

Demokratieentwicklung in Mittel- und Osteuropa / Democratic Development in Central and Eastern Europe

• Qualität und Konsolidierung der Demokratie im Osten Europas

von Hans-Joachim Lauth

Fast drei Jahrzehnte nach dem Systemwechsel in Mittel- und Osteuropa wird der Stand der demokratischen Entwicklung einer näheren Betrachtung unterzogen. Auf Grundlage bestehender Datensätze zur Demokratiemessung zeigt sich eine beachtliche Qualität derjenigen jungen Demokratien, die inzwischen der Europäischen Union beigetreten sind. Dagegen liegen fast alle anderen postkommunistischen Staaten in Europa im Grenzbereich zwischen Demokratie und Autokratie. Eine differenzierte Bestandsaufnahme der demokratischen Konsolidierung der neuen EU-Mitglieder offenbart allerdings auch Schwachstellen im Bereich des Rechtsstaats, der politischen Parteien und der politischen Kultur. Die weitere demokratische Entwicklung in Mittel- und Osteuropa ist daher alles andere als selbstverständlich und verdient auch künftig genaue Beachtung.

Three decades after the regime changes in Central and Eastern Europe, the state of the democratic development is being investigated. On the basis of quantitative data sets, there is evidence that states that have acceded to the European Union display a high quality of democracy, whereas nearly all other post-communist countries move in between democratic and autocratic rule. Nevertheless, a differentiated analysis of democratic consolidation of the new EU Member States highlights continuous weaknesses regarding the rule of law, the functioning of the political parties, and political culture as well. Therefore, further democratic development in Central and Eastern Europe should not be taken for granted and ought to be carefully observed in the years to come.

I. Einleitung

Fast 20 Jahre nach dem großen Umbruch in Mittel- und Osteuropa liegt es nahe, sich näher mit den Ergebnissen der umfassenden Transformationsprozesse zu beschäftigen. Hierbei interessiert speziell die aus politikwissenschaftlicher Perspektive relevante Frage, welche Ergebnisse die Entwicklung der Demokratie

zeitigte. In welchem Maße gelang es, funktionierende Demokratien zu etablieren und zu konsolidieren? Werden wir mit einer überwiegenden Erfolgsgeschichte¹ oder mit defizitären Demokratien und hybriden Regimen konfrontiert? Um diese Fragen zu beantworten, werden zunächst Kriterien der Qualität und Konsolidierung der Demokratie diskutiert, anhand derer die empirischen Befunde erhoben und bewertet werden. Dabei werden auch die gängigen Demokratieindizes (*Freedom House*, *Polity* und *Bertelsmann Transformation Index* – BTI) aufgegriffen. Besondere Berücksichtigung findet in dieser Analyse unter Einbezug des *New Index of Democracy* (NID) die Entwicklung der Rechtsstaatlichkeit, die als integraler Bestandteil demokratischer Qualität verstanden wird. Mit dieser Überprüfung wird der Annahme nachgegangen, dass gerade in einer schwach ausgeprägten Rechtsstaatlichkeit eine zentrale Schwachstelle der jungen Demokratien liegt. Das dem Beitrag zugrunde liegende Demokratiekonzept zielt aus der genannten Perspektive auf vier typologische Merkmale ab, deren ausreichende Ausprägung für eine funktionierende Demokratie unabdingbar ist:²

- effektive individuelle und kollektive politische und bürgerliche *Freiheiten*;
- *politische Gleichheit* (Inklusion aller Staatsbürger in den politischen Prozess);
- *rechtsstaatliche Form* der Herrschaftsweise (Bindung aller staatlichen Gewalt und politischer Akteure an bestehendes Recht) sowie
- effektive politische und rechtliche *Kontrolle* der Exekutive.

Um die Gefahr einer autoritären Regression einschätzen zu können, gilt es neben der Qualität der Demokratie ihre Stabilität zu beurteilen. Hierzu wird die demokratische Konsolidierung in den mittel- und osteuropäischen Ländern differenziert untersucht, wobei Parteien und die politische Kultur besondere Berücksichtigung erfahren. Eine elementare Grundlage der Beurteilung bildet die in der politischen Kulturforschung verankerte Überzeugung, nach der die Legitimation des politischen Systems, seiner zentralen Institutionen und grundlegenden Werte

- 1 Pickel, G.: Die Einschätzung der Demokratie im internationalen Vergleich, in: Pickel, G./Pickel, S. (Hg.): Demokratisierung im internationalen Vergleich, Wiesbaden, 2006, 267–300; Merkel, W.: Gegen alle Theorie? Die Konsolidierung der Demokratie in Ostmitteleuropa, in: Politische Vierteljahresschrift, 48/3 (2007), 413–433.
- 2 Rüb, F. W.: Gewaltenteilung in Mittel- und Osteuropa – Gelungener Konstitutionalismus oder exzessiver Exekutionalismus, in: Kropp, S./Lauth, H.-J. (Hg.): Gewaltenteilung und Demokratie, Baden-Baden, 2007, 237–260; Merkel, W. u. a.: Defekte Demokratie. Bd. 1: Theorie, Opladen, 2003; Dahl, R. A.: Polyarchy, Participation and Opposition, New Haven/London, 1971; ders.: On Democracy, New Haven/London, 2000; Lauth, H.-J.: Demokratie und Demokratiemessung: Eine konzeptionelle Grundlegung für den interkulturellen Vergleich, Wiesbaden, 2004, 32–125.

notwendig für den Fortbestand einer Demokratie ist. Eine Demokratie ohne ein ausreichendes Maß an überzeugten Demokraten und ohne ausreichende Akzeptanz ihrer Institutionen in der Bevölkerung kann schwerlich diesen Stabilitätsnachweis erbringen.

II. Die Entwicklung der Demokratie in den postkommunistischen Staaten Europas

Wenn die Entwicklung der Demokratie zu beurteilen ist, kommt dem Maßstab für Demokratie zentrale Bedeutung zu. Es gilt daher, das Demokratieverständnis der vorliegenden Messungen zu betrachten, um die empirischen Befunde einschätzen zu können. Anhand solch eines Maßstabs lässt sich die Qualität einer Demokratie bestimmen. Diese ist nicht mit der demokratischen Konsolidierung identisch, bei der neben der Qualität die Stabilität der Demokratie eine zentrale Rolle spielt. Folglich werden auch weitere Kriterien zur Bestimmung der Konsolidierung einer Demokratie herangezogen.

1. Die Qualität der Demokratie

Grundlage vieler der nachfolgend dargestellten Demokratiemessungen ist das *polyarchy*-Modell von *Robert Dahl*, das er selbst empirisch-vergleichend angewendet hat.³ Eckkoordinaten dieser Messung bilden die beiden Dimensionen Wettbewerb und Partizipation, die sich in ihrer Beschreibung als Ausdruck von politischer Freiheit und politischer Gleichheit verstehen lassen. Zwei andere Ansätze haben in der komparativen Forschung besondere Aufmerksamkeit erfahren: *Polity* und *Freedom House*. Die Messungen im Rahmen des *Polity*-Projekts⁴ haben inzwischen vier Aktualisierungen und Erweiterungen des Untersuchungszeitraums erfahren, wobei die grundlegende Methodik nur unwesentlich verändert wurde.⁵ Zur Bestimmung eines Regimes und seiner Qualität werden folgende drei Variablen auf ihre Ausprägung hin untersucht, die in vier bis sieben Stufen differenziert wird: der „Wettbewerbsgrad der politischen Partizipation“, der „Wettbewerbsgrad und die Offenheit der politischen Rekrutierung“ sowie die „Begrenzung der Exekutive“. Die erste Variable wird durch die beiden Indikato-

3 Dahl, R. A.: *Polyarchy*, a. a. O.

4 Gurr, T. R./Jagers, K./Moore, W. H.: *The Transformation of the Western State: The Growth of Democracy, Autocracy, and State Power since 1800*, in: *Studies on Comparative International Development*, 25/1 (1990), 73–108.

5 Vgl. <http://www.bsos.umd.edu/cidcm/inscr/index.htm#polity>.

ren *competitiveness of political participation* und *regulation of political participation* gemessen. Die zweite Variable wird gleichfalls in zwei Indikatoren aufgespalten (*competitiveness* und *openness* der politischen Rekrutierung). Die dritte Variable zielt darauf ab, die Gewaltbeschränkung der Exekutive zu erfassen. Die Grundidee ist hierbei weniger die politische Kontrolle der Regierung als die Erhöhung der *responsiveness*.

Den Untersuchungsansatz von *polity* kennzeichnen verschiedene methodische Probleme.⁶ So ist die Trennschärfe zwischen den einzelnen Indikatoren genauso wenig durchgängig gegeben wie die Abstandsgleichheit der einzelnen Kategorien. Die Zuverlässigkeit und Validität der Messung bestehen nur begrenzt. Wichtige Aspekte der Demokratie wie bürgerliche Rechte und Rechtsstaat, die im ursprünglichen Demokratieverständnis der Autoren noch vorhanden waren, werden aus forschungspragmatischen Gesichtspunkten nicht berücksichtigt.⁷ Weder bilden die vorhandenen Indikatoren angemessen die gewählte Minimaldefinition von Demokratie ab, noch ist die Indikatorenvalidität durchgängig gewährleistet. Für die differenzierte Erfassung der Demokratiequalität in etablierten demokratischen Systemen ist die Operationalisierung ohnehin kaum geeignet, wie der empirische Befund zeigt. Darauf verweisen aber bereits die Urheber der *polity*-Daten, indem sie feststellen: „*It is not designed to register more detailed aspects of democracy.*“⁸

Freedom House misst explizit nicht die Qualität der Demokratie, sondern den Grad politischer Rechte und bürgerlicher Freiheiten anhand von zwei Checklisten zu *political rights* (PR) und *civil liberties* (CL). Trotz bestehender Unterschiede sind die Überlappungen mit einem prozeduralen Demokratiemodell so groß, dass die Messungen oftmals demokratieanalog verstanden werden. Alle drei Dimensionen der Demokratie werden durch die Variablen erfasst. Allerdings wird die Kontrolldimension nur durch Variablen der bürgerlichen Freiheiten

6 Lauth, H.-J.: Demokratie und Demokratieimessung, a. a. O., 276 ff.; Munck, G. L./Verkuilen, J.: Conceptualizing and Measuring Democracy. Evaluating Alternative Indices, in: Comparative Political Studies, 35/1 (2002), 5–34; Müller, O. u. a.: Die osteuropäischen Demokratien in der Bevölkerungsmeinung – Fazit und zusammenfassende Analysen, in: Pickel, G. u. a. (Hg.): Osteuropas Bevölkerung auf dem Weg in die Demokratie. Repräsentative Untersuchungen in Ostdeutschland und zehn Transformationsstaaten, Wiesbaden, 2006, 155–166.

7 Die Messung orientiert sich jeweils an den tatsächlichen Verhältnissen. Der Einwand, dass lediglich die Verfassungsnormen und nicht die Verfassungsrealität gemessen werde (Schmidt, M. G.: Demokratietheorien, Opladen, 1995, 278), ist nicht ganz zutreffend, wie ein Blick auf die verschiedenen Kategorien zeigt, die transitorische Zustände oder informelle Institutionen betreffen.

8 Gurr, T. R./Jagers, K./Moore, W. H., a. a. O., 100.

gemessen. Die Nähe zur Demokratie ist jedoch in der Skala zu politischen Rechten größer als in der Skala zu bürgerlichen Freiheiten, in der einige Fragen über eine Demokratiedefinition im engeren Sinne hinausgehen.⁹ Seit Anfang der 1970er Jahre werden in jährlichen Untersuchungen alle Staaten anhand von Fragen zu beiden Themen untersucht, die im Zeitverlauf leicht variieren.¹⁰ Die Fragen werden von den Beobachtern in fünf Einstufungsniveaus beantwortet. Anhand der damit ermittelbaren Punktezahl wird ein Land als *free*, *partly free* oder *not free* eingestuft.

Ein zentrales Problem des *Freedom House-Ratings* ist die fehlende Transparenz der Einstufungen. Das Problem verschärft sich, da die jeweilige Leitidee, die den Einstufungen zugrunde liegt, nur unzureichend präzisiert wird. Die Nachvollziehbarkeit der Bewertungen ist nur sehr begrenzt gegeben.¹¹ Zudem ist zu bedenken, dass sich nicht alle Variablen oder Fragen aufgrund ihrer Mehrdimensionalität eindeutig beantworten lassen und somit ein Aggregationsproblem existiert, das von den Autoren nicht thematisiert wird. So ist das Urteil von *Munck* und *Verkuilen* zu unterstreichen: „*In the end, the aggregate data offered by Freedom House has to be accepted largely on faith.*“¹² Außerdem gibt es – ähnlich wie bei *Polity* – wenig Möglichkeiten, die Qualität von etablierten Demokratien differenziert zu erfassen, da ein Großteil der Skala in den Bereich autokratischer Regime reicht. Doch dies lässt sich auch positiv wenden. So kann mit beiden Messanlagen nicht nur der Bereich der Demokratie erfasst, sondern die gesamte Bandbreite politischer Regime ausgeleuchtet werden.

Zusammenfassend lässt sich konstatieren: Keine der diskutierten Begriffe von Demokratie ist überzeugend. Die Demokratiedefinition von *Polity* findet nur partiell Anwendung. Das operationale Konzept ist zu schlank und entbehrt zentraler Merkmale. Vor allem die Dimension der politischen Kontrolle findet keine angemessene Berücksichtigung. *Freedom House* besitzt keine explizite Demokratiedefinition, und lediglich die Teileinschätzung für *political rights* (PR-Skala) erscheint annähernd als für die Demokratiemessung geeignet, wobei dann in diesem Messkonzept die Kontrolldimension fehlt. Die Reliabilität und die Gültigkeit der Messungen sind in verschiedener Weise eingeschränkt. Neben

9 Schmidt, M. G., a. a. O., 100.

10 Vgl. <http://www.freedomhouse.org/>.

11 Die geringe Transparenz der Forschung reflektiert auch den politischen Verwendungszusammenhang der Befunde. Allerdings werden seit 2006 nun detailliertere Teilergebnisse zur Verfügung gestellt.

12 Munck, G. L./Verkuilen, J., a. a. O., 33.

dem weitgehenden Fehlen der Kontrolldimension wird auch Staatlichkeit in den Messkonzepten nicht hinreichend betrachtet. Dies ist aber erforderlich, weil eine funktionierende Staatlichkeit im Sinne *Max Webers* eine notwendige Bedingung für jedes Regime und somit auch für eine Demokratie ist. Es sollte nicht ohne empirische Prüfung davon ausgegangen werden, dass diese elementare Bedingung in allen Fällen gegeben ist. Trotz der geäußerten Skepsis können die Daten zumindest in zweierlei Hinsicht von Nutzen für die Forschung sein:

- Erstens können die Resultate bei einer ersten Sichtung der Empirie verwendet werden, sind aber nicht ausreichend für eine vertiefende Untersuchung.
- Zweitens gibt es die Möglichkeit, die Messungen durch Kombinationsverfahren zu verbessern, mit denen Defizite der Einzelverfahren kompensiert werden.¹³ Diese Strategie, verschiedene Datenreihen miteinander zu verbinden, wird im Folgenden aufgegriffen.¹⁴

a) Alternative: Neuer Index der Demokratie (NID)

Um die Inhaltsvalidität der Messungen von *Freedom House* und *Polity* zu verbessern, gilt es, die Kontrolldimension zu ergänzen und damit Aspekte der horizontalen *accountability* und der Rechtsstaatlichkeit aufzunehmen. Bislang fehlt jedoch gleichfalls ein umfassender Datenbestand zur politischen und rechtlichen Kontrolle. Daher gilt es, funktionale Äquivalente zu finden. Ein solches Äquivalent zur Füllung der Leerstelle bietet der Index „*rule of law*“, der zu den *governance*-Indikatoren der Weltbank gehört.¹⁵ Eine Kombination mit den beiden

13 *Berg-Schlosser* verwendet verschiedene Ansätze der Messung von Demokratie und Menschenrechten (*Vanhanen, Polity, Freedom House: political rights, Worldbank governance indicators: voice and accountability* sowie *rule of law, gross human rights violations*), um demokratische Regime anhand des Einbezugs von Schwellenwerten in verschiedene Subtypen zu klassifizieren. Er bildet auf diese Weise keinen neuen Index, sondern gewinnt seine Klassifikationen durch die Zuordnung der vorliegenden Befunde in ein Klassifikationsschema. Er kann damit die Mitgliedsstaaten der EU begrenzt differenziert bewerten, indem er Werte von 1996 und 2003 kombiniert. Außer Bulgarien und Rumänien, die unter der Kategorie B als Demokratien mit gewissen Mängeln klassifiziert werden, werden alle anderen Länder der höchsten Kategorie A zugeordnet. Diese wird nochmals unterschieden (A, A–), wobei A als volle und konsolidierte Demokratien bezeichnet werden. Kleinere Abstriche (A–) weisen die ostmitteleuropäischen Staaten sowie Griechenland, Italien und Zypern auf. Vgl. *Berg-Schlosser, D.: The Quality of Democracies in Europe as Measured by Current Indicators of Democratization and Good Governance*, in: *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, 20/1 (2004), 28–55.

14 Eine weitere Alternative kann das im Rahmen des *NCCR Democracy* laufende Projekt zur „*Quality of Democracy. Democracy Barometer for Established Democracies*“ bieten, dessen Resultate jedoch erst in den nächsten Jahren zu erwarten sind.

15 *Kaufmann, D./Kraay, A./Mastruzzi, M.: Governance Matters III: Governance Indicators for 1996–2002*, Washington, DC, 2003.

Demokratiemessungen kann die Berücksichtigung aller drei Dimensionen von Demokratie ermöglichen. Diese Möglichkeit wird im Folgenden mit der Bildung zweier Indices (NID3D und NID) aufgegriffen.¹⁶

Der neue dreidimensionale Index der Demokratie (NID3D) setzt sich also aus den Befunden von *Polity*, *Freedom House* (PR) und der Weltbank (*rule of law*) zusammen (NID3D = 3. Wurzel des Produktes der drei Komponenten). Das Aggregationsverfahren der Multiplikation wurde gewählt, um auszuschließen, dass schwache Werte auf einer Dimension durch hohe Werte auf einer anderen Dimension kompensiert werden können, wie das bei einem additiven Indexbildungsverfahren möglich wäre.¹⁷

Neben der Kontrolldimension ist der Faktor „Staatlichkeit“ zusätzlich in einen Demokratieindex einzubeziehen. Bei *Freedom House* und *Polity* sowie bei den *governance*-Indikatoren zu *rule of law* ist dies aufgrund der Indikatoren nur sehr begrenzt gegeben. Auch in diesem Fall liefert die *governance*-Datenreihe der Weltbank einen Indikator. Für „Staatlichkeit“ kann der Indikator „*political stability*“ verwendet werden, der den Aspekt eines funktionsfähigen Gewaltmonopols aufgreift. Da das Fehlen von Staatlichkeit alle Dimensionen der Demokratie tangiert, wird auch der neue Index der Demokratie (NID) durch Multiplikation kombiniert und auf der Grundlage des bereits vorgestellten dreidimensionalen Index erstellt:

$$NID = \sqrt{NID3D * \text{Faktor von Staatlichkeit}}$$

Die Transformation der Daten der *governance*-Indikatoren geschieht analog zum NID3D. Der Bestwert sind jeweils zehn Punkte. In einer Übernahme der Schwellenwerte, die in den einzelnen Messanlagen enthalten sind, lassen sich Regimeabgrenzung bestimmen. Eine Demokratie liegt vor, wenn mindestens fünf Punkte erreicht werden. Ab sieben Punkten wird der Bereich der defizitären Demokratien verlassen.

16 Lauth, H.-J.: Die Qualität der Demokratie. Der NID als pragmatischer Vorschlag für die komparative Forschung, in: Behnke, J./Behnke, N./Schnapp, K.-U. (Hg.): Datenwelten. Datenerhebung und Datenbenutzungen jenseits klassischer Umfrageformen, 2008, i. E.

17 Da jedes Aggregationsverfahren voraussetzt, dass die Basisinformationen auf einer gleichen Skala verfügbar sind, ist eine Transformation der Daten notwendig. Bezugspunkt für die Bildung der Teilindizes ist die elf-Punkte-Skala von *Polity*. In dieser Skala gibt der Wert 10 die höchste Demokratiequalität an. Die Daten von *Freedom House* (PR) und von der Weltbank (*rule of law*) werden entsprechend umgeformt. Hierzu werden die Werte von *Freedom House* zunächst umgepolt und bei den *governance*-Indikatoren die jeweils faktisch höchsten und tiefsten Werte als Endpunkte (0, 10) der Skala gewählt. Die Werte der Variablen aus den beiden transformierten Datensätzen liegen zwischen null und zehn.

b) Empirische Befunde der quantitativen Messungen

Wenn wir die Befunde von *Polity* betrachten, dann lässt sich feststellen, dass diese rasch den demokratischen Wechsel in den postkommunistischen Staaten erfassen. Mitte der 1990er Jahre liegen die Messungen für alle mittel- und osteuropäischen Länder, die heute Mitglieder der EU sind, im demokratischen Spektrum. Als vollständige Demokratien (mit zehn Punkten) gelten dabei Litauen, Slowenien, Tschechien und Ungarn. Für Polen gilt dies mit kleineren (neun Punkte) und für Bulgarien, Lettland und Rumänien mit etwas größeren Einschränkungen (acht Punkte); gerade noch jenseits der Schwelle liegt die Slowakei und bis heute mit sieben Punkten Estland. Verbessert hat sich inzwischen die

Tabelle 1: Qualität der Demokratie in postkommunistischen Staaten (NID 1996-2004)

	NID 1996	NID 1998	NID 2000	NID 2002	NID 2004	CPI 2004
Bulgarien	6,83	6,46	6,85	7,43	7,14	4,1
Deutschland*	9,59	9,44	9,42	9,00	8,91	8,2
Estland	7,40	7,40	7,77	7,85	8,05	6,0
Lettland	7,12	7,23	7,67	7,84	8,02	4,0
Litauen	7,74	7,61	7,81	8,42	8,38	4,6
Polen	8,06	7,98	8,21	7,96	7,76	3,5
Rumänien	6,60	6,42	6,49	6,71	6,91	2,9
Slowakei	6,74	7,26	7,76	7,86	7,96	4,0
Slowenien	8,52	8,68	8,65	9,12	8,69	6,0
Tschechien	8,64	8,34	8,34	8,60	8,41	4,2
Ungarn	8,45	8,60	8,38	8,73	8,50	4,8
Albanien	3,99	4,16	4,69	4,79	4,73	2,5
Belarus	–	–	–	–	–	3,3
Kroatien	–	–	6,82	6,72	6,85	3,5
Makedonien	4,80	5,33	4,74	4,64	5,01	2,7
Serbien und Montenegro	–	–	–	–	4,65	2,7
Russland	4,56	4,10	4,21	4,09	4,39	2,8
Ukraine	5,43	5,07	4,98	4,68	4,68	2,2

Quelle: http://www.fernuni-hagen.de/polwiss/institut/projekte/39936_lg5.html

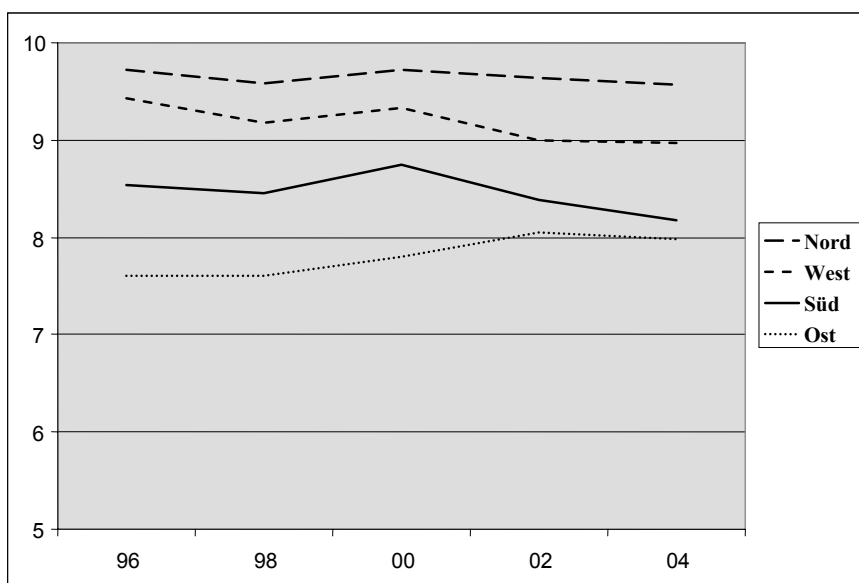
Anmerkungen: NID = Neuer Index der Demokratie; CPI = *Corruption Perceptions Index* (*Transparency International*); * für Ostdeutschland. Eine Demokratie liegt vor, wenn mindestens fünf Punkte erreicht werden. Ab sieben Punkten wird der Bereich der defizitären Demokratien verlassen.

Bewertung von Polen (10 Punkte) sowie von Bulgarien, Rumänien und der Slowakei (nun alle neun Punkte). Die Einschätzung von *Freedom House* weist hinsichtlich der politischen Rechte noch weniger Variation seit Mitte der 1990er Jahre auf. Bereits zu diesem Zeitpunkt erhalten fast alle Länder – mit Ausnahme von Bulgarien, Lettland, Rumänien und der Slowakei (alle mit der zweithöchsten Bewertung) – die Bestnote eins. 2004 gilt dieses Urteil nun für alle Länder außer Rumänien (weiterhin zwei). Allerdings bietet *Freedom House* unter Einbezug der bürgerlichen Rechte die Möglichkeit einer differenzierteren Sichtweise. Diese wird besonders deutlich, wenn postkommunistische Länder in Europa einbezogen werden, die nicht zur EU gehören. Zunächst unterstreichen die Befunde den Aufwärtstrend, der vor allem in den EU-Mitgliedstaaten sichtbar wird. Aber auch die anderen Staaten lassen solche Tendenzen erkennen. Dies gilt insbesondere für die südosteuropäischen Staaten Kroatien, Serbien und Montenegro sowie Albanien, aber auch für die Ukraine. Dagegen sind nach *Freedom House* die Entwicklungen in Russland und Weißrussland als demokratischer Abstieg zu interpretieren (siehe Anhang).

Der NID, der die Entwicklung der Staatlichkeit und Rechtsstaatlichkeit einbezieht, lässt eine differenzierte Einschätzung zu (vgl. *Tabelle 1*). Aber auch hier wird der Trend zu einer Verbesserung der demokratischen Qualität bestätigt. Werden Mitte der 1990er Jahre mit Bulgarien, Rumänien und der Slowakei noch drei Staaten als defizitäre Demokratien bezeichnet, bleibt 2004 nur noch Rumänien in dieser Gruppe, Bulgarien jedoch weiterhin in der Grauzone. Weitaus schlechter schneiden die osteuropäischen und südosteuropäischen Staaten ab, bei denen lediglich Kroatien deutlich im demokratischen Bereich liegt. Gute Resultate erreichen hingegen die Visegrád-Länder und die baltischen Staaten (alle ungefähr acht Punkte). Slowenien als Spitzenreiter liegt mit 8,69 Punkten sogar über dem Niveau einzelner westeuropäischer Staaten. Wenn wir die Entwicklung mit derjenigen in anderen Regionen der EU vergleichen, dann zeigt sich, dass sich die Qualität der Demokratie in den mittel- und osteuropäischen Ländern dem Durchschnitt anderer Regionen bereits deutlich annähert. Dies betrifft vor allem die südeuropäischen Staaten. Dagegen sind die Unterschiede zur Demokratiequalität in den skandinavischen Staaten weiterhin signifikant. Damit wird deutlich, dass die Qualität der Demokratie in den postkommunistischen Ländern innerhalb der EU sich überwiegend positiv entwickelt hat und im Bereich der funktionierenden Demokratien liegt, dort allerdings noch deutlich Spielraum nach oben hat. Diese Lücke wird durch *Polity* und *Freedom House* nicht sichtbar, die inzwischen für alle EU-Mitgliedstaaten fast die gleiche Bewertung auf-

weisen. Die Unterschiede zwischen diesen Messungen und dem NID sind weitgehend der unterschiedlichen Rechtsstaatlichkeit geschuldet. Während die politischen Rechte nach allen quantitativen Demokratiemessungen (fast) überall in der EU voll gegeben sind, kann dies für die Rechtsstaatlichkeit nicht behauptet werden.

Schaubild 1: Entwicklung der Demokratiequalität in europäischen Regionen 1996–2004



Quelle: Tab. 5, http://www.fernuni-hagen.de/polwiss/institut/projekte/39936_lg5.html

Auch der BTI liefert Daten zur Einschätzung der Demokratie in den Transitionsstaaten und somit für die postkommunistischen Staaten innerhalb der EU. Diese Messung ist allerdings problematisch für die Einschätzung der Demokratieentwicklung. So liegen fast alle neueren Messungen (2005/06) – entgegen unserem bisherigen Befund – unter den älteren von 2002/03. Dieses Resultat ist jedoch mehr der veränderten – nun stärker differenzierenden – Messung geschuldet als den tatsächlichen Veränderungen. Generell gleichen die Resultate des BTI stark jenen von *Freedom House*. Dessen positives Urteil wird somit mit kleineren Abstrichen geteilt.

Wenn wir die Ergebnisse der quantitativen Demokratiemessung zusammenfassen, so ergibt sich das Bild einer positiven demokratischen Entwicklung der postkommunistischen Staaten, wobei die Fortschritte innerhalb der EU-Mitgliedstaaten deutlich größer sind. Damit sind diese Länder in der Welt der Demokratien angekommen, wenngleich mehr oder weniger starke Schwankungen in der Qualität der Demokratie zu verzeichnen sind. Schwachstellen bestehen hier auch und gerade im Bereich der Rechtsstaatlichkeit, die deutlich unter dem westeuropäischen oder gar skandinavischen Niveau liegt. Weitere Einblicke in das Qualitätsprofil der Demokratien sind auf der Grundlage der vorhandenen Daten schwierig. Hierzu bedarf es differenzierter qualitativer Studien, die bislang – trotz konzeptioneller Ansätze (*IDEA/democratic audit*) – nur vereinzelt vorliegen.¹⁸ Die Kritik an den vorliegenden Datensätzen sollte die Grenzen der Demokratiemessungen deutlich machen.

2. Die Konsolidierung der Demokratie

Eine funktionierende Demokratie, deren Bestimmung allein von der Qualität der Demokratie abhängt, ist von einer konsolidierten Demokratie abzugrenzen. Sollte die Warnung von *Diamond*¹⁹ ernst genommen und der Konsolidierungsbegriff nicht vollkommen synonym zum Stabilitätsbegriff verwendet werden, so sind damit auch Aussagen über die Funktionsweise der Demokratie verbunden. Solch eine Verwendung des Konsolidierungsverständnisses kennzeichnet in der Regel die Transformationstheorien, wenngleich keine einheitliche Definition anzutreffen ist. Minimalkonzeptionen werden ebenso vertreten wie Maximalmodelle, die nicht immer stringent zwischen Definitionsmerkmalen und förderlichen Faktoren trennen. Es ist von daher nicht verwunderlich, dass eine Skepsis hinsichtlich der Leistungsfähigkeit von Konsolidierungsbegriff und -theorie zu Tage tritt („*consolidation*’ is an empty term“).²⁰ Allerdings übersieht diese kritische Position eine Reihe von Gemeinsamkeiten, die die *mainstream*-Diskussion kennzeichnen. Die dort verwendeten Definitionen schließen stets zwei Dimensionen ein: die

18 Lauth, H.-J.: Demokratie und Demokratiemessung, a. a. O.; Merkel, W. u. a.: Defekte Demokratie. Bd. 2: Regionalanalysen, Wiesbaden, 2006.

19 „If we are to avoid tautology, consolidation must rest on conceptual foundations other than what we hypothesize to be its principal consequence: the stability and persistence of democracy“ (*Diamond, L.*: Consolidating Democracy in the Americas, in: The Annals of the American Academy of Political and Social Science, 550 (1997), 12–41, hier 14).

20 O’Donnell, G.: Illusions about Consolidation, in: Journal of Democracy, 7/2 (1996), 32–51; Przeworski, A. u. a.: What Makes Democracy Endure?, in: Journal of Democracy, 7/1 (1996), 39–55, hier 50.

Einstellungsdimension und die Verhaltensdimension. Als verhaltensstrukturierend und als Orientierungspunkt der Einstellung fungieren die Institutionen (konstitutionelle Dimension), die – sei es explizit oder implizit – an einer Vorstellung einer funktionsfähigen Demokratie ausgerichtet sind.²¹ Ebenfalls werden empirische „Tests“ angeführt,²² um letztlich die Verankerung und Verwurzelung der beiden Konsolidierungsdimensionen zu messen oder zu prüfen. Nach diesem Verständnis setzt eine konsolidierte Demokratie stets eine funktionierende Demokratie voraus. Es ist nicht plausibel, von der Konsolidierung einer defizitären Demokratie zu sprechen. Auch *Claus Offe* betont in seiner Lesart des Konsolidierungsbegriffes die Notwendigkeit funktionierender Institutionen der Demokratie: „‘*Consolidated*’ systems are those in which this kind of contingency is overcome and decisions are normally taken ‘within’ [officially, H.-J.L.] fixed and settled procedures, not ‘about’ them.“²³ Eine funktionierende Demokratie muss nun nicht stabil sein, kann sich aber ebenso wie eine defizitäre Demokratie stabilisieren. Und letzterer Fall kann nicht als Ausdruck der Konsolidierung einer Demokratie verstanden werden.

Da minimalistische Konzeptionen mit ihrer Konzentration auf das Verhalten von Eliten oder einfache Kriterien – wie bei *Huntingtons* „double turnover“ – nicht in der Lage sind, die Komplexität eines Konsolidierungsprozesses angemessen zu erfassen, ist das Aufgreifen ein umfassenderen Konzepts geboten. Ein für die vergleichende Forschung brauchbarer Vorschlag stammt von *Wolfgang Merkel*, der vier Ebenen demokratischer Konsolidierung unterscheidet:²⁴

Die *konstitutionelle Konsolidierung* (Ebene 1) betrifft die Installation der zentralen politischen Verfassungsinstitutionen, wie Staatsoberhaupt, Regierung, Parlament, Judikative und Wahlsystem. Die institutionelle Konsolidierung und damit die Anerkennung der institutionellen Regeln werden durch ihren fairen und inklusiven Charakter gefördert und zugleich durch die Effizienz und Effektivität der Institutionen, um ausreichend Lösungspotentiale für die anstehenden Aufga-

21 *Merkel, W.*: Institutionalisierung und Konsolidierung der Demokratie in Ostmitteleuropa, in: *Merkel, W./Sandschneider, E./Segert, D* (Hg.): *Systemwechsel 2: Die Institutionalisierung der Demokratie*, Opladen, 1996, 73–112.

22 Vgl. den „double turnover test“ bei *Huntington, S.P.*: *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman, OK, 1991, 266 f.

23 *Offe, C.*: Cultural Aspects of Consolidation: A Note on the Peculiarities of Postcommunist Transformations, in: *East European Constitutional Review*, 4/3 (1997), 64–68, hier 66.

24 *Merkel, W.*: Institutionalisierung, a. a. O., 143 ff.

ben zu bieten. Sind diese Voraussetzungen gegeben, können sie den jungen demokratischen Ordnungen Legitimität und Stabilität verleihen.

Die *repräsentative Konsolidierung* (Ebene 2) betrifft die Etablierung gefestigter intermediärer Strukturen der Interessenrepräsentation, die durch Parteien und Interessenverbände ihren Ausdruck finden. Ein Parteiensystem wird als konsolidiert betrachtet, wenn es gering polarisiert ist und keine starke Anti-Systempartei kennt, eine nur geringe Fragmentierung besitzt und eine mäßige Volatilität aufweist. Damit sollten sowohl soziale Inklusion als auch stabile Regierungsmehrheiten ermöglicht werden. Ein starkes Verbändesystem ist erforderlich, um die gesellschaftlichen Interessen zum Ausdruck zu bringen und um ihnen Gewicht zu verleihen. Die Abstimmung und Arbeitsteilung mit organisierten gesellschaftlichen Interessen können zugleich die Steuerungsanforderungen an den Staat erleichtern. Ähnlich wie bei der institutionellen Ebene stellen Inklusivität (im Sinne der Repräsentativität) und Effizienz die Kriterien zur Beurteilung der Konsolidierung dar.

Die dritte Ebene betrachtet die *Verhaltenskonsolidierung der informellen politischen Akteure* mit potentieller Vetomacht. Dies betrifft alte Eliten oder Oligarchien (z.B. Großgrundbesitzer), wirtschaftliche starke Gruppen (Finanzkapital und Unternehmer) sowie radikale Bewegungen und militante Gruppen. Auch das Militär kann zu diesen Akteuren zählen, wenn es seine legalen Handlungsspielräume verlässt. Gefragt wird, inwieweit diese kollektiven Akteure durch ihr Handeln die neuen demokratischen Ordnungsstrukturen und Regeln unterlaufen und sabotieren.

Die abschließende vierte Ebene betrifft die *Konsolidierung der Bürgergesellschaft* als soziokulturellem Unterbau der Demokratie. Dabei werden zwei Aspekte unterschieden. Zum einen geht es um die Einstellungen der Bürger zum demokratischen politischen System und den demokratischen Werten und damit um den Befund zur politischen Kultur. Diese gilt dann als gefestigt, wenn sie dem Typus einer *civic culture* entspricht. Zum anderen geht es um bürgerliche Verhaltensweisen, die in der Zivilgesellschaft zum Ausdruck kommen, die wiederum maßgeblich zur Herausbildung einer Staatsbürgerkultur beitragen kann, die Toleranz und gesellschaftliches Engagement verbindet.

Merkel selbst hat diese Kriterien anhand der BTI-Daten kürzlich untersucht und kommt zu folgendem Ergebnis:

„Von 18 untersuchten Ländern haben sich in sieben Ländern Osteuropas die jungen Demokratien außerordentlich schnell konsolidiert. Qualität und Stabilität unterschei-

den sich nicht mehr wesentlich von den westeuropäischen Demokratien. Vier Länder – Kroatien, Lettland, Bulgarien und Rumänien – sind auf dem besten Wege, sich zu konsolidieren, auch wenn Probleme wie Korruption, organisierte Kriminalität und die Schwäche der Justiz sicherlich nicht so schnell überwunden werden können. Blieben also sechs Länder, deren Demokratien sich noch nicht konsolidieren konnten. Bei drei von ihnen, Albanien, Russland und Belarus, ist eine demokratische Konsolidierung in absehbarer Zukunft kaum zu erwarten.²⁵

Der Befund, mit dem *Merkel* das Theorem des „Dilemmas der Gleichzeitigkeit“²⁶ nachhaltig hinterfragt, deckt sich durchaus mit den vorgestellten Befunden und hebt gleichfalls die positiven Entwicklungen hervor. Da beide Ergebnisse weitgehend auf hoch aggregierten Daten basieren, ist es sinnvoll, nun den Stand der Demokratisierung differenzierter zu erfassen und einzelne Aspekte der Konsolidierungsebenen näher zu betrachten. Hierbei werden zwei Aspekte erfasst, die allgemein als problematisch für die Stabilisierung junger Demokratien angesehen werden: Parteien und politische Kultur. Die institutionelle Ebene wird im Beitrag von *Friedbert W. Rüb* in diesem Heft aus der Perspektive der Gewaltenteilung und -kontrolle analysiert.

In der Untersuchung der Konsolidierung von Parteien und Parteiensystemen lassen sich – neben den bereits genannten Kriterien – weitere Kategorien berücksichtigen. *Mainwaring* versteht den Konsolidierungsprozess auf dieser Ebene maßgeblich als Institutionalisierung des Parteiensystems und unterscheidet vier Kategorien:²⁷

- *Stabilität des Parteienwettbewerbs*: Dies schließt die Herausbildung stabiler Parteienstrukturen und eine niedrige Volatilität der Wähler ein.
- *Gesellschaftliche Verankerung der Parteien*: Angesprochen wird die langjährige Bindung von Wählern an Parteien, die zugleich maßgeblich gesellschaftliche *cleavages* repräsentieren und mithin programmatisch und weniger aufgrund von Personen bei der Wahl attraktiv sind.
- *Legitimität und Vertrauen in Parteien*: Generell wird Parteien eine große Bedeutung als nützliche und wünschenswerte Institution für die Demokratie zugewiesen. Die Parteien erhalten ein hohes Maß an Vertrauen.

25 *Merkel, W.*: Gegen alle Theorie?, a. a. O., hier 426 f.

26 *Offe, C.*: Das Dilemma der Gleichzeitigkeit. Demokratisierung und Marktwirtschaft in Osteuropa, in: *Merkur*, 45/4 (1991), 279–292.

27 *Mainwaring, S.*: Party Systems in the Third Wave, in: *Journal of Democracy*, 9/3 (1998), 67–81, hier 68.

- *Parteiorganisation*: Die Parteistrukturen beruhen auf klaren Regeln innerparteilicher Partizipation. Die Organisation verfügt über ausreichende materielle Ressourcen und kompetentes Personal. Im Unterschied zu populistischen Parteien werden sie nicht von einzelnen Führungspersonen dominiert.

Diese Kriterien lassen sich in zwei Dimensionen unterteilen:²⁸ (1) Beziehung zwischen Wählern und Parteien, (2) Parteienwettbewerb oder Parteiensystem. Zu ergänzen sind die Ausführungen mit Blick auf klientelistische Parteistrukturen, die zum einen den Freiheitsgrad der Parteiassoziation und zum anderen die internen Kommunikationsstrukturen betreffen. Zu den materiellen Ressourcen ist anzumerken, dass deren Generierung nach rechtsstaatlichen Regeln erfolgen soll und nicht auf Korruption basiert, wenn die Institutionalisierung im demokratischen Rahmen verläuft. Zusammen mit den von *Merkel* genannten Kriterien ergeben sich folgende Kriterien entlang zweier Dimensionen:

(1) Beziehung Wähler – Parteien:

- Volatilität der Wähler;
- gesellschaftliche Verankerung der Parteien (inklusive Repräsentation);
- Bindungsfähigkeit der Wähler durch Parteien (*alignment*);
- Vertrauen der Wähler in Parteien sowie
- freie Assoziation vs. klientelistische Inkorporation.

(2) Parteiensystem:

- Fragmentierung des Parteiensystems;
- starke Polarisierung/Antisystemparteien;
- organisatorische und programmatische Stabilität der Parteien sowie
- innerparteiliche Demokratie und Regeleinhaltung (keine Korruption).

Ein Parteiensystem wäre demnach konsolidiert, wenn in der ersten Dimension die Volatilität gering, die gesellschaftliche Verankerung, die Bindungsfähigkeit von und das Vertrauen in Parteien hoch ist sowie die Parteimitgliedschaft nicht durch klientelistische Bindungen geprägt wird. In der zweiten Dimension ist die Konsolidierung bei geringer Fragmentierung und Polarisierung erreicht, wenn zugleich die organisatorische Stabilität und interne Demokratie der Parteien gegeben ist.

28 *Kneuer, M.*: Die Instabilität von Parteiensystemen und ihre Auswirkungen auf die Leistungsfähigkeit der Regierungen. Paper für die Tagung „Die Leistungsfähigkeit von Demokratien“ des AK Demokratieforschung, Lüneburg, 12.–13. 10. 2007.

Mit welchen empirischen Befunden werden wir hier konfrontiert? Die Fragmentierung der Parteiensysteme in Osteuropa ist relativ hoch. Sie übertrifft den Fragmentierungsgrad etablierter Demokratien fast um das Doppelte.²⁹ Noch wichtiger ist, dass sich keine Tendenzwende abzeichnet – im Gegenteil. Anstelle einer Angleichung an westeuropäische Parteiensysteme ist zu konstatieren, „dass in der Region keineswegs ein Trend zum Rückgang parteisystemischer Fragmentierung im Verlauf der Neunzigerjahre gemessen werden konnte, sondern dass ihr Niveau stabil geblieben und in einigen Fällen sogar gestiegen ist“³⁰. Lediglich in Ungarn ist sie gesunken. Die Fragmentierung erweist sich (mit Ausnahme der Slowakei) allerdings als geringer, wenn nicht die effektive Anzahl von Parteien, sondern der Durchschnittswert von Parteifamilien zugrunde gelegt wird.³¹ Verhältniswahlssysteme haben die Zersplitterung der Parteienlandschaft begünstigt. Interessanterweise hat das Wahlsystem bzw. haben Wahlsystemreformen jedoch nur begrenzt zur Reduktion der Fragmentierung beitragen können. Zwar konnte die Anzahl der Parteien in Parlamenten durch entsprechende Hürden reduziert werden, für die Wählerstimmen aber gilt dies weitaus weniger. Ein Grund liegt in der weiterhin hohen Volatilität und dem damit verbundenen Fehlen eines strukturierten Parteiensystems, das eine rationale Kalkulation über verschwendete Stimmen (*wasted votes*) erschwert.³² Tiemann weist in der Diskussion der *legacy*-Variablen darauf hin, dass die Chancen zur Herausbildung fester Parteistrukturen in denjenigen postkommunistischen Staaten geringer sind, die – wie die post-sowjetischen Staaten Osteuropas – über keine vorgängige Demokratieerfahrung verfügen. Sind diese vorhanden, verbessern sich die Möglichkeiten zur Institutionalisierung des Parteiensystems. Die Volatilität ist allerdings deutlich geringer, wenn der Wechsel innerhalb der Parteifamilien betrachtet wird. Hier ist die Wählerschaft – mit der bedeutsamen Ausnahme der konservativen Parteien – bereits fester strukturiert als das Parteiensystem selbst.³³

Im Unterschied zu etablierten Demokratien hat auch der Präzidentalismus wenig zum Abbau der Fragmentierung bewirkt. Während dort die Präzidentschaftswah-

29 Tiemann, G.: Wahlsysteme, Parteiensysteme und politische Repräsentation in Osteuropa, Wiesbaden, 2006, 200.

30 Ebd.

31 Wessels, B./Klingemann, H.-D.: Parties and Voters – Representative Consolidation in Central and Eastern Europe?, in: International Journal of Sociology, 36/2 (2006), 11–44, hier 18 f.

32 Tiemann, G., a. a. O., 212 ff.

33 Wessels, B./Klingemann, H.-D., a. a. O., 20.

len die Kandidaten zu koalitionsähnlichen Absprachen bewegt, um die Mehrheit zu erlangen, präsentieren sich die Kandidaten in vielen osteuropäischen Demokratien nur als Vertreter einer Partei oder Fraktion. Dies ist auch problematisch, weil die Polarisierung in vielen osteuropäischen Parteiensystemen weiterhin hoch ist, ohne zugleich klare gesellschaftliche *cleavages* zum Ausdruck zu bringen, was sich auch in der schwachen Verankerung von Parteien in der Sozialstruktur zeigt.³⁴ Am ehesten trägt die mit dem Systemwechsel verbundene Spaltung zwischen ehemals kommunistischen Parteien und bürgerlichen Parteien. Oftmals sind die Spannungen auch an Personen gebunden, die in der Verbreitung von links- und rechtspopulistischen Parteien fast geradezu idealtypisch ihren Ausdruck finden. Auch das relativ gering fragmentierte Parteiensystem Ungarns ist aufgrund der bestehenden Polarisierung, die sich im Kontext der letzten Parlamentswahlen deutlich zeigte, weniger konsolidiert als es auf den ersten Blick erscheint. Die starke Personalisierung vieler Parteien ist problematisch, da sie die innerparteiliche Demokratie erschwert und klientelistische Strukturen begünstigt. Dabei ist zu bedenken, dass die hohe Korruption in den meisten Ländern auch das Verhalten von Parteifunktionären prägt. Die gesellschaftliche Verankerung vieler Parteien ist gering, wie die niedrigen Organisationszahlen und die geringe Stabilität von Parteien verdeutlichen. So ist der Wiedereinzug selbst größerer Parteien ins Parlament nach einer Legislaturperiode nicht immer gegeben. Frühere Regierungsparteien können rasch in der Versenkung verschwinden bzw. werden von Nachfolgeparteien übernommen. Parteiwechsel von Mandatsträgern im Parlament – am stärksten in den osteuropäischen Ländern zu beobachten – unterstreichen die schwache Bindungskraft von Parteien. Parteiorganisationen besitzen oftmals geringe materielle Ressourcen, und die Kompetenzen der Parteifunktionäre werden nicht besonders hoch eingeschätzt.

Die Befunde empirischer Umfragen zur Bewertung von Parteien unterstreichen das skeptische Fazit, machen aber auch auf beachtliche Unterschiede zwischen den Ländern aufmerksam (vgl. *Tabelle 2*). Bedenklich ist die sich abzeichnende Tendenz, die ein tiefes und wachsendes Misstrauen gegenüber Parteien zum Ausdruck bringt. Die Ergebnisse im Einzelnen: Bei der Frage, inwieweit Parteien Partizipation ermöglichen, zeigt sich ein allgemeiner Trend, diese Funktion von Parteien zurückhaltender einzuschätzen. Der Wert von 1990 sinkt im Durchschnitt um sechs Prozent. Drastisch ist der Rückgang in Bulgarien, Tschechien und der Slowakei. Dagegen konnte sich in einigen Ländern die Bewertung auf

34 Ebd., 25 f.

relativ hohem Niveau stabilisieren und sogar leicht verbessern (Ostdeutschland, Estland, Ungarn). Deutlicher ist der Rückgang in der Bewertung der Parteiliten. Fast durchweg wird mehrheitlich konstatiert, dass die Eigeninteressen der Parteiführung bevorzugt verfolgt werden. Trotzdem wird an der Notwendigkeit der Parteien im politischen Prozess festgehalten. Ausnahmen bilden Bulgarien, Litauen und die Ukraine. Erschreckend niedrig ist das Vertrauen in Parteien. Es sank von knapp 20% im Jahr 1990 auf nun 14,1% zehn Jahr später. Selbst das Vertrauen in die Regierungsparteien bleibt mit knapp 22% auf geringem Niveau. Besonders problematisch gestaltet sich die Situation in Ländern, in denen sich das Vertrauensniveau im einstelligen Bereich bewegt (wie in Estland, Polen, Rumänien, Russland, Slowenien und der Ukraine). Auf der Grundlage dieses Befundes kommt das Urteil von *Klingemann* und *Wessels* nicht überraschend:

„This finding represents a challenge to representative consolidation because it means that support for the basic rules guaranteeing the basic mechanism of democratic representation has declined. The result also indicates that this likely has less to

Tabelle 2: Bewertung von Parteien und Vertrauen in Parteien 1990 und 2000

	Parteien ermöglichen Partizipation		Parteien nur für die Interessen der Führung		Parteien sind notwendig		Vertrauen in Parteien		Vertrauen in Regierungsparteien	
	(% agree)		(% agree)		(% agree)		(% at least certain trust)		(% at least certain trust)	
	1990	2000	1990	2000	1990	2000	1990	2000	1990	2000
Bulgarien	75,9	49,4	27,2	48,6	84,7	52,8	33,7	20,6	30,3	28,3
Deutschland (Ost)	73,3	75,4	27,1	34,4	84,2	88,2	23,3	30,3	25,6	35,4
Deutschland (West)	–	78,3	–	30,8	–	92,2	–	43,6	–	50,1
Estland	71,9	70,4	39,9	51,2	71,1	76,8	5,1	8,3	21,3	10,9
Lettland	–	66,3	–	53,9	–	72,6	–	10,7	–	19,0
Litauen	60,6	58,6	35,2	67,3	71,0	56,3	22,6	12,1	7,8	27,4
Polen	70,7	64,1	40,6	57,6	68,4	65,5	5,8	6,7	13,3	10,5
Rumänien	70,4	64,8	25,2	53,0	82,1	77,8	25,6	7,9	50,9	12,1
Russland	–	44,4	–	58,3	–	50,0	–	3,5	–	4,7
Slowakei	68,5	49,9	36,4	58,0	71,6	65,4	25,0	12,9	32,4	19,9
Slowenien	62,1	51,5	32,1	52,1	75,1	71,6	12,1	5,5	18,2	12,9
Tschechien	75,9	57,3	27,1	55,6	77,0	70,3	33,1	15,0	29,8	20,8
Ukraine	48,4	52,4	35,8	65,8	60,8	47,0	10,9	4,3	18,9	10,4
Ungarn	74,1	73,3	40,4	48,0	83,1	89,4	22,1	25,1	27,1	38,9
Weißrussland	–	51,5	–	47,2	–	46,0	–	5,0	–	25,6
Durchschnitt	66,3	60,5	34,7	52,1	73,8	68,1	18,8	14,1	23,7	21,8

Quelle: Wessels, B./Klingemann, H.-D., a. a. O., 34 und 36.

*do with the quality and strength of party-voter relationships than with the political performance of parties.*³⁵

Als zentral für das niedrige Vertrauen wird die schwache Performanz der politischen Akteure, d.h. der Parteien und deren Führung, erachtet. Wenn sich diese Einschätzung mit einer negativen Bewertung der ökonomischen Situation des eigenen Haushalts verbindet, kann die Unterstützung für die Demokratie ernsthaft gefährdet werden, wie Untersuchungen zum Zusammenhang zwischen Demokratiezufriedenheit und eigener wirtschaftlicher Lage aufzeigen.³⁶

Die bislang eher schwache Performanz von Parteien schlägt sich auch in politischen Einstellungsmustern durch. Problematisch ist der hohe Anteil von Nicht-Demokraten speziell im osteuropäischen Raum. Dies betrifft mit Slowenien und Polen überraschenderweise auch Länder, denen bereits hohe demokratische Qualität zugewiesen wird. Von einem in Westeuropa gängigen Niveau sind die Ergebnisse der postkommunistischen Staaten noch weit entfernt (vgl. *Tabelle 3*).

Fuchs und *Roller* ziehen daher vor allem mit Blick auf die Unterstützung der Demokratie durch die Bürger ein eher skeptisches Fazit:

*„According to the empirical findings, the consolidation of democracy is an unfinished process in most Central and Eastern European countries. This applies in particular to the form of democracy in one's own country.”*³⁷

Diese Einschätzung wird auch von anderen Untersuchungen getragen, die trotz hoher Zustimmungswerte zur Demokratie keine tiefgreifende Verinnerlichung demokratischer Werte erkennen können.³⁸ In Anbetracht der kurzen Zeitspanne seit Beginn der demokratischen Transformation kann dieser Befund wenig überraschen – auch die etablierten Demokratien haben eine längerer Periode für den Wertewandel benötigt. Gerade angesichts widriger Kontextbedingungen für die jungen osteuropäischen Demokratien stimmt jedoch bedenklich, dass das Vertrauen in die politischen Eliten sehr gering ausgeprägt ist. So kann nach mehrfachen ergebnislosen Regierungswechseln durchaus die Unterstützung für die Demokratie nachhaltig in Frage gestellt sein.

35 Ebd., 37.

36 *Müller*, O. u. a., a. a. O.

37 *Fuchs*, D./*Roller*, E.: Learned Democracy? Support of Democracy in Central and Eastern Europe, in: *International Journal of Sociology*, 36/3 (2006), 70–96, hier 92.

38 *Müller*, O. u. a., a. a. O., 164.

Tabelle 3: Einstellung zur Demokratie in postkommunistischen Staaten (1998–2001)

	% starke Demokraten	% kritische Demokraten	% Nicht-Demokraten
Deutschland (West)	81	12	7
Deutschland (Ost)	50	28	22
Ungarn	70	5	25
Rumänien	52	24	24
Litauen	48	26	26
Tschechien	39	31	30
Slowenien	39	21	40
Slowakei	28	31	41
Estland	25	38	37
Lettland	23	43	34
Bulgarien	20	35	48
Polen	18	34	48
<i>Durchschnitt</i>	36	29	35
Weißrussland	13	41	46
Russland	12	24	64
Ukraine	9	41	50
<i>Durchschnitt</i>	11	35	53
<i>Durchschnitt gesamt</i>	35	29	36

Quelle: Fuchs, D./Roller, E., a. a. O., hier 89.

III. Fazit

Ein Blick auf die postkommunistischen Staaten 20 Jahre nach dem Systemwechsel zeigt, dass sich die Qualität der Demokratie in der Region beachtlich entwickelt hat. Dies gilt vor allem für jene Staaten, die inzwischen Mitglied der EU geworden sind. Hier weisen nur noch Bulgarien und Rumänien sichtbare Rückstände auf. Die übrigen Balkanstaaten – mit der Ausnahme Kroatiens – sowie Weißrussland und Russland können dagegen – wenn überhaupt – nur am Rande der Demokratie verortet werden. Inwieweit bei den südosteuropäischen Staaten zukünftige EU-Integrationsoptionen einen schnellen Wandel ermöglichen oder ob die EU selbst durch den (weiteren) Einbezug defizitärer Demokratien ein Demokratieproblem innerhalb der Union etabliert, muss offen bleiben. In der Bewertung der demokratischen Entwicklung ist nochmals auf die skizzierte methodische Kritik an der Validität der Daten zu erinnern, die letztlich nur ein Bild der demokratischen Oberflächenstruktur zu liefern vermögen. Gleichwohl wurde dabei erkennbar, dass in der nicht immer befriedigenden Ausprägung des Rechts-

staates ein signifikantes Problem vieler junger Demokratien in dieser Region besteht. Ein Einbezug der Daten von *Transparency International*, die das Ausmaß an Korruption messen wollen, verdeutlicht diese Problematik. So weist der *Corruption Perceptions Index*, dessen Wert zehn die geringste Korruption bezeichnet, nur für Estland und Slowenien akzeptable Werte auf (vgl. *Tabelle 1*). Diese Messungen unterstreichen gleichfalls die Aussagen über die Demokratieproblematik der postkommunistischen Staaten außerhalb der EU.³⁹

Ein differenzierter Blick auf einzelne Teilbereiche der Demokratie hat zudem unübersehbare strukturelle Schwierigkeiten zum Ausdruck gemacht. So zeigen sich die Parteien in vielen Aspekten nicht den Ansprüchen eines funktionierenden demokratischen Prozesses gewachsen. Damit wird nicht nur die Qualität der Demokratie beeinträchtigt, sondern vor allem die Stabilität des politischen Systems. Das geringe Vertrauen, das Regierungsparteien entgegengebracht wird, verdeutlicht die Akzeptanz- und Legitimationsprobleme vieler junger Demokratien, die in etlichen Staaten durch das hohe Potential von Nicht-Demokraten unterstrichen werden. Die oben skizzierten Befunde zur Demokratieentwicklung sollten über diese tiefer liegenden Probleme der Demokratie nicht hinwegtäuschen und uns daran erinnern, dass Demokratisierung ein umfassender und in der Regel langwieriger Prozess ist. Für eine umfassende Erfassung der Qualität der Demokratie sind weitere qualitative Studien angesagt, entsprechende methodische Vorschläge liegen vor.⁴⁰

39 Zum Zusammenhang von Demokratie und Korruption vgl. *Lauth, H.-J.*: Demokratie und Demokratiemessung, a. a. O., 198–202.

40 *Beetham, D.* u. a.: International IDEA Handbook on Democracy Assessment, The Hague, 2002; *Merkel, W.* u. a.: Defekte Demokratien, Bd. 1, a. a. O.; *Lauth, H.-J.*: Demokratie und Demokratiemessung, a. a. O.

Anhang: Politische Rechte und Bürgerliche Freiheiten in Mittel- und Osteuropa
(nach Freedom House)

Index ^a	1987/88	1990/91	1993/94	1996/97	1999/2000	2003	2006
1,0						SL (1/1)	CZ (1/1) EE (1/1) HU (1/1) LT (1/1) LV (1/1) PL (1/1) SK (1/1) SL (1/1)
1,5–2,0		CS (2/2) HU (2/2) PL (2/2)	BG (2/2) CZ (1/2) HU (1/2) LT (1/3) PL (2/2) SL (1/2)	EE (1/2) LV (2/2) LT (1/2) PL (1/2) SL (1/2) CZ (1/2) HU (1/2)	EE (1/2) LV (1/2) LT (1/2) PL (1/2) SK (1/2) SL (1/2) CZ (1/2) HU (1/2) RO (2/2)	BG (1/2) CZ (1/2) EE (1/2) HR (2/2) HU (1/2) LT (1/2) LV (1/2) PL (1/2) RO (2/2) SK (1/2)	BG (1/2) HR (2/2) RO (2/2)
2,5			EE (3/2)	BG (2/3) RO (2/3)	BG (2/3)	YU (2/3)	SM (3/2) UA (3,2)
3,0–3,5		BG (3/4)	AL (2/4) LV (3,3) MK (3/3) RU (3/4) SK (3/4)	SK (2/4) RU (3/4) UA (3/4) MK (4/3)	MK (3/3) UA (3/4)	AL (3/3) MK (3/3)	AL (3/3) MK (3/3)
4,0–4,5	HU (5/4)	SU (5/4) YU (5/4)	BY (5/4) HR (4/4) RO (4/4) UA (4/4)	AL (4/4) HR (4/4)	HR (4/4) AL (4/5) RU (4/5)	UA (4/4)	
5,0–5,5	PL (5/5) YU (6/5)	RO (6/5)			YU (5/5)	RU (5/5)	RU (6/5)
6,0–7,0	AL (7/7) BG (7/7) CS (7/6) RO (7/7) SU (7/6)	AL (7/6)	YU (6/6)	BY (6/6) YU (6/6)	BY (6/6)	BY (6/6)	BY (7/6)

Quelle: <http://www.freedomhouse.org/>

Anmerkungen: ^a Arithmetisches Mittel aus beiden Werten. Der erste Wert bezieht sich jeweils auf die *political rights*, der zweite auf die *civil liberties*, in beiden Fällen reicht die Skala von 1 (*free*) bis 7 (*not free*). AL = Albanien, BG = Bulgarien, BY = Weißrussland, CS = Tschechoslowakei, CZ = Tschechien, EE = Estland, HR = Kroatien, HU = Ungarn, LT = Litauen, LV = Lettland, MK = Mazedonien, PL = Polen, RO = Rumänien, RU = Russland, SK = Slowakei, SL = Slowenien, SM = Serbien und Montenegro, SU = Sowjetunion, UA = Ukraine, YU = Jugoslawien.