45   |
| Portugal     | 7 / 68   | 12 / 6.0  | 7 / 54  |
| Slowenien    | 8 / 68   | 15 / 6.4  | 4 / 59  |
| Slowakei     | 9 / 66   | 5 / 4.3   | 11 / 48   |
| Italien      | 10 / 65  | 4 / 3.9   | 2 / 69  |
| Lettland     | 11 / 60  | 5 / 4.3   | 10 / 50   |
| Zypern       | 12 / 56  | 14 / 6.3  | 13 / 45   |
| Spanien      | 13 / 53  | 13 / 6.1  | 3 / 61  |
| Estland      | 14 / 52  | 16 / 6.5  | 18 / 38   |

Quellen: EB 76, Frage A18 (Spalten 2) und Frage 10.10 (Spalte 4), Transparency International.<sup>46</sup>

Erhärtet wird der Eindruck, schwache Demokratieakzeptanz kondensiere sich beim Umgang mit Eliten und Bürokratie, von einem weiteren Indikator (ebenfalls Tabelle 4). Fast genau dieselben EU-Staaten, in denen Unzufriedenheit überwiegt, befindet

<sup>45</sup> Siehe Eurobarometer 76, Frage 18a. Das Verhältnis von Demokratiezufriedenen zu Demokratieunzufriedenen lautet in Polen 59%/37%, in Malta 50%/42%.

<sup>46</sup> Vgl. [http://www.transparency.org/publications/annual\\_report](http://www.transparency.org/publications/annual_report), download 20.3.2012.

sich ebenfalls in der unteren Hälfte der EU-Skala, was das Misstrauen gegenüber lokalen und regionalen Behörden angeht. Hier fällt besonders auf, dass diese spezifische Vertrauensbildung in allen Transformationsstaaten besser funktioniert hat als in den Mittelmeerstaaten Griechenland, Italien und Spanien.

Das Zusammenspiel der Daten lässt innerhalb der EU auf einen spezifisch mittel- und südeuropäischen Typen von Demokratiedefekt schließen, in dem schwache Partizipation mit passiver Ablehnung der demokratisch installierten Eliten in Politik und Bürokratie einhergeht. Europäische Politik ist bei diesem Typ nicht durch einen permissiven Konsens (Lindberg/Scheingold 1970), sondern durch einen dismissiven Konsens gekennzeichnet. Schwache oder höchstens moderate Wahlbeteiligung geht mit Desillusionierung gegenüber der Leistungsfähigkeit des Staats- und Regimeapparats einher; eine distanzierte Grundhaltung einer Mehrheit oder mindestens einer starken Minderheit der Bevölkerung gegenüber der Demokratie dient als Begleitscheinung.

Davon abzugrenzen ist ein Phänomen, das in einer Reihe anderer EU-Staaten auftritt: der Wahlerfolg politischer Kräfte, die auf mehr oder weniger offenen Konfrontationskurs zum etablierten Regime gehen. Der zugehörige Parteytyp der rechtspopulistischen Partei (Betz 1994) taucht in vielen EU-Staaten auf, z.B. mit einem Stimmanteil von jeweils über 10% in Österreich, Finnland, Ungarn, den Niederlanden und Dänemark (siehe Tabelle 5). Die Tabelle zeigt, dass die in unterschiedlichen Teildisziplinen diskutierten Defektphänomene der Unzufriedenheit und der systemfeindlichen Parteien im Großen und Ganzen auch in unterschiedlichen Ländern auftritt. Während der dismissive Konsens ganz Mittel- und Südosteuropa sowie Teile von Südeuropa betrifft, haben rechtspopulistische Parteien vorrangig in Westeuropa Erfolg an den Wahlurnen. Neben den in der Tabelle aufgeführten Parteien lässt sich weiterhin an die schwedischen *Demokraten* oder den französischen *Front National* oder die *United Kingdom Independence Party* denken, die in den politischen Debatten ihrer jeweiligen Länder präsent sind, ohne bei der jeweils letzten Parlamentswahl über 5% der Stimmen bekommen zu haben. Aber auch in Mitteleuropa findet sich der Parteytyp (Mudde 2007; Rupnik 2007), wobei die generell hohe Fluktuation der Parteiensysteme

me eine Reihe einschlägiger Parteien schon wieder hat verschwinden lassen (z.B. in Polen).

*Tabelle 5: Rechtspopulistische Parteien als Partizipationsdefekt*

|   |
|---|
| Hoher Wahlanteil von Anti-Establishment-Parteien bei letzten Parlamentswahlen<br>>5%          |
| Österreich (Freiheitliche Partei Ö. (FPÖ) + Bündnis Zukunft Österreich (BZÖ):<br>28.2%, 2008) |
| Finnland (Wahre Finnen (PS), 19%, 2011)   |
| Ungarn (Jobbik, 16.7%, 2010)  |
| Niederlande (Partei für die Freiheit (PVV), 15.5%, 2010)                                      |
| Dänemark (Dänische Volkspartei (DF), 13.9%, 2007)   |
| Bulgarien (Ataka, 9.4%, 2009)   |
| Italien (Lega Nord, 8.3%, 2008)   |
| Belgien (Vlaams Belang, 7.7%, 2010)   |
| Slowakei (Slowakische Nationalpartei (SNS), 5.1%, 2010)                                       |
| Slowenien (Slowenische Nationalpartei (SNS), 5.4%, 2008)                                      |

Quelle: Hartleb (2011b: 14).

Cas Mudde hat den von diesen Parteien ausgehenden Diskurs den „populistischen Zeitgeist“ genannt (Mudde 2004). Er ist gekennzeichnet durch ein generalisiertes Misstrauen gegenüber politischen Eliten insbesondere aus sozial- und christdemokratischen Parteien. Diese hätten, so lauten die Argumente populistischer Akteure, die ursprüngliche Einheit von Nationalvölkern aufgeweicht, unter anderem durch das Zulassen von vermeintlich übermäßiger Migration und das Abtreten von Souveränitätsrechten im Prozess der EU-Integration. Im Gegensatz zum dismissiven Typ ist der populistische Diskurs durch aktiven Protest charakterisiert. Zumeist gruppieren sich rechtspopulistische Parteien um eine hierarchisch klar hervorgehobene Füh-

rungsfigur wie etwa den verstorbenen Jörg Haider (Freiheitliche Partei Österreichs, FPÖ) oder Geert Wilders (Partei für die Freiheit, PVV, Niederlande).

Bei der Unterscheidung zwischen dismissiven und protestiven Typ wird rasch deutlich, dass die unterschiedlichen Partizipationsdefekte auch in unterschiedlicher Weise auf die EU-Ebene rückwirken. Für den populistischen Protest erscheinen die Dinge recht eindeutig. Besonders die in Westeuropa relevanten populistischen Parteien haben sich häufig erst durch den kritischen Bezug zur europäischen Politik gebildet, wie die Beispiele der *Wahren Finnen* oder der niederländischen PVV zeigen (Hartleb 2011b). Entsprechend ambivalent ist der Umgang von politischen Eliten der EU-Ebene mit diesen Akteuren (Hartleb 2011a). Einerseits werden sie als rückständige Akteure gezeichnet, die ein Hemmnis für die europäische Integration darstellen. Andererseits müssen sie als legitimierte Vertreter ihrer jeweiligen Staaten behandelt werden. Dieser Prozess der gleichzeitigen In- und Exkludierung hat dazu geführt, dass die Haltung von Eliten und Bevölkerungen zur europäischen Integration als Quasi-Konfliktlinie des politischen Prozesses identifiziert wurde (Hooghe 2003; Hooghe/Marks 2005). Rechtspopulistische Parteien werden damit zu regelmäßig auftretenden Protagonisten jener Bevölkerungsschichten, die sich durch Prozesse der Europäisierung und Globalisierung bedroht sehen. Protestiver Rechtspopulismus und eine europhile Programmatik schließen sich aus.

Beim von dismissiver Partizipationsschwäche gekennzeichneten Typ liegen die Dinge dagegen komplizierter. Einerseits richtet sich die Ablehnung gegen eine politische Elite, deren Verdienst- und Distinktionsmöglichkeiten gerade durch die Öffnung der früher geschlossenen sozialistischen und staatskorporatistischen (Griechenland, Portugal, Spanien) Regimes gestiegen sind. Nicht zuletzt wegen der Fixierung auf europäische Umverteilungsmittel – z.B. im Rahmen der Strukturpolitik – finden wir in vielen Mitgliedstaaten EU-freundlichere Eliten als dies der Bevölkerungsmeinung entspräche (Hooghe 2003; Haller 2008). Insofern stellen die EU und ihre Institutionen einen Teil des Problems dar, wenn nach den Ursachen für die passive Entfremdung gesucht wird.



Andererseits lässt sich in einer Reihe der Staaten mit dismissiven Partizipationsmerkmalen beobachten, dass die distanzierte Haltung zur nationalen Demokratie mit einem überdurchschnittlich positiven Bild der EU einhergeht. Es handelt sich zwar nicht um ein regelmäßiges Muster, wie Tabelle 6 ausweist. In Griechenland, Litauen, Tschechien, Ungarn, Portugal und Lettland geht eine stark überdurchschnittliche Demokratieunzufriedenheit mit einem eher negativen Bild der EU einher.

Tabelle 6: Unzufriedenheit mit der nationalen Demokratie und EU-Bild, 2011

| Hohe Unzufriedenheit mit dem Funktionieren der nationalen Demokratie<br>>60% | Generell positives/negatives Bild von der EU |
|--|--|
| Griechenland (83%)   | <b>Bulgarien (57%/9%)</b>                    |
| <b>Rumänien (76%)</b>  | <b>Rumänien (49%/9%)</b>                     |
| Litauen (75%)  | Luxemburg (43%/20%)                          |
| <b>Bulgarien (71%)</b>   | Polen (42%/9%)                               |
| Tschechien (68%)   | <b>Italien (42%/21%)</b>                     |
| Ungarn (68%)   | <b>Slowenien (40%/20%)</b>                   |
| Portugal (68%)   | Zypern (39%/21%)                             |
| <b>Slowenien (68%)</b>   | Irland (37%/26%)                             |
| <b>Slowakei (66%)</b>  | Malta (36%/19%)                              |
| <b>Italien (65%)</b>   | <b>Slowakei (34%/26%)</b>                    |
| Lettland (60%)   | Frankreich (32%/26%)                         |
| EU-Durchschnitt: 46%   | EU-Durchschnitt: 31%/26%                     |

Quelle: Eurobarometer 76.

Dennoch lässt sich dem in Bulgarien, Italien, Rumänien, der Slowakei und Slowenien auftretenden Muster eine gewisse Plausibilität zusprechen: *Weil* die nationalen Eliten in Politik und Bürokratie das Gemeinwohl mit dem eigenen privaten Vorteil ver-

Beichelt: Demokratiedefiziente Regimeelemente und die Wechselwirkungen mit der EU-Ebene

knüpfen, wird im Wirken der EU eine Art Gegenmittel gesehen. Der Faktor der Korruption scheint erneut eine wichtige Rolle zu spielen, denn Rumänien, Bulgarien, Italien und die Slowakei stellen (mit Griechenland) die Gruppe der fünf korruptesten EU-Staaten dar (siehe erneut Tabelle 4).<sup>47</sup>

Insgesamt bestätigt sich bei einer vertieften Betrachtung der Partizipationsdimension die Eingangsbeobachtung, die Demokratiedefizite in der EU seien nicht allein auf die Gruppe der Beitrittsstaaten zu beschränken. Partizipationsschwächen treten zum einem in offensichtlichem Zusammenhang mit der Dimension des Rechtsstaats auf (nochmals Tabelle 4). Sie treffen eine Ländergruppe, die einigermaßen kohärent aus Transformations- und Mittelmeeranrainerstaaten besteht. Der Fall Estland – der in den Dimensionen Rechtsstaatlichkeit und Transparenz nicht mehr als Problemfall auftaucht – mag für die Aussicht stehen, dass der Transformationspfad durchaus unter Erreichung einer hohen Demokratiequalität verlassen werden kann (Ehin 2012). Der Fall Ungarn zeigt dagegen, dass auch Staaten mit im Grunde guten Voraussetzungen für eine umfassende Demokratiekonsolidierung von übermäßig machtorientierten Eliten in die Stagnation getrieben werden können. Mit gutem Recht lässt sich dann von einer „selektiven Demokratie“ sprechen (Varga 2009).

Zum anderen zeigt sich bei der Einbeziehung von Partizipationsergebnissen, dass sich Partizipationsdefekte in zwei Formen kristallisieren können, die mit den Schlagworten des dismissiven Konsens sowie des protestiven Populismus belegt wurden. Rechtspopulistische Parteien erhalten in diesem Kontext die Funktion von Katalysatoren für Unzufriedenheit mit Aspekten und Konsequenzen der Globalisierung sowie der europäischen Integration, die von bestimmten Bevölkerungsteilen nicht gutgeheißen werden. Dieser Aspekt der Partizipationsschwäche wird daher mit der weiterhin stattfindenden EU-Integration eher zementiert als aufgelöst.

Ob dies als Demokratieproblem oder als Demokratieressource aufgefasst wird, hängt – das kann an dieser Stelle nur angedeutet werden – von der theoretischen Perspektive auf den Status von Konflikten in der transnationalen Demokratie ab. Auf der

---

<sup>47</sup> Ein Blick in vergangene Ausgaben des CPI zeigt, dass sich die Gruppe stabil am Ende des europäischen Korruptionsspektrums eingerichtet hat, siehe <http://www.transparency.org/publications/>, download 20.3.2012.

einen Seite steht die deliberative Integrationstheorie, die in der Verknüpfung von Expertennetzwerken und politischer Öffentlichkeit eine Möglichkeit sieht, politische Entscheidungen zugleich rationaler und transparenter zu gestalten (Neyer 2006; 2009). In diesem Ansatz kommen rechtspopulistische Akteure kaum vor, da sich ihre Argumente häufig nicht innerhalb der Schnittmenge von Politiklösungen finden, die von der Mehrheit der entscheidungsberechtigten Akteure als vernünftig angesehen wird. Auf der anderen Seite finden sich Theoretiker, die den deliberativen Ansatz für empirisch gescheitert halten (Höreth 2009; Badie 2011) oder die fundamentale Konflikte zum Fundament der Demokratie erklären (Mouffe 2000; 2007). Aus dieser Perspektive stellen rechtspopulistische und/oder EU-skeptische Akteure eher ein Indiz für eine funktionierende Demokratie dar.

#### ***4.3 Kontrolldimension: Exekutivdominanz trotz institutioneller Sicherungen***

Abschnitt 3.3 hatte zum Ergebnis, dass in den meisten neuen EU-Mitgliedstaaten Verfassungen mit vergleichsweise starken Instrumenten der horizontalen Gewaltkontrolle bestehen. Regierungen sehen sich entweder vergleichsweise starken Parlamenten gegenüber, oder semipräsidentielle Systeme sorgen von vornherein für eine gegenseitige Abhängigkeit mehrerer Verfassungsinstitutionen (Grotz/Müller-Rommel 2010). In der Frühphase der Transformation wurde in diesem Zusammenhang intensiv darüber debattiert, ob semipräsidentielle Systeme einen konsolidierungshemmenden Einfluss ausüben (Linz/Valenzuela 1994). Es handelte sich nicht nur um eine Frage der Institutionenlehre, sondern auch der Pfadabhängigkeitsforschung. Regimes mit direkt gewählten Präsidenten wurden i.d.R. dort eingeführt, wo es in der unmittelbaren Umbruchsphase ein Patt der Kräfte des alten Regimes und der demokratischen Reformer gegeben hatte (Kitschelt 2004). In Staaten wie Bulgarien oder Rumänien lief die Transformation mithin nicht per se wegen des Regierungssystems langsamer ab, sondern weil es im reformierten System noch viele Kräfte gab, die der Demokratie nicht unbedingt aufgeschlossen gegenüberstanden.

Aktualisierte Berichte zur Politik- und Demokratieentwicklungen lassen jedoch mittlerweile nur noch sehr begrenzt die These zu, der Semipräsidentialismus in Mittel-

und Südosteuropa führe zu verringerter horizontaler Kontrolle (Beichelt/Keudel 2010). In Bulgarien, Litauen, Polen, Rumänien und der Slowakei – den einschlägigen Fällen – lassen sich kaum Beispiele für demokratiedefiziente Praktiken im Bereich der *checks and balances* finden. In Bulgarien z.B. verfügt der Präsident nach der Verfassung nur über geringe Kompetenzen. Zwar bestanden häufiger handfeste politische Konflikte zwischen Regierungen und Präsidenten. Dennoch ist wohl eher von einer konstruktiven Rolle der amtierenden Präsidenten bei der Regierungsbildung angesichts eines instabilen Parteiensystems zu sprechen. Ein anderes Indiz besteht im geringen Gebrauch des suspensiven Vetos durch die Präsidenten Bulgariens (Riedel 2010: 695). In der Tendenz ähnlich verhält es sich mit anderen semipräsidentiellen Systemen der Region (Gabanyi 2010; Kipke 2010; Tauber 2010). Folglich kennen die neuen EU-Mitglieder nur sehr eingeschränkt die Probleme, die der französische Fall mit seinem „rationalisierten Parlamentarismus“ (siehe Abschnitt 4.3) mit sich bringt:

„Von einschneidenden (verfassungs)rechtlichen Restriktionen bei der Gesetzgebung im Sinne eines ‚rationalisierten Parlamentarismus‘ kann mit Ausnahme hoher Hürden bei der Zurückweisung des durch den Staatspräsidenten eingelegten Vetos (Russland, Ukraine, Polen) nur in Weißrussland gesprochen werden“ (Ismayr 2010: 41).

Im hier genannten Polen allerdings, das enthüllt ein Blick in die einschlägige Literatur (Ziemer/Matthes 2010: 215-220), ist das Instrument des blockierenden Vetos nicht in auffälliger Weise genutzt worden. Selbst in Phasen der scharfen *cohabitation* haben die Präsidenten das gesetzgeberische Recht des *Sejms* im Großen und Ganzen respektiert.<sup>48</sup> Insgesamt existiert in den Verfassungssystemen des postsozialistischen Europas eine Reihe von faktischen Sicherungen gegen eine allzu weite Ausdehnung der Mehrheitsmacht. In fast allen Regierungssystemen ist die Vereinbarkeit von Regierungssamt und Parlamentsmitgliedschaft untersagt, schwache Präsidentenämter sehen sich zudem häufig instabilen Regierungen im Rahmen von *cohabitations* gegenüber, die Parteiensysteme sind häufig volatil und fragmentiert (Ismayr 2010: 28-35).

---

<sup>48</sup> Konflikte traten allerdings hinsichtlich der außenpolitischen Repräsentierung des Landes auf (vgl. erneut Ziemer/Matthes 2010: 215-220).

Allerdings heißt das nicht, dass in Mitteleuropa generell keine Demokratieprobleme in der Kontrolldimension existieren. Sie haben allerdings weniger mit formalen institutionellen Gefügen zu tun als mit einer – in vielen Ländern und zu unterschiedlichen Zeitpunkten auftretenden – Regierungskultur, die von scharfer Auseinandersetzung gekennzeichnet ist. Die an sich auf Gewaltkontrolle ausgelegten Institutionenordnungen werden von Akteuren bevölkert, die sich antagonistisch gegenüberstehen und einander die Legitimität mitunter in grundsätzlicher Weise absprechen. Besonders polarisiert erscheint der politische Wettbewerb in Polen, der Slowakei und Ungarn (Bachmann 2006; Loew 2006; Kipke 2010:336-340; Bos 2011). Bei Machtwechseln führt dies unter anderem dazu, dass große Teile der höheren Beamtenschaft ausgewechselt werden und so dem System administrative Ressourcen entzogen werden. Hier wird demzufolge auch eine andere Unterdimension der Kontrollfunktion beschädigt, nämlich die kontinuierliche Regierungsfähigkeit. Den offensichtlichsten Fall stellt wohl die ungarische Regierung seit 2010 dar, die mit ihrer 2/3-Mehrheit eine strenge innere Hierarchisierung durchsetzte, auch mittels verfassungsändernder Maßnahmen (Várnagy 2011: 995).

Das Zusammenspiel mit der EU-Ebene wird in der Kontrolldimension insofern relevant, als der Prozess der Europäisierung generell als Dynamik interpretiert wird, in dem die Rolle der Exekutive gegenüber der Legislative gestärkt wird (Kassim/Peters/Wright 2000; Pollack/Wallace/Young 2011). Im Kontext der EU-Mitgliedschaft kommen daher für die Volksvertretungen der neuen Mitgliedstaaten zwei Entwicklungen zusammen. Die Polarisierung der politischen Kräfte erschwert die Herausbildung eines kooperativen Parlamentarismus, wie er sich in westlichen Demokratien im Großen und Ganzen als vorteilhaft gegenüber dem Westminster-Modell erwiesen hat (Lijphart 1999). Zusätzlich lässt das europäische Regierungssystem den Parlamenten prinzipiell weniger Spielraum. Die Rolle von Parlamenten im politischen Prozess Mitteleuropas bleibt daher in einem bestimmten Sinn begrenzt: die aktive Gestaltung von Politik durch die gewählten Repräsentanten ist zu einem nicht unwesentlichen Grad eingeschränkt, da sie sich auf Parteien von Koalitionsmehrheiten und dort auf Politikbereiche mit schwachen EU-Kompetenzen beschränkt.

Im Ergebnis lassen sich in den Transformationsstaaten Regierungssysteme mit zentrifugalen Tendenzen beobachten. In vielen Politikbereichen liegt der Kern der Gestaltungsmacht in der Exekutive, die zwar einerseits dem Parlament stärker verpflichtet ist als in einigen westeuropäischen Staaten, die aber andererseits nur über ein loses Standbein in der repräsentativen Volksvertretung verfügt. Verstärkt wird die Tendenz durch das über den Erweiterungsprozess eingespielte Handlungsmuster, die Gesetzgebung in Geist und Wort kompatibel mit dem *acquis communautaire* zu gestalten, wie sich am rumänischen Beispiel zeigt:

“As the country’s political elites have struggled to match their pro-EU rhetoric with a credible reform agenda, officials in Brussels have remained sceptical of Romania’s ability to assume in full its EU membership responsibilities. This suspicion has necessitated a considerable degree of policy entrepreneurship on behalf of the EU in order to enhance its monitoring mechanisms and extend its conditionalities even after Romania’s actual entry into the club. The introduction of ‘post-accession conditionality’ and the launch of the Cooperation and Verification Mechanism for the immediate post-accession period introduced a new dimension in the relationship between the EU and its member states that is likely to affect all future entrants” (Papadimitriou/Phinnemore 2012: 2).

Während also die Kontrolldimension in der Gesamtheit der neuen EU-Staaten nicht als herausstechendes Demokratieproblem bezeichnet werden kann, besteht ein beträchtliches Defektpotenzial gerade durch den Einfluss der EU-Ebene.

## **5. Zusammenfassung**

Das wichtigste Ergebnis meiner Untersuchung lässt sich so zusammenfassen, dass sich in einigen konsolidierten Demokratien in Westeuropa Einschränkungen der Demokratiequalität feststellen lassen, die in einzelnen Demokratiedimensionen die Konsolidierungsprobleme der EU-Neumitglieder übertreffen. Beobachtbar ist dies überwiegend in den Staaten im Süden der EU von Portugal über Spanien, Frankreich, Italien bis hin zu Griechenland. Gleichzeitig hat die Entwicklung der letzten

zwanzig Jahre die Herrschaftsqualität in einigen Transformationsstaaten stark erhöht, so dass von partiellen Überholprozessen gesprochen werden kann. Diese beschränken sich aber wiederum auf einzelne Dimensionen und einzelne Staaten, so dass eine Aggregation der Resultate zu einer aktuellen Rangfolge von Demokratiequalität innerhalb der EU wenig sinnvoll erscheint. Das vergleichende Bezeichnen von Demokratieproblemen in bestimmten Dimensionen und bestimmten Staaten stellt vor dem Hintergrund der bisherigen Forschung bereits einen Fortschritt dar.

Dennoch lassen sich einige übergreifende Befunde konstatieren. An erster Stelle steht hier wohl erneut die in fast allen Dimensionen vorzufindende Konzentration der Demokratieprobleme auf die postsozialistischen Transformationsstaaten sowie die südeuropäischen Mittelmeeranrainer. Demgegenüber kommen die herkömmlich als „Westeuropa“ bezeichneten Staaten in den unteren Hälften der Rankings nicht vor. Entsprechend der Messweise der verwendeten Demokratieindices bedeutet dies nicht, dass hier gar keine Demokratieprobleme diagnostiziert würden; dies zeigt nicht zuletzt der Blick auf die rechtspopulistischen Parteien (Abschnitt 4.2). Dennoch weisen diejenigen nicht post-sozialistischen Staaten, die nördlich oder nordwestlich von Frankreich liegen, im Vergleich zu Süd-, Mittel- und Südosteuropa eine durchgängig höhere Demokratiequalität auf. Dabei lässt sich zwischen Bulgarien und Rumänien auf der einen Seite sowie den restlichen Neumitgliedern auf der anderen noch einmal ein beträchtlicher Abstand beobachten. Auch bilden die Daten recht deutlich die anhaltende Dynamik der demokratischen Konsolidierung in Mitteleuropa ab. In Polen, Ungarn und Rumänien hat es phasenweise deutliche Merkmale von Entkonsolidierung gegeben. Dagegen befindet sich z.B. Estland trotz ungünstiger Ausgangsbedingungen bei auffällig vielen Indikatoren in ‚westeuropäischen‘ Gefilden.

Für die weitere Konsolidierung der Demokratie in den neuen Mitgliedstaaten hält die Tatsache der EU-Mitgliedschaft ambivalente Wirkkräfte bereit. Gegenüber majoritär handelnden Eliten in den neuen Mitgliedstaaten kann die EU in einzelnen Fällen Position beziehen, wie die Ausgrenzung Österreichs vor etwa zehn Jahren oder die Einwirkungsversuche auf Ungarn in den Jahren 2011-2012 zeigen. Die einsetzbaren Instrumente verfügen indes über eine begrenzte Hebelkraft, wenn keine rechtlichen EU-Regeln im engeren Sinne verletzt werden. Das öffentliche Anprangern von

Demokratiedefekten ist seitens des Rates wenig wahrscheinlich und seitens der Kommission wenig effektiv, wenn die spezifischen Defekte auch in anderen EU-Staaten existieren. In der Partizipations- und Kontrolldimensionen lassen sich sogar direkt demokratieabträgliche Elemente der EU-Mitgliedschaft finden. Die niedrige Wahlbeteiligung bei EP-Wahlen oder EU-relevanten Referenden führt bei den einschlägigen Demokratieindikatoren zu einem Abwertungseffekt. Hinzu kommen indirekte Elemente schwacher Partizipation, wenn nationale Administrationen und Eliten geringgeschätzt und gleichzeitig mit der EU-Ebene assoziiert werden. Der in einigen Mitgliedstaaten festgestellte dismissive Konsens verfügt so auch über eine europäische Komponente.

Insgesamt sprechen die Ergebnisse einerseits dafür, auch jenseits politischer Gegebenheiten nach Gründen für die Unterschiede der Demokratiequalität in der EU zu suchen. Der positive Einfluss der üblichen Verdächtigen für Demokratieentwicklung – Höhe des Bruttosozialprodukts, Bildungsgrad, Protestantismus – ist bereits bestätigt worden (Bühlmann 2011). Andererseits kann damit nicht jeder Fall adäquat eingeordnet werden. Die schwache Demokratiequalität Frankreichs in manchen Dimensionen ist aus dieser Perspektive ebenso wenig zu erklären wie die überdurchschnittliche Bilanz Estlands, um nur zwei der vielen möglichen Beispiele zu nennen. Die Praktiken der Akteure in jeweils unterschiedlich gegebenen Institutionen spielen ebenso eine Rolle, um Demokratiequalität zu erklären. Diese müssen offenbar auf das Ziel ausgerichtet sein, demokratische Prinzipien und Funktionen auch dann zu berücksichtigen, wenn das eigene Machtpotenzial dies nicht unbedingt nötig macht. Wie das Beispiel Italien zeigt, reicht mitunter eine einzelne Person, um das Demokratiepotenzial und die Demokratieperformanz eines Landes auseinander driften zu lassen.

Die Steigerung oder wenigstens das Halten einer einmal erreichten Demokratiequalität sollte nicht mehr allein als Problem der Transformationsforschung angesehen werden. Demokratieerosion in etablierten EU-Staaten ist nicht nur eine theoretische Möglichkeit, sondern in einigen Fällen und Unterdimensionen weit fortgeschritten. Trotz anders lautender Hoffnungen früherer Jahre kann dabei nicht pauschal auf die



EU als Ermöglicher von Demokratievertiefung angesehen werden. Vielmehr gehen von der EU-Integration ambivalente Impulse aus, sodass Demokratisierung und Europäisierung als konkurrierende politische Ziele anzusehen sind. Es lässt sich nicht nur die These aufstellen, dass in den jungen Demokratien manche Hoffnungen auf demokratische Konsolidierung als unmittelbare Folge der EU-Mitgliedschaft enttäuscht wurden. Darüber hinaus lassen sich ambivalente Effekte auch für die alten Mitgliedstaaten entdecken.

## 6. Zitierte Literatur

- Bachmann, Klaus, 2006: Die List der Vernunft. Populismus und Modernisierung in Polen. In: Osteuropa, vol. 56, no. 11-12, S. 13-32.
- Badie, Bertrand, 2011: La Diplomatie de Connivence: Paris.
- Beichelt, Timm, 2001: Muster parlamentarischer Entscheidungsproduktion in Mitteleuropa. In: Helmut Wiesenthal (Hrsg.): Gelegenheit und Entscheidung: Politics und policies erfolgreicher Transformationssteuerung. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 32-92.
- Beichelt, Timm, 2002: Demokratie und Konsolidierung im postsozialistischen Europa. In: Petra Bendel / Aurel Croissant / Friedbert Rüb (Hrsg.): Zwischen Demokratie und Diktatur. Zur Konzeption und Empirie demokratischer Grauzonen. Opladen: Leske+Budrich, S. 183-198.
- Beichelt, Timm / Keudel, Dorothea, 2010: Horizontale Gewaltenteilung: Präsidenten, Regierungen und Parlamente. In: Florian Grotz / Ferdinand Müller-Rommel (Hrsg.): Regierungssysteme in Mittel- und Osteuropa. Die neuen EU-Staaten im Vergleich. Wiesbaden: VS Verlag. Wiesbaden: VS Verlag.
- Bertelsmann, 2011: Sustainable Governance Indicators 2011. Gütersloh: Bertelsmann (<http://www.sgi-network.de/>).
- Betz, Hans-Georg, 1994: Radical Right-Wing Populism in Western Europe. New York: St. Martin's Press.
- Beyme, Klaus von, 1994: Systemwechsel in Osteuropa. Frankfurt: Suhrkamp.
- Bojkov, Victor D., 2004: Neither here, not there: Bulgaria and Romania in current European politics. In: Communist and Post-Communist Studies, vol. 37, no. 4, S. 509-523.
- Bos, Ellen, 2011: Ungarn unter Spannung. Zur Tektonik des politischen Systems. In: Manfred Sapper / Volker Weichsel (Hrsg.): Quo vadis, Hungaria? Kritik der ungarischen Vernunft (gleichzeitig: Heft 11-12/2011 der Zeitschrift Osteuropa). Berlin: Berliner Wissenschaftsverlag
- Bozóki, András, 2011: Autoritäre Versuchung. Die Krise der ungarischen Demokratie. In: Osteuropa, vol. 61, no. 12, S. 65-88.

- Bühlmann, Marc, 2011: The Quality of Democracy; Crises and Success Stories. Sao Paolo: Manuscript prepared for IPSA-ECPR joint conference, February 16-19, 2011  
([http://www.democracybarometer.org/Papers/Buehlmann2011\\_crises\\_and\\_success.pdf](http://www.democracybarometer.org/Papers/Buehlmann2011_crises_and_success.pdf)).
- Bühlmann, Marc / Merkel, Wolfgang / Müller, Lisa u.a., 2011: Democracy Barometer. Methodology. Aarau: Manuskript  
(<http://www.democracybarometer.org/Papers/Methodology%201990-2007.pdf>).
- Bühlmann, Marc / Merkel, Wolfgang / Müller, Lisa u.a., 2012: Demokratiebarometer – ein neues Instrument zur Messung von Demokratiequalität. In: Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft, vol. 6, no. 1, S. im Erscheinen.
- Bühlmann, Marc / Merkel, Wolfgang / Müller, Lisa u.a., 2008: Wie lässt sich Demokratie am besten messen? Zum Forumsbeitrag von Thomas Müller und Susanne Pickel. In: Politische Vierteljahresschrift, vol. 49, no. 1, S. 114-122.
- Charlot, Jean, 1994: La politique en France. Paris: Editions de Fallois.
- Cole, Alistair, 2008: Governing and Governance in France. Cambridge: Cambridge University Press.
- Crawford, Beverly / Lijphart, Arend (Hrsg.), 1997: Liberalisation and Leninist Legacies. Comparative Perspectives on Democratic Transitions. Berkeley: University of California Press.
- Dahl, Robert A., 1989: Democracy and its Critics. New Haven: Yale University Press.
- Ehin, Piret, 2012: Estonia: Excelling at Self-Exertion. In: Simon Bulmer / Christian Lequesne (Hrsg.): The Member States of the European Union. Oxford: Oxford University Press, S. in print.
- Elvert, Jürgen, 2009: Das politische System Irlands. In: Wolfgang Ismayr (Hrsg.): Die politischen Systeme Westeuropas. Wiesbaden: VS Verlag, S. 307-348.
- Freedom House, 2000: Freedom House. Annual Survey of Freedom Country Ratings, 1972-72 to 1999-00. Internet: [www.FreedomHouse.org](http://www.FreedomHouse.org).
- Gabanyi, Anneli Ute, 2010: Das politische System Rumäniens (Hrsg.): Die politischen Systeme Osteuropas. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 627-676.
- Ginsborg, Paul (Hrsg.), 2001: Italy and its Discontents. Family, Civil Society, State 1980-2001. London: Penguin Group.
- Grotz, Florian, 2000: Politische Institutionen und post-sozialistische Parteiensysteme in Ostmitteleuropa. Polen, Ungarn, Tschechien und die Slowakei im Vergleich. Opladen: Leske+Budrich.
- Grotz, Florian / Müller-Rommel, Ferdinand (Hrsg.), 2010: Regierungssysteme in Mittel- und Osteuropa. Die neuen EU-Staaten im Vergleich. Wiesbaden: VS Verlag.

- Haller, Max, 2008: *European Integration as an Elite Process. The Failure of a Dream?* London/New York: Routledge.
- Hartleb, Florian, 2011a: *After Their Establishment: Right-Wing Populist Parties in Europe.* Brüssel: Centre for European Studies.
- Hartleb, Florian, 2011b: *A Thorn in the Side of European Elites: The New Euroscepticism.* Brüssel: Centre for European Studies.
- Hooghe, Liesbet, 2003: *Europe Divided? Elites vs. Public Opinion on European Integration.* In: *European Union Politics*, vol. 4, no. 3, S. 281-304.
- Hooghe, Liesbet / Marks, Gary, 2005: *Calculation, Communities and Cues. Public Opinion and European Integration.* In: *European Union Politics*, vol. 6, no. 4, S. 419-443.
- Höreth, Marcus, 2009: *Überangepasst und realitätsentrückt? Zur Paradoxie der Theorie der deliberativen Demokratie in der EU*, in: 3 (2009), S. 307-330. In: *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, vol. 19, no. 3, S. 307-330.
- Howard, Marc Morje, 2006: *The Leninist Legacy Revisited.* In: Vladimir Tismaneanu / Marc Morje Howard / Rudra Sil (Hrsg.): *World Order after Leninism. Essays in honor of Ken Jowitt.* Seattle: University of Washington Press, S. 34-46.
- Hüller, Thorsten / Deters, Henning, 2012: *Probleme evaluierender Demokratieforschung.* In: *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, vol. 21, no. 2, S. 199-362.
- Ignazi, Piero, 2011: *Italy.* In: *European Journal of Political Research*, vol. 50, no. 7-8, S. 1018-1023.
- Ismayr, Wolfgang, 2010: *Die politischen Systeme Osteuropas im Vergleich (Hrsg.): Die politischen Systeme Osteuropas.* Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 9-78.
- Janos, Andrew C., 2000: *East Central Europe in the Modern World. The Politics of the Borderland from Pre- to Postcommunism.* Stanford: Stanford University Press.
- Johns, Michael, 2003: *"Do As I Say, Not As I Do": The European Union, Eastern Europe and Minority Rights.* In: *East European Politics and Society*, vol. 17, no. 4, S. 682-699.
- Kassim, Hussein / Peters, B. Guy / Wright, Vincent (Hrsg.), 2000: *The National Coordination of EU Policy: The Domestic Level.* Oxford/New York: Oxford University Press.
- Kempf, Udo, 2009: *Das politische System Frankreichs.* In: Wolfgang Ismayr (Hrsg.): *Die politischen Systeme Westeuropas.* Wiesbaden: VS Verlag, S. 349-404.
- Kipke, Rüdiger, 2010: *Das politische System der Slowakei (Hrsg.): Die politischen Systeme Osteuropas.* Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 317-356.
- Kitschelt, Herbert, 2004: *Historische Pfadabhängigkeit oder Strategiewahl? Zur politischen Ökonomie postkommunistischer Wirtschaftsreform.* In: Jürgen

- Beyer / Petra Stykow (Hrsg.): Gesellschaft mit beschränkter Hoffnung. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 87-115.
- Kitschelt, Herbert / Mansfeldova, Zdenka / Markowski, Radoslaw u.a., 1999: Post-Communist Party Systems. Competition, Representation, and Inter Party Cooperation. Cambridge: Cambridge University Press.
- Köppl, Stefan, 2011: Politik in Italien: Vom Kartell zum Wettbewerb? Parteien - Parlament - Regierung. Nomos: Baden-Baden.
- Körösényi, András / Fodor, Gábor G. / Dieringer, Jürgen, 2010: Das politische System Ungarns. In: Wolfgang Ismayr (Hrsg.): Die politischen Systeme Osteuropas. Wiesbaden: VS Verlag, S. 315-418.
- Kovacs, Janos Matyas, 1997: Unsichere Geister. Populisten und Liberale im postkommunistischen Ungarn. In: Peter L. Berger (Hrsg.): Die Grenzen der Gemeinschaft: Konflikt und Vermittlung in pluralistischen Gesellschaften. Gütersloh: Verlag Bertelsmann-Stiftung, S. 199-251.
- Kraatz, Susanne / Steinsdorff, Silvia von (Hrsg.), 2002: Parlamente und Systemtransformation im postsozialistischen Europa. Opladen: Leske+Budrich.
- Lijphart, Arend, 1984: Democracies. New Haven: Yale University Press.
- Lijphart, Arend, 1999: Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries. New Haven: Yale University Press.
- Lindberg, Leon / Scheingold, Stuart, 1970: Europe's Would-Be Polity: Patterns of Change in the European Community. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Linz, Juan / Valenzuela, Arturo (Hrsg.), 1994: The Failure of Presidential Democracy. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Loew, Peter Oliver, 2006: Feinde, überall Feinde. Psychogramm eines Problems in Polen. In: Osteuropa, vol. 56, no. 11-12, S. 33-52.
- Magyar, Bálint, 2011: Autokratie in Aktion. Ungarn unter Orbán. In: Osteuropa, vol. 61, no. 12, S. 89-104.
- Merkel, Wolfgang, 1994: Struktur oder Akteur, System oder Handlung. Gibt es einen Königsweg in der sozialwissenschaftlichen Transformationsforschung? In: Wolfgang Merkel (Hrsg.): Systemwechsel 1. Theorien, Ansätze und Konzeptionen. Opladen: Leske + Budrich, S. 303-333.
- Merkel, Wolfgang, 1999: Defekte Demokratien. In: Wolfgang Merkel / Andreas Busch (Hrsg.): Demokratie in Ost und West. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 361-381.
- Merkel, Wolfgang / Puhle, Hans-Jürgen / Croissant, Aurel u.a., 2003: Defekte Demokratie. Band 1: Theorie. Opladen: Leske + Budrich.
- Mitterrand, Francois, 1964: Le coup d'état permanent. Paris: Plon.
- Morlino, Leonardo / Magen, Amichai, 2009: Methods of influence, layers of impact, cycles of change. A framework for analysis. In: Amichai Magen / Leonardo

- Morlino (Hrsg.): *International Actors, Democratization and the Rule of Law. Anchoring Democracy?* London: Routledge, S. 26-52.
- Mouffe, Chantal, 2000: *The Democratic Paradox*. London/New York: Verso.
- Mouffe, Chantal, 2007: *Über das Politische. Wider die kosmopolitische Illusion*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Mudde, Cas, 2004: *The Populist Zeitgeist*. In: *Government and Opposition*, vol. 39, no. 4, S. 541-563.
- Mudde, Cas, 2007: *Populist Radical Right Parties in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Müller, Thomas / Pickel, Susanne, 2007: *Wie lässt sich Demokratie am besten messen? Zur Konzeptualität von Demokratie-Indizes*. In: *Politische Vierteljahresschrift*, vol. 48, no. 3/2007, S. 511-539.
- Müller, Thomas / Pickel, Susanne, 2008: *Antwort auf die Replik von Marc Bühlmann, Wolfgang Merkel, Lisa Müller und Bernhard Weißels zum Forumsbeitrag von Thomas Müller und Susanne Pickel*. In: *Politische Vierteljahresschrift*, vol. 49, no. 1/2008, S. 123-126.
- Munck, Gerardo L. / Verkuilen, Jan, 2002: *Conceptualizing and Measuring Democracy. Evaluating Alternative Indices*. In: *Comparative Political Studies*, vol. 35, no. 1, S. 5-34.
- Nannestad, Peter, 2009: *Das politische System Dänemarks*. In: Wolfgang Ismayr (Hrsg.): *Die politischen Systeme Westeuropas*. Wiesbaden: VS Verlag, S. 65-106.
- Nelken, David, 2005: *Politische Korruption in der Europäischen Union und der Fall Italien*. In: Ulrich von Alemann (Hrsg.): *Dimensionen politischer Korruption. Beiträge zum Stand der internationalen Forschung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 350-364.
- Nève, Dorothee de, 2009: *NichtwählerInnen - eine Gefahr für die Demokratie?* Opladen: Verlag Barbara Budrich.
- Neyer, Jürgen, 2006: *The Deliberative Turn in Integration Theory*. In: *Journal of European Public Policy*, vol. 13, no. 5, S. 779-791.
- Neyer, Jürgen, 2009: *Die Stärke deliberativer politischer Theorien und das Elend der orthodoxen Demokratietheorie. Eine Replik auf Markus Höreth*. In: *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, vol. 19, no. 3, S. 331-358.
- Papadimitriou, Dimitris / Phinnemore, David, 2012: *Romania - Uneven Europeanization*. In: Simon Bulmer / Christian Lequesne (Hrsg.): *The Member States of the European Union*. Oxford: Oxford University Press, S. in print.
- Pateman, Carole, 1970: *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Pelinka, Anton, 2009: Das politische System Österreichs. In: Wolfgang Ismayr (Hrsg.): Die politischen Systeme Westeuropas. Wiesbaden: VS Verlag, S. 607-642.
- Pollack, Mark A. / Wallace, Helen / Young, Alisdair R., 2011: EU Policy-Making in Challenging Times: Adversity, Adaptability, and Resilience. In: Helen Wallace / Mark Pollack / Alisdair Young (Hrsg.): Policy-Making in the European Union. Sixth edition. Oxford: Oxford University Press, S. 481-500.
- Rechel, Bernd, 2007: What Has Limited the EU's Impact on Minority Rights in Accession Countries? In: East European Politics and Societies, vol. 22, S. 171-191.
- Riedel, Sabine, 2010: Das politische System Bulgariens (Hrsg.): Die politischen Systeme Osteuropas. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 677-728.
- Rupnik, Jacques, 2007: Is East-Central Europe Backsliding? From democracy fatigue to populist backlash. In: Journal of Democracy, vol. 18, no. 4, S. 17-25.
- Sapper, Manfred / Weichsel, Volker (Hrsg.), 2011: Quo vadis, Hungaria? Kritik der ungarischen Vernunft (gleichzeitig: Heft 11-12/2011 der Zeitschrift Osteuropa). Berlin: Berliner Wissenschaftsverlag
- Sapper, Manfred / Weichsel, Volker / Huterer, Andrea (Hrsg.), 2006: Quo vadis, Polonia? Kritik der polnischen Vernunft (gleichzeitig: Heft 11-12/2006 der Zeitschrift Osteuropa). Berlin: Berliner Wissenschaftsverlag
- Sartori, Giovanni, 1987: The Theory of Democracy Revisited. Chatham: Chatham House Publishers.
- Schimmelfennig, Frank, 2008: EU Political Conditionality After the 2004 Enlargement: Consistency and Effectiveness. In: Journal of European Public Policy, vol. 15, no. 6, S. 918-937.
- Schimmelfennig, Frank / Engert, Stefan / Knobel, Heiko, 2006: International Socialization in Europe. European Organizations, Political Conditionality, and Democratic Change. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Schmidt, Manfred G., 2010: Wörterbuch zur Politik. Dritte Auflage. Stuttgart: Kröner.
- Spendzharova, Aneta B. / Vachudova, Milada Anna, 2012: Catching Up? Consolidating Liberal Democracy in Bulgaria and Romania after EU Accession. In: West European Politics, vol. 35, no. 1, S. 39-58.
- Spohn, Willfried, 2006: Interdisziplinäre Europa-Studien: der Ansatz der multiplen Moderne. In: Timm Beichelt / Bozena Choluj / Gerard Rowe u.a. (Hrsg.): Europa-Studien. Eine Einführung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaft, S. 435-452.
- Tauber, Joachim, 2010: Das politische System Litauens. In: Wolfgang Ismayr (Hrsg.): Die politischen Systeme Osteuropas. Wiesbaden: VS Verlag, S. 171-208.

- Ullrich, Hartmut, 2009: Das politische System Italiens. In: Wolfgang Ismayr (Hrsg.): Die politischen Systeme Westeuropas. Wiesbaden: VS Verlag, S. 643-712.
- Várnagy, Réka, 2011: Hungary. In: European Journal of Political Research, vol. 50, no. 7-8, S. 991-998.
- Vásárhelyi, Mária, 2011: Angriff auf die Pressefreiheit. Die Medienpolitik der Fidesz-Regierung. In: Osteuropa, no. 11-12, S. 157-166.
- Vodicka, Karel, 2010: Das politische System Tschechiens. In: Wolfgang Ismayr (Hrsg.): Die politischen Systeme Osteuropas. Wiesbaden: VS Verlag, S. 275-316.
- Ziemer, Klaus / Matthes, Claudia-Yvette, 2010: Das politische System Polens. In: Wolfgang Ismayr (Hrsg.): Die politischen Systeme Osteuropas. Wiesbaden: VS Verlag, S. 209-274.