

Auszehrung der Demokratie: Politik- und Regimeeffekte der radikalen Rechten in Osteuropa

Michael Minkenberg & Zsuzsanna Végh

Zusammenfassung: Der Beitrag untersucht den Einfluss rechtsradikaler Parteien in Osteuropa auf die Positionen der etablierten Parteien, die Minderheiten- und Asylpolitik und letztlich die Qualität des demokratischen Gemeinwesens. Das Konzept des Einflusses als Interaktionseffekt besagt, dass die Interaktionsdynamik zwischen der radikalen Rechten und den etablierten konkurrierenden Parteien, die von der Relevanz der ersteren und der strategischen Reaktion der letzteren beeinflusst wird, bestimmt, ob es zu Rechtsverschiebungen in den Positionen und der Politik kommt und inwieweit die politische Ordnung infrage gestellt wird. Zu den untersuchten Ländern gehören Bulgarien, Estland, Polen, Rumänien, die Slowakei, die Tschechische Republik und Ungarn. Die Auswirkungen auf die Positionen der Parteien werden anhand von Expertenbefragungen untersucht, die Auswirkungen auf die Politik anhand einer gründlichen Analyse von Gesetzesinitiativen der radikalen Rechten in den nationalen Parlamenten und die Auswirkungen auf das Gemeinwesen anhand von Messungen der Demokratiequalität. Wir stellen fest, dass die Zusammenarbeit der etablierten Parteien mit der radikalen Rechten und/oder die Übernahme ihrer Themenpositionen tendenziell zu einer Verschiebung ihrer Positionen nach rechts und zur Verabschiedung restriktiver Maßnahmen führt, und dass solche Verschiebungen auch nach dem Abtritt der radikalen Rechten fortbestehen. Diese signalisieren eine Infragestellung grundlegender Werte der liberalen Demokratie, z. B. der Inklusion, und markieren die Auszehrung der Demokratie.

Schlüsselbegriffe: radikale Rechte, Osteuropa, Auswirkungen, Auszehrung der Demokratie, Minderheitenpolitik, Regimeeffekte

Depleting democracy: The radical right's political and regime effects in Eastern Europe

Summary: The paper explores the impact of radical right parties in Eastern Europe on mainstream parties' positions, minority and asylum policies and ultimately the quality of the democratic polity. Conceptualizing impact as interaction effects, it argues that interaction dynamics between the radical right and established competitor parties, influenced by the former's relevance and the latter's strategic reaction, determine if rightward shifts occur in positions and policies, and to what extent the polity is challenged. The country cases under consideration include Bulgaria, the Czech Republic, Estonia, Hungary, Poland, Romania, and Slovakia. Impact on party positions is examined through expert survey data, on policy through a thorough review of legislative initiatives of the radical right in national parliaments, and on the polity through democracy quality measurements. We find that mainstream parties' cooperation with the radical right and/or co-optation of its issue positions is likely to lead to rightward shifts in their positions and to the adoption of restrictive policies, and that such shifts persist even after the radical right exits the scene. These shifts signal a challenge to

fundamental values of liberal democracy, such as inclusion, and mark the depletion of democracy.

Keywords: radical right, Eastern Europe, impact, democratic depletion, minority policies, regime effects

1 Einleitung

Vieles deutet darauf hin, dass auch 30 Jahre nach dem Ende des Kalten Krieges und der Einführung demokratischer Politik sowie der Übernahme des Rechtsrahmens der EU im postkommunistischen Teil Europas die Uhren in der Region noch immer anders ticken. Das lässt sich insbesondere an der Rolle rechtsradikaler Parteien und Politik ablesen. Bereits wenige Jahre nach dem Regimewechsel waren solche Parteien an rechtsgerichteten Koalitionsregierungen beteiligt, später kam es zu Regierungsbündnissen zwischen ihnen und linken (postsozialistischen) Parteien. Damit einher ging ein ausgeprägter Nationalismus und – seit dem EU-Beitritt – Euroskeptizismus. Mehrere östliche Mitgliedsstaaten haben sich inzwischen deutlich von grundlegenden demokratischen Normen entfernt (z. B. Zielonka/Rupnik 2020). In den notorischen Fällen von Ungarn und Polen wurden liberal-demokratische Standards erheblich ausgehöhlt, in Ungarn durch die seit 2010 regierende Fidesz – Ungarische Bürgerallianz (Fidesz) und in Polen durch die von 2015 bis 2023 regierende ehemals nationalkonservative Partei Recht und Gerechtigkeit (PiS), die sich beide bis 2015 in rechtsradikale Parteien verwandelt hatten.

In diesem Beitrag wollen wir einen systematischen Blick auf die Effekte rechtsradikaler Parteien in den Ländern der Region werfen. Anhand einer eingehenden Analyse der Interaktion zwischen der radikalen Rechten und den jeweiligen Mainstream-Parteien wollen wir die These eines „Rechtsrucks“ in der Region auf drei Ebenen überprüfen: Positionsverschiebungen der Mainstream-Parteien in Grundrechtsfragen, insbesondere bezüglich des Status und der Rechte von nationalen und ethnischen Minderheiten, Policy-Schübe in der Gesetzgebung, welche zu Einschränkungen von Minderheitenrechten sowie derjenigen von Flüchtlingen und Asylsuchenden führten, und eine damit einhergehende Minderung der Demokratiequalität in Osteuropa auf der institutionellen Ebene. Wir argumentieren, dass die radikale Rechte, ob in der Regierung oder nicht, eine Schlüsselrolle beim Rechtsruck der etablierten Parteien spielte. Ungarn und Polen sind zwar die prominentesten Beispiele, aber das Phänomen kann in vielen Fällen in ganz Osteuropa beobachtet werden (siehe Pirro 2015; Minkenberg 2017; Ágh 2019).

Wir wollen insbesondere zeigen, dass rechtsradikale Parteien in Osteuropa vom Baltikum bis zum Schwarzen Meer Einfluss auf ihre Konkurrenten im Mainstream sowie auf die Politik gegenüber ethnischen und nationalen Minderheiten sowie Flüchtlingen und Asylsuchenden ausüben und dass sie in ihrer Politik durch regionalspezifische Umstände wie die durchlässigen Grenzen zwischen den politischen Rändern und dem Mainstream unterstützt werden. Auf diese Weise treibt die radikale Rechte einen Prozess der Auszehrung voran, der die demokratische Qualität in den jeweiligen Ländern grundlegend infrage stellt. Dieser Prozess stellt genau die Werte – wie Gleichheit und Inklusion – infrage, auf denen die liberale Demokratie aufbaut, und ist mit einem demokratischen Rückschritt verbunden, der die In-

stitutionen der liberalen Demokratie untergräbt, wie wir in unserer Analyse auf der Polity-Ebene zeigen.

Um diese Auswirkungen zu untersuchen und dabei eine Vielzahl von Konstellationen von Kontextfaktoren und Merkmalen zu berücksichtigen, konzentriert sich der Artikel im Anschluss an frühere empirische Studien des Autorenpaars (Minkenberg et al. 2021; Minkenberg/Végh 2023) auf drei Ländergruppen, nämlich (1) Bulgarien und die Slowakei; (2) Ungarn, Polen und Rumänien; (3) die Tschechische Republik und Estland, die sich in Bezug auf die Stärke und Relevanz rechtsradikaler Parteien sowie die typischen strategischen Reaktionen der etablierten Parteien unterscheiden. Der zeitliche Rahmen unserer Betrachtung deckt den Zeitraum von 2000 bis 2016 ab, genauer gesagt zwischen der Endphase der Übernahme des gemeinschaftlichen Besitzstandes der EU in den meisten betrachteten Ländern und einer anschließenden Neukonfiguration ihres rechtsradikalen Parteiensektors sowie der unmittelbaren Zeit nach dem Höhepunkt der humanitären Krise in Europa im Jahr 2015, die ein neues Streitthema für die radikale Rechte einführte und eine neue Wettbewerbsdynamik für Parteien in der Region auslöste. Bei der Betrachtung von Veränderungen in der Demokratiequalität dehnen wir unseren Untersuchungszeitraum bis 2020 aus, da wir davon ausgehen, dass Veränderungen auf der Systemebene länger benötigen, um sich zu manifestieren.

2 Konzeptionelle Grundlegung: die Messung des Einflusses der radikalen Rechten und die Demokratiequalität

Als Prämisse für unsere konzeptionellen Überlegungen fassen wir die radikale Rechte als eine Parteienfamilie auf, deren ideologischer Kern in einem romantischen Ultrationalismus bzw. Nativismus besteht (vgl. Mudde 2007, Kap. 1–2, 2019; Ennser 2012). So wird die radikale Rechte als Teil des politisch-programmatischen Spektrums verstanden, an dessen rechten Rand befindlich und in dieser Hinsicht abgegrenzt von anderen Parteienfamilien, die zumeist dem Mainstream angehören (Minkenberg 2013: 6). Allerdings ist Rechtsradikalismus für sich genommen noch nicht als explizit anti-demokratisch einzustufen. Das heißt, er ist nicht per definitionem anti-demokratisch im Sinne von fundamentaler Systemgegnerschaft, sondern für einen mehr oder weniger radikalen „Umbau“ der real existierenden Demokratie in dem Sinne, dass in der Konstruktion nationaler Zugehörigkeit (dem „Wir“) spezifische Ausgrenzungskriterien (ethnisch, kulturell, religiös) verschärft, zu kollektiven Homogenitätsvorstellungen verdichtet und mit autoritären Politikmodellen (starke Führung, Abschwächung intermediärer Instanzen, „top down“-Entscheidungen) verknüpft werden (vgl. Minkenberg 1998, Kap. 1; Heitmeyer 2005; Mudde 2007, Kap. 3). Eine solche rechtsradikale Haltung ist dann rechts-extrem zu nennen, wenn sie (wie z.B. der historische Faschismus bzw. heutige Akteure im Rückgriff auf dessen Symbole, Personen oder Regime) zudem die Verfassung oder geltende demokratische Prinzipien explizit infrage stellt oder die Bereitschaft umfasst, zur Durchsetzung politischer Ziele Gewalt anzuwenden (was noch einmal von rassistischer Gewalt unterschieden werden muss) (vgl. Mudde 2007: 13–26; siehe auch Eatwell 2003).

Mit unserem Fokus auf rechtsradikale Parteien folgen wir der Beobachtung, dass bis in die 2010er-Jahre diese Parteien in Osteuropa durch ein höheres Maß an bewegungsähnlichen

Merkmale gekennzeichnet sind (z. B. schwache Strukturen, Neigung zur Politik der Straße), eine extremere und antidemokratischere Ideologie, mehr Fluktuation oder geringere Wahlerfolge aufweisen und dass der Bewegungssektor lebendiger und gewaltbereiter erscheint, während rechtsradikale Gewalt im Osten auf weniger Gegenmobilisierung und staatliche Wachsamkeit treffen als im Westen (vgl. Caiani/Cisaf 2019; Minkenberg 2019).

Da im vorliegenden Artikel letztlich gefragt wird, wie sich die radikale Rechte auf die demokratische Qualität der politischen Systeme auswirkt, in denen sie aktiv ist und wo sie versucht, die Politik zu beeinflussen, ist es an dieser Stelle nötig zu klären, was hier unter Demokratie verstanden wird und welche Komponenten für die folgende Analyse als elementar erachtet werden. Dabei betrachten wir zwei Schlüsseldimensionen: institutionelle Garantien und Inklusivität. Mit den institutionellen Garantien der Demokratie ist das gemeint, was in der einschlägigen Literatur (z. B. Merkel 2004; Schmidt 2010; Bühlmann et al. 2012; Lijphart 2012 u. a.) weitgehend übereinstimmend als Schlüsselkomponenten identifiziert wird, darunter freie und faire Wahlen, gegenseitige Kontrolle, Rechtsstaatlichkeit sowie politische und bürgerliche Rechte, die den strukturellen Rahmen des politischen Systems bilden und letztlich die „Spielregeln“ festlegen.

Aufbauend auf dem Polyarchiekonzept von Robert Dahl (1971, 1989) gehen wir jedoch darüber hinaus und betonen die zentrale Bedeutung des Prinzips der Inklusivität für die Demokratie, d. h. die Notwendigkeit, den größtmöglichen Teil der Bevölkerung in das Leben des Gemeinwesens einzubeziehen, um dessen demokratisches Funktionieren zu gewährleisten, wobei wir auch das Prinzip des betroffenen Interesses als wichtige Grundlage der politischen Partizipation berücksichtigen. Während sich die meisten Messungen der Demokratiequalität auf die institutionell-strukturellen Komponenten der Demokratie konzentrieren, wurde die Inklusivität, einschließlich der Inklusion von Minderheiten, eher am Rande behandelt (Geissel et al. 2016: 574 f.). Die Debatte über multikulturelle Demokratie und Minderheitenrechte hat jedoch speziell Defizite in der Bürgerschaft als demokratische Defizite thematisiert und für die Ausweitung der sozialen Eingliederung plädiert, insbesondere diejenige von Minderheiten und bisher benachteiligten oder marginalisierten Gruppen (Kymlicka 1995; Gagnon/Tully 2001).

In diesem Sinne geht es bei dieser zweiten Dimension, die nach unserem Verständnis einen unverzichtbaren Bestandteil der Demokratie ausmacht, um die Definition des Demos, d. h. darum, wer das demokratische Spiel spielen darf. Inklusivität erkennt die oft multikulturelle und multiethnische Realität der meisten Nationalstaaten in Europa und die aus dieser Vielfalt resultierenden Bedürfnisse an und geht über den bloßen Schutz von Minderheiten – nationalen, ethnischen, religiösen, kulturellen oder sonstigen – hinaus. Als demokratisches Prinzip bezieht sie sich auf die Befähigung aller Teile der Bevölkerung zur Teilnahme am politischen Prozess und gewährleistet die Verwirklichung von Minderheitenrechten als Gegengewicht zur Mehrheitsherrschaft, die gemeinhin als ein wesentliches Merkmal der liberalen Demokratie verstanden wird. Diese Dimension sollte in alle Versuche einbezogen werden, den Demos wieder in das Konzept der demokratischen Qualität einzubringen (Mayne/Geissel 2016; Coppedge et al. 2008).

Für unsere Analyse werden die Auswirkungen der radikalen Rechten auf der Regime-Ebene mit den Begriffen „Rückschritt“ bzw. „backsliding“ (vgl. etwa Bermeo 2016), womit die Verschlechterung der institutionellen Dimension der Demokratie gemeint ist, und „Aus-zehrung“ erfasst, worunter wir den Prozess der Schwächung und Untergrabung bestimmter Werte der liberalen demokratischen Ordnung – wie Gleichheit und Inklusivität – verstehen.

Unser Hauptargument ist, dass sich die Auswirkungen der radikalen Rechten nicht auf die institutionelle Dimension beschränken, sondern dass solche Effekte bereits in Form einer Beschneidung der Inklusivität einer demokratischen Ordnung auftreten, die sich in einer Politik äußert, die den Status und die Rechte von verletzlichen Gruppen wie Minderheiten und Flüchtlingen bedroht, wodurch auch das humanitäre Prinzip der Demokratie verletzt wird (Gibney 1999).

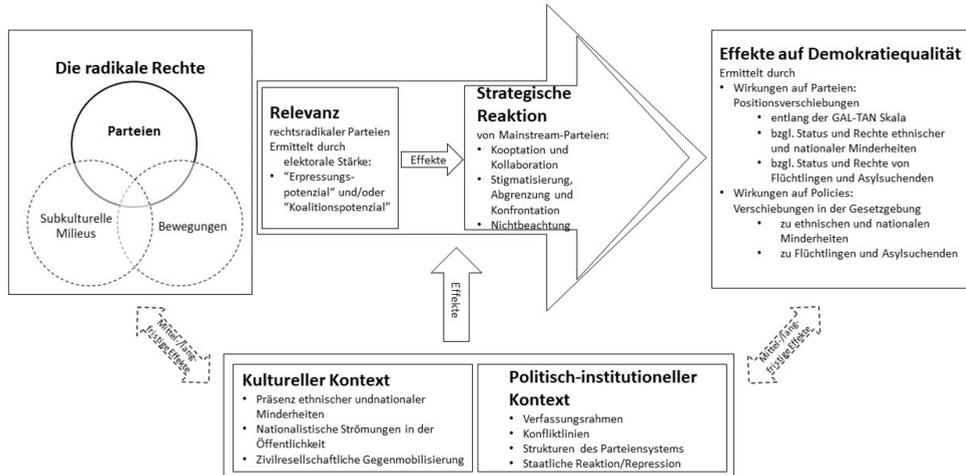
Genau diese Art von Inklusivität und ihre Voraussetzung, die multikulturellen bzw. multinationalen Realitäten der europäischen Staatenwelt anzuerkennen, wird von vielen populistischen Bewegungen, insbesondere der radikalen Rechten, grundlegend infrage gestellt (Müller 2016). Daher kann der Einfluss der radikalen Rechten als Verletzung einiger auf Freiheits- und Gleichheitsrechte bezogener demokratischer Grundprinzipien angesehen werden, da ihr ideologischer Kern des Nativismus oder eines romantischen Ultrationalismus genau gegen das Konzept der liberalen und pluralistischen Demokratie und die ihr zugrunde liegenden Prinzipien gerichtet ist.

Dieser Artikel knüpft direkt an diesen Ansatz an. Es wird untersucht, wie die radikale Rechte die demokratische Qualität in Osteuropa beeinträchtigt, indem sie den Prozess der Auszehrung vorantreibt. Um die multinationale Vielfalt Osteuropas zu erfassen, konzentrieren wir unsere Untersuchung auf die Achtung des Status und der Rechte ethnischer Minderheiten, die auch im Mittelpunkt der radikalen Rechten in der Region stehen (vgl. Minkenberg 2017). Zudem betrachten wir die Rechte von Flüchtlingen und Asylsuchenden (Minderheiten ohne den Status der Staatsbürgerschaft) sowie die Asylpolitik als neuere Zielscheibe der radikalen Rechten in der Region.

Die Auswirkungen der radikalen Rechten auf die demokratische Qualität werden jedoch durch einen komplexen Prozess gefiltert und von einer Vielzahl von Faktoren auf mehreren Ebenen beeinflusst. Die Behandlung dieser Fragen erfordert daher einen genaueren vergleichenden Blick auf die Interaktionsmuster zwischen der radikalen Rechten (hier in ihrer Erscheinungsform als politische Parteien) und ihrer politischen Umwelt. Dieser Interaktionsprozess ist in Abbildung 1 unten schematisch zusammengefasst. Wir argumentieren, dass die Positionen vieler osteuropäischer Regierungen, ob sie nun die radikale Rechte einschließen oder nicht, das Ergebnis politischer Prozesse sind, in denen die ultrationalistische Politik der radikalen Rechten den politischen Mainstream infiltriert hat.

Um die Effekte der radikalen Rechten auf die Demokratie zu untersuchen, muss der Prozess, durch den sie sich auf diese Ebene der Politik auswirken kann, näher beleuchtet werden. Dem soll ein Stufenmodell Rechnung tragen, das die Auswirkungen in drei Schritten und auf drei Ebenen untersucht: der Parteiebene, der politischen Ebene und der Ebene des Gemeinwesens. Die angestrebte Messung des Einflusses rechtsradikaler Parteien auf der ersten Stufe beruht auf einem analytischen Modell, das einen solchen Einfluss als Folge von Mustern des Parteienwettbewerbs versteht (vgl. Meguid 2008). Dabei wird die Dynamik der Interaktion zwischen der radikalen Rechten und anderen politischen Akteuren (in erster Linie Mainstream-Parteien) berücksichtigt. Die Wechselwirkung ist auch im gegebenen kulturellen und politisch-institutionellen Kontext zu verstehen, der wiederum das Einflusspotenzial der radikalen Rechten abmildern oder verschärfen kann (siehe Abbildung 1 unten). In diesem Sinne können die Auswirkungen der radikalen Rechten auf ihr politisches Umfeld als „Interaktionseffekte“ konfiguriert werden, die von spezifischen strategischen Optionen und Reaktionen nicht nur der Mainstream-Parteien, sondern auch anderer relevanter Akteure wie

Abbildung 1: Interaktionsmodell der Effekte rechtsradikaler Parteien auf die Demokratiequalität in Osteuropa (Quelle: Minkenberg/Végh 2023: 29, Abb. 1.1)



staatlicher Instanzen, zivilgesellschaftlicher Gruppierungen sowie der Öffentlichkeit beeinflusst werden (vgl. Minkenberg 1998, Kap. 9).

Auf der zentralen Ebene des Parteienwettbewerbs stehen den etablierten Parteien angesichts der elektoralen Herausforderung rechtsradikaler Parteien unterschiedliche Optionen zur Verfügung. Die Analyse der Wechselwirkungen und ihrer Folgen auf der Partei- und Politikebene muss zunächst die eingangs skizzierten Merkmale der radikalen Rechten herausarbeiten, z. B. ihre ideologische Stoßrichtung, ihre Wahlstärke sowie ihr Erpressungs- und Koalitionspotenzial (Sartori 1976), die als relevant für die Einflussnahme und die Strategien anderer Parteien angesehen werden können. Die etablierten Parteien können sich mit der radikalen Rechten entweder durch direkte Zusammenarbeit oder durch Kooptation der Positionen der radikalen Rechten einlassen; sie können die radikale Rechte stigmatisieren oder diese konfrontieren (sie hinter einen „Cordon sanitaire“ stellen); oder sie können sich von ihr abgrenzen (Downs 2012; Heinze 2021). Wenn sie mit der radikalen Rechten zusammenarbeiten oder sie kooptieren, erwarten wir, dass die radikale Rechte einen Einfluss hat. Wenn ein „Cordon sanitaire“ aufrechterhalten wird, ist die radikale Rechte von der Beeinflussung der Parteipositionen und der Politik ausgeschlossen, und dies verhindert letztlich den Einfluss der radikalen Rechten auf die Qualität der Demokratie.

Die Analyse dieser Wechselwirkungen und der sich daraus ergebenden Auswirkungen der radikalen Rechten auf andere Parteien erfolgt durch die Untersuchung von Verschiebungen in den Parteipositionen. Dazu dienen zum einen die bestehenden Expertenbefragungen der Chapel Hill-Gruppe (CHES) hinsichtlich der GAL-TAN-Skala im Allgemeinen sowie der Minderheitenpolitik-Skala im Besonderen (siehe Hooghe et al. 2010); zum anderen werden in den untersuchten Ländern eigens durchgeführte Experteninterviews zur Kontextualisierung des Befundes der Chapel-Hill-Gruppe herangezogen. Die CHES-Umfragen aus den Jahren 2002, 2006, 2010 und 2014 geben Auskunft über die Entwicklung der Parteipositionen in der Region im untersuchten Zeitraum. Zusätzlich bringt unsere eigene Expertenbefragung, die auf CHES basiert, Daten zu Parteipositionen für das Jahr 2016 bezüglich der GAL-TAN und Minder-

heitenpositionen (siehe hierzu Minkenberg et al. 2021). Parteipositionen zur Asylpolitik waren in unserer Umfrage für 2016 enthalten, aber nicht im CHES, daher können Verschiebungen nicht identifiziert werden. Wir argumentieren, dass Rechtsverschiebungen in der Minderheiten betreffenden Politikdimension sowie Verschiebungen entlang einer allgemeinen soziokulturellen Achse (GAL-TAN-Skala) eintreten, wenn die etablierten Parteien keinen „Cordon sanitaire“ errichten und stattdessen mit der radikalen Rechten zusammenarbeiten oder deren Themenpositionen übernehmen. Noch wichtiger ist unsere Annahme, dass nach einem Rechtsruck das Verschwinden der radikalen Rechten aus dem Parlament oder der Wahlenarena nicht automatisch zu einer „Rückkehr zur Mitte“ führt. Wie andere Analysen zeigen (vgl. etwa Zobel 2017), führt diese Wechselwirkung im Laufe der Zeit zu einer Radikalisierung der Mainstream-Parteien und ihrer Politik.

Nachdem wir die Parteebene analysiert haben, wenden wir uns der Policy-Ebene zu. Auf der Basis umfangreicher Archivrecherchen zu Gesetzesinitiativen soll sodann geprüft werden, ob, sobald eine Zusammenarbeit und/oder Kooptation zwischen der radikalen Rechten und den etablierten Parteien stattgefunden hat, Auswirkungen auf die Politikfelder der Minderheiten- und der Asylpolitik zu verzeichnen sind. Das soll über die Identifikation restriktiver Gesetzgebung hinsichtlich des Status und der Rechte von ethnischen Minderheiten und Asylsuchenden zwischen 2000 und 2016 geschehen. Wir haben die Gesetzesinitiativen der radikalen Rechten und ihre Änderungsanträge zu Gesetzesentwürfen anderer Parteien zu diesem Thema sowie das Zusammenspiel der Parteien im Gesetzgebungsverfahren und die Auswirkungen der Initiativen auf die Rechte gefährdeter Gruppen untersucht. Von besonderem Interesse ist dabei, ob die Einführung von Restriktionen etwa in der Anerkennung von Minderheitensprachen oder der Betätigungsmöglichkeiten im öffentlichen Raum (als Indikatoren für Inklusivität) bestehen bleiben, auch nachdem die radikale Rechte nicht mehr an der Regierung ist oder gar nach einer Wahlniederlage aus dem Parlament ausscheidet.

Wenn diese Effekte auf den beiden Ebenen der Verschiebung der Positionen der etablierten Parteien *und* der Veränderungen in der (auf Minderheiten- und/oder Asyl bezogenen) Politik zusammen auftreten, entfalten sie – so unsere zentrale These der Demokratie-Auszehrung – erhebliche Auswirkungen auf der Regime-Ebene selbst, d. h. sie untergraben die Qualität der Demokratie, nämlich ihr zentrales Inklusionsprinzip. Daher können gemeinsam auftretende Rechtsverschiebungen auf der Partei- und der Politikfeldebene als praktische Manifestationen der Auszehrung angesehen werden, da sie die ausgrenzenden ethnokulturellen, d. h. ultranationalistischen Volksverständnisse der radikalen Rechten reflektieren, das im Sinne Carl Schmitts (1926) der liberalen und pluralistischen Demokratie zuwiderläuft.

Um die Effekte der rechtsradikalen Parteien auf die Qualität der Demokratie zu erfassen, berücksichtigen wir sowohl die institutionelle als auch die integrative Dimension. Was die institutionelle Dimension betrifft, wird der in der Forschung zur Demokratiemessung etablierte V-Dem-Datensatz herangezogen, und zwar mit einem besonderen Fokus auf den liberalen Demokratieindex (libdem-Index). Der libdem-Index setzt sich zusammen aus der elektoralen Komponente des V-Dem-Indexes, welche die politischen Grundrechte und die bürgerlichen Freiheiten abdeckt, und der liberalen Komponente, die die gegenseitige Kontrolle und die institutionellen Garantien der Gleichheit umfasst (Coppedge et al. 2021). Da die oben erläuterte Demokratiedimension der Inklusivität nicht durch Indizes erfasst wird, verwenden wir die Ergebnisse der beiden vorangegangenen Ebenen als Indikatoren einer Auszehrung und stellen diese den Veränderungen der Demokratiequalität im libdem-Index zur Prüfung gegenüber.

3 Regionalspezifika und die Identitätspolitik

Zu den regionalen Besonderheiten in Osteuropa, die für die Entfaltung dieser Prozesse besonders relevant sind, gehören der historische Kontext und die Muster der Parteieninteraktion. Aufgrund der völligen Neukonstituierung der Parteiensysteme nach 1989/90 sind diese Interaktionen mit wenigen Ausnahmen (Ungarn, Polen seit 2007) durch ein vergleichsweise höheres Maß an Instabilität und Deinstitutionalisierung gekennzeichnet, was sich u. a. in einem hohen Durchschnitt neuer Parteien und einer ausgeprägten Volatilität bei Wahlen zeigt, in Kombination mit einer im Vergleich zu Westeuropa kurzen Lebensdauer rechtsradikaler Parteien (Enyedi/Casal Bértoa 2018: 431 f.; auch Minkenberg 2017: 100–103; Deegan-Krause/Haughton 2018). Unter diesen Bedingungen sind die Parteistategien im Umgang mit Konkurrenten wahrscheinlich volatiler als in Westeuropa, was dazu führt, dass die Parteien dazu neigen, keinen „Cordon sanitaire“ durchzusetzen. Die programmatische Kohärenz oder die ideologischen Grundsätze der großen Parteien können daher auch leichter durch die erwarteten Gewinne beeinträchtigt werden, wenn man eher entgegenkommende als konfrontative Strategien verfolgt. Dies gilt umso mehr in einem Kontext, in dem staatliche Reaktionen auf die radikale Rechte in vielen Ländern der Region eher zurückhaltend oder nachsichtig waren, obwohl viele Staaten in der Tat das Instrumentarium der wehrhaften Demokratie eingeführt hatten (Mudde 2005; Mareš 2012; Capoccia 2013).

Darüber hinaus müssen die spezifische ethnische Zusammensetzung der osteuropäischen Länder und die Besonderheiten der Identitätspolitik in der Region berücksichtigt werden. Ethnische und nationale Minderheiten und Nachbarländer gelten in Osteuropa seit Langem als Sündenböcke der Mehrheitsbevölkerung – ein kultureller Faktor, der seine Wurzeln in den Prozessen der Nations- und Staatsbildung in der Region hat (Brubaker 1997). Die Existenz beträchtlicher ethnischer und nationaler Minderheiten und die Reaktionen der Mehrheitsbevölkerung führen in der Regel zu Konflikten entlang einer ethnokulturellen Spaltung und stellen überwiegend die osteuropäische Version der Identitätspolitik dar (Pytlas 2016, Agarin 2020). Das Vorhandensein großer Roma-Minderheiten wirkt sich auch auf die Beziehungen zwischen Mehrheit und Minderheit aus, insbesondere in Rumänien, Bulgarien, Ungarn und der Slowakei (Pusca 2012; Ram 2014).

Zudem wird die Bedeutung der Identitätspolitik auch durch verschiedene und oft antagonistische Narrative über die Vergangenheit genährt, vor allem in Bezug auf die Rolle multinationaler Imperien wie das Habsburger Reich oder sogar die Sowjetunion oder durch eine allgegenwärtige Sehnsucht nach einer verlorenen Ära vermeintlicher nationaler Größe in den Reihen der verschiedenen nationalistischen Gruppen der Region, insbesondere der radikalen Rechten. Dementsprechend spielen historische Erinnerungen eine entscheidende Rolle bei der Bekräftigung der nationalen Identität, und historische „Traumata“ wie der Vertrag von Trianon in der ungarischen Vergangenheit oder die deutsche Besetzung Polens im Zweiten Weltkrieg nähren noch immer solche Gefühle und Identitätskonstruktionen und können dazu führen, dass der territoriale Revisionismus in die Ideologie der radikalen Rechten aufgenommen wird (Pirro 2015). Diese Identitätskonstruktionen knüpfen bei den hier untersuchten Parteien an einen Abschnitt der nationalen Geschichte an, in welchem rassistische Vorstellungen sowie antidemokratische Bewegungen und Führungsfiguren oder gar Regime (z. B. Roman Dmowski in Polen, das Hlinka-Regime in der Slowakei, die Pfeilkreuzler in Ungarn) die politischen Verhältnisse prägten. Damit tritt der die institutionellen Garantien und das Inklusivitätsgebot der

liberalen Demokratie infrage stellende Charakter der rechtsradikalen Parteien in der Region besonders deutlich hervor (Pytlas 2016: 125–187; Minkenberg 2017: 75–90).

Während rechtsradikale Parteien bereits in den 1990er-Jahren in der Slowakei, in Estland und Rumänien an Koalitionsregierungen beteiligt waren oder in der Tschechischen Republik und Ungarn Parlamentssitze errangen, blieb die Parteienlandschaft in Polen zersplittert und war in Bulgarien lange Zeit gar nicht vorhanden. Dieses anfängliche Bild änderte sich im Laufe der folgenden zwei Jahrzehnte grundlegend (Mudde 2019: 20–23). Die rechtsradikalen Parteienszenen in Bulgarien und der Slowakei, der ersten Gruppe unserer Untersuchung, waren durch erfolgreiche Parteien gekennzeichnet, die zwischen 2000 und 2016 formell oder informell an der Regierung beteiligt waren. Ungarn, Polen und Rumänien – also unsere zweite Gruppe – zeigten Ähnlichkeiten in Bezug auf die strategischen Reaktionen der etablierten Parteien, nämlich Kooptation, auf elektoral erfolgreiche rechtsradikale Parteien im Laufe der Zeit. Die Tschechische Republik und Estland schließlich zeichneten sich bis in die letzten Jahre des Untersuchungszeitraums durch eine schwache oder sogar fehlende rechtsradikale Parteienlandschaft aus, in der die etablierten Parteien mit Abgrenzung auf die radikale Rechte reagierten. Bis 2016 ist es der radikalen Rechten jedoch gelungen, in allen osteuropäischen Ländern mit Ausnahme Rumäniens in die nationalen Parlamente einzuziehen,¹ wodurch sie in der gesamten Region eine noch nie da gewesene Präsenz und Einflussmöglichkeiten erlangt hat. Tabelle 1 enthält diejenigen rechtsradikalen Parteien in der Region, die in die Analyse der Effekte einbezogen wurden; sie sind entsprechend ihrer ideologischen Grundausrichtung klassifiziert.

Tabelle 1: Wichtige rechtsradikale Parteien in sieben osteuropäischen Ländern (2000 – 2016)

	2000 – 2009	2010 – 2016
Extreme Rechte (faschistisch-autokratische Rechte, oft in Verbindung mit Rassismus und Fremdenfeindlichkeit)	PWN-PSN (PL) SNJ (SK) SNS (SK) Jobbik (HU) ATAKA (BG) PRM (RO)	L'SNS (SK) RN (PL) Jobbik (HU) ATAKA (BG) PRM (RO)
Ethnozentrische Rechte (rassistische oder fremdenfeindliche nicht-faschistische Rechte)	MIÉP (HU)	Kukiz'15 (PL) SNS (SK) EKRE (EE) Úsvit (CZ) SPD (CZ) Fidesz (HU) PiS (PL)
Religiös-fundamentalistische Rechte (inkl. Fremdenfeindlichkeit)	LPR (PL)	

Anmerkungen: Die **fett** gedruckten Parteien haben bei mindestens zwei nationalen Parlamentswahlen in dem betreffenden Jahrzehnt mindestens 4 Prozent der Stimmen erreicht und/oder waren Teil einer (Koalitions-)Regierung. Jobbik durchlief einen Prozess der Selbstmoderation, der 2013

1 In Rumänien ist die erst 2019 gegründete Allianz für die Vereinigung der Rumänen (AUR) seit 2020 im Parlament vertreten.

begann und auch nach den Wahlen 2014 anhielt (Bíró-Nagy/Boros 2016). Nach den Wahlen 2018 verließen führende extremistische Parteifunktionäre die Partei und gründeten die extremistische Bewegung Unser Heimatland. Daher kann Jobbik am Ende des hier behandelten Zeitraums nicht mehr als eindeutig rechtsextrem angesehen werden. Fidesz und PiS haben einen Rechtsruck vollzogen (Mudde 2019: 21) und können ab 2015 als rechtsradikal eingestuft werden. Abkürzungen der Länder: BG Bulgarien, CZ: Tschechische Republik, EE: Estland, HU: Ungarn, PL: Polen, RO: Rumänien, SK: Slowakei. (Quelle: Minkenberg 2017: 72–74)

4 Positionverschiebungen

Was die Auswirkungen der radikalen Rechten auf die Positionen der etablierten Parteien, gemessen an ihrer soziokulturellen Position auf der GAL-TAN-Skala, auf ethnische und nationale Minderheiten und auf das Aufkommen der Asylfrage im osteuropäischen Kontext betrifft, so zeigen Vergleichsanalysen, dass die radikale Rechte erhebliche Auswirkungen auf andere Parteien in der gesamten Region hatte (Pirro 2015; Minkenberg et al. 2021). Daraus geht u. a. hervor, dass sich die generellen soziokulturellen Positionen der Mainstream-Parteien und auch die besonderen bezüglich der ethnischen Minderheiten, einschließlich der Roma-Minderheit, nach rechts verschieben, wenn die Mainstream-Parteien durch Zusammenarbeit und/oder Kooptation mit den rechtsradikalen Parteien zusammenarbeiten (siehe Tabelle 2). Diese Ergebnisse stehen im Einklang mit früheren Erkenntnissen aus Osteuropa, die darauf hindeuten, dass die Regierungsbeteiligung rechtsradikaler Parteien nicht zu einem Mainstreaming der radikalen Rechten, sondern zu einer Radikalisierung des Mainstreams geführt hat (Pytlas/Kossack 2015; Minkenberg 2017). Es kann außerdem gezeigt werden, dass die Radikalisierung sowohl linke als auch rechte Mainstream-Parteien betrifft, was die Besonderheit des osteuropäischen Kontexts hervorhebt, in dem die ideologischen Unterschiede zwischen links und rechts oft verwischt sind. Darüber hinaus bestätigen unsere Daten unsere These, dass eine Partei, die einen Rechtsruck erlebt, nicht automatisch zu ihrer vorherigen Position zurückkehrt, sobald die radikale Rechte an Unterstützung oder parlamentarischer Präsenz verliert, wie dies auch für mehrere westeuropäische Fälle wie Dänemark, Frankreich und Deutschland dargelegt wurde (Bale et al. 2010; Biard/Bernhard/Betz 2019).

Tabelle 2: Rechtsradikale Effekte auf Positionen von Mainstream-Parteien

	Strategie der Mainstream-Parteien	Rechtsruck	Stärke und Objekt des Effekts
Slowakei	Kooperation	+	stark und anhaltend; Mainstream-Linke und -Rechte
Bulgarien	Kooperation	+	stark und anhaltend; Mainstream-Linke und -Rechte
Ungarn	Kooperation	+	stark und anhaltend; Mainstream-Rechte
Polen	Kooperation	+	stark und anhaltend; Mainstream-Rechte
Rumänien	Kooperation	+	stark und anhaltend; Mainstream-Linke und -Rechte
Tschech. Rep.	Demarkation	-	unbestimmt
Estland	Demarkation	-	unbestimmt

Anmerkung: Die Positionsverschiebung ist ein zusammenfassendes Maß, das Verschiebungen in der GAL-TAN-Dimension und in Bezug auf Minderheitenfragen umfasst. (Quelle: Minkenberg/Végh 2023: Tab. 3.15, 122)

In unserer Ländergruppe zeigen die Fälle der Slowakei und Bulgariens, dass durch die Zusammenarbeit mit der radikalen Rechten nicht nur die Parteien der rechten Mitte, sondern auch die der linken Mitte ihre Positionen nach rechts verschieben. Die Hypothese, dass solche Verschiebungen, wenn sie einmal eingetreten sind, auch über den Verlust der Unterstützung durch die rechtsradikale Partei hinaus andauern, wird ebenfalls bestätigt (Minkenberg et al. 2021). In beiden Fällen kehren die Positionen der etablierten Parteien nicht in die Mitte zurück. Die Fälle von Polen, Ungarn und Rumänien weisen ein besonderes Muster der Interaktion und der Auswirkungen auf der Ebene der Parteien vor: Sie zeigen, dass Zusammenarbeit keine unabdingbare Voraussetzung für Rechtsverschiebungen in soziokulturellen und Minderheitenfragen ist; diese können auch aus Kooptation resultieren (für derartige Ansätze in Estland, vgl. Hartleb 2023). Anstatt nur einige der Anliegen der radikalen Rechten zu übernehmen, haben sich die polnischen und ungarischen Parteien der rechten Mitte (PiS und Fidesz), indem sie auf der Woge der Identitätspolitik ritten, selbst in rechtsradikale Parteien verwandelt (siehe Sata/Karolewski 2020). Nicht zuletzt wegen dieser Welle hat die Umwandlung von PiS und Fidesz nicht zum Verschwinden der rechtsradikalen Konkurrenten geführt. In Rumänien vollzog sich eine andere Art der Transformation. Da die radikale Rechte nach dem Niedergang der Großrumänien-Partei (PRM) keine Wahlbedrohung darstellte, haben ihre Themen (wie ethnische Minderheiten) an Bedeutung verloren. Doch wie in anderen Ländern der Region wurde die Identitätspolitik fortgesetzt (Kolev 2020), vor allem, weil die rumänisch-orthodoxe Kirche zur Fackelträgerin der ultrakonservativen und ultranationalistischen Agenda geworden war.

5 Policy-Verschiebungen

Es ist inzwischen unbestritten, dass in der Region ein politischer Backlash stattgefunden hat, nicht nur in Bezug auf den Status und die Rolle der Länder als EU-Mitglieder, sondern vor allem in Bezug auf die Politisierung von Minderheitenfragen nach 1989 und die anschließende Polarisierung im politischen Spektrum (Ágh 2019; Buštiková 2020). Obwohl während des EU-Beitrittsprozesses der Länder erhebliche Fortschritte in den Bereichen Menschenrechte und Minderheitenfragen erzielt wurden, werden diese von der radikalen Rechten infrage gestellt und manchmal sogar untergraben, wenn ihre Agenda in die Mainstream-Politik einfließt. Das bedeutet, dass im Hinblick auf die politischen Auswirkungen der radikalen Rechten Rechtsverschiebungen in sensiblen Politikbereichen (Minderheitenrechte sowie Asyl- und Flüchtlingsfragen) wahrscheinlicher sind, wenn die etablierten Parteien auf einen „Cordon sanitaire“ verzichten und stattdessen mit der radikalen Rechten kooperieren oder deren Vorstellungen übernehmen, und dass, sobald eine solche Verschiebung eintritt, restriktive Maßnahmen bestehen bleiben.

Diese Argumentation bezüglich des Einflusses der radikalen Rechten auf der Policy-Ebene kann empirisch gut belegt werden. Ein genauer Blick auf die sieben Länderfälle in Osteuropa auf der Basis umfangreicher Archivrecherchen – insbesondere der Auswertung von Gesetzesinitiativen und Änderungsanträgen der radikalen Rechten in den jeweiligen Ländern bezüglich des Status und der Rechte ethnischer und nationaler Minderheiten einerseits und von Flüchtlingen und Asylsuchenden andererseits – zeigt, dass es zwischen 2000 und 2016 zu deutlichen politischen Veränderungen gekommen ist. Diese haben sich in Gesetzesänderungen für diese schutzbedürftigen Gruppen niedergeschlagen, jedoch mit nationsspezifischen Variationen. In den Ländern, in denen sich die etablierten Parteien für eine Zusammenarbeit mit der radikalen Rechten entschieden oder sie kooptiert haben, konnte ein Rechtsruck in diesen Politikbereichen beobachtet werden, analog zu ähnlichen Vorgängen in Westeuropa (vgl. etwa Akkerman 2012; Biard/Bernhard/Betz 2019), jedoch mit größerer Sprengkraft.

So wurden in der Slowakei während der Regierungszeit der Smer/SNS Koalition 2006–2010 die Sprachrechte der Minderheit, ihr Zugang zum Unterricht in der Minderheitensprache und die Möglichkeit, die doppelte Staatsbürgerschaft zu besitzen, eingeschränkt, während in Bulgarien die minderheitenfeindlichen Positionen von ATAKA auf dem Umweg über den diesbezüglichen Rechtsruck der Mainstream-Parteien um 2016 ihren Niederschlag in der Beschneidung der Rechte der muslimischen religiösen Minderheit, die sich weitgehend mit der türkischen Minderheit überschneidet, und die der Asylsuchenden fanden (vgl. Nancheva 2016 und Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities 2020). In Ungarn waren vor allem Roma und Asylsuchende von restriktiven Gesetzesänderungen nach 2010 betroffen (vgl. Nagy 2016), nachdem die Fidesz-Regierung die politischen Positionen der radikal-rechten Jobbik übernommen hatte, während in Polen die Rechte von Flüchtlingen am stärksten eingeschränkt wurden (Klaus 2017). Hinzu kommt der polnische Fall des sog. „Lex Gross“,² das auf Initiative der mitregierenden LPR 2006 als Zusatz des „Gesetzes über das Institut des Nationalen Gedenkens“ von 1998³ zustande kam und auf eine Kriminalisierung sog. „anti-polnischer“ historischer Narrative abzielte. Die Änderung wurde 2008 aufgehoben, tauchte

2 Der US-Historiker Jan T. Gross wies in einer Studie die Beteiligung einer polnischen Dorfbevölkerung an einem Massaker an Jüdinnen und Juden nach.

3 Die vollständige Bezeichnung lautet das „Gesetz über das Institut des Nationalen Gedenkens – Kommission für die Verfolgung von Verbrechen gegen das Polnische Volk“.

aber 2018 als sogenanntes „Erinnerungsgesetz“ wieder auf, diesmal auf Initiative der PiS. Es sollte die Schuldzuweisung an Polen im Zusammenhang mit dem Holocaust kriminalisieren (siehe Pankowski 2018). Diese Initiative kann als besonders markantes Beispiel einer Politik gelten, die einer identitären nationalen Geschichtsschreibung huldigt, welche sich restriktiv auf die Anerkennung von Minderheiten – in diesem Falle Jüdinnen und Juden – auswirkt und gleichzeitig Meinungs- und Wissenschaftsfreiheit einschränkt. In Rumänien verhinderte die Übernahme der rechtsradikalen Agenda Fortschritte bei der Ausweitung der Rechte von Minderheiten, wovon insbesondere die Ungar:innen in Siebenbürgen betroffen waren (vgl. Fábíán 2018). Tabelle 3 fasst die wichtigsten Ergebnisse unserer Archivrecherche zusammen.

Tabelle 3: Rechtsradikale Effekte auf Minderheiten- und Asylpolitik in Osteuropa 2000 – 2016

	Politikfeld	Policy-Verschiebung nach rechts	Stärke des Effekts
Slowakei	Minderheiten	+	stark
	Asyl	-	keiner
Bulgarien	Minderheiten	+	moderat
	Asyl	+	stark
Ungarn	Minderheiten	+	stark
	Asyl	+	stark
Polen	Minderheiten	+	stark
	Asyl	+	stark
Rumänien	Minderheiten	+	moderat
	Asyl	-	unbestimmt
Tschech. Rep.	Minderheiten	+	moderat
	Asyl	-	unbestimmt
Estland	Minderheiten	-	unbestimmt
	Asyl	+	moderat (nur 2016)

Anmerkung: Das Vorhandensein (+) oder Nichtvorhandensein (-) eines Policy-Rechtsrucks ist ein zusammenfassendes Maß, das wir aus dem Gesamterfolg der radikalen Rechten bei der Verfolgung ihrer politischen Agenda in den angegebenen Bereichen zwischen 2000 und 2016 ableiten. Diese Einschätzung stützt sich auf eine detaillierte Überprüfung der gesetzgeberischen Aktivitäten rechtsradikaler Parteien – ihre Einreichung von Gesetzesentwürfen und Gesetzesänderungen – zur nationalen Gesetzgebung in den jeweiligen Bereichen der Minderheiten- und Asylpolitik. (Quelle: Minkenberg/Végh 2023: Tab. A4.1, S. 212–219)

Zusammengefasst lassen sich die kontextspezifischen Unterschiede vor allem auf das Verhalten der jeweiligen Mainstream-Parteien zurückführen. Dort, wo diese sich für eine

Kooperation mit der radikalen Rechten oder eine Kooptation ihrer Agenda entschied, beobachteten wir nicht nur die bereits dargelegten Positionsverschiebungen nach rechts (s. hierzu auch Pytlas 2016), sondern auch Rechtsverschiebungen in Politikbereichen, die Kernelemente der rechtsradikalen Ideologie sind. Dies war der Fall in der Slowakei, Ungarn, Polen, Bulgarien und in abgeschwächter Form in Rumänien. Darüber hinaus zeigen die Fälle der Slowakei im Bereich der Minderheiten und Bulgariens in der Asylfrage, dass einmal eingeleitete politische Veränderungen sich hartnäckig halten und nachfolgende Regierungen auf Widerstand stoßen oder gar nicht erst versuchen, die Veränderung rückgängig zu machen. Solche Entwicklungen sind Anzeichen für das, was wir als Auszehrung der Demokratie bezeichnen.

6 Demokratiequalität

Aufbauend auf der Analyse des Einflusses der radikalen Rechten auf die Ebenen der Parteien und der Policies betrachten wir nun den Einfluss der radikalen Rechten auf die Ebene des politischen Systems. In den Fällen, in denen ein Rechtsruck sowohl bei den Positionen der etablierten Parteien als auch bei der Politik gegenüber gefährdeten Gruppen festgestellt wurde, erwarteten wir einen Rückgang der demokratischen Qualität in dem betreffenden Land. Unsere Analyse zeigt, dass überall dort, wo in Osteuropa die radikale Rechte an Bedeutung gewann, definiert als dauerhafte Wahlstärke und/oder Regierungsbeteiligung, die demokratische Qualität in der institutionellen Dimension der Demokratie abnahm.

Ein genauerer Blick auf unsere sieben Länderfälle zeigt eine starke Korrelation zwischen der Relevanz der radikalen Rechten und den Auswirkungen auf die Ebenen der Parteien und der Politik (Tabellen 4 und 5 unten). Dies sind Effekte, die wir als Anzeichen für eine Auszehrung einstufen, da sie zu einem abnehmenden Grad der Einbeziehung ethnischer und nationaler Minderheiten in das Gemeinwesen und der humanitären Behandlung von Flüchtlingen und Asylsuchenden führt, d.h. Richtgrößen, die das Inklusivitätsversprechen der liberalen Demokratie ausmachen (s. oben). Darüber hinaus beobachten wir einen damit zusammenhängenden institutionellen Rückgang der demokratischen Qualität („backsliding“), die mit dem liberalen-Demokratieindex von V-Dem gemessen werden.

Tabelle 4: Demokratieentwicklung in osteuropäischen Demokratien und Relevanz der radikalen Rechten (2000 – 2020)

Land (Rangfolge gemäß des DQ- Mittelwerts von 2000 bis 2020)	Demokratiequalität		Rolle rechtsradikaler Parteien		
	DQ Ø 2000 – 2010	DQ Ø 2011 – 2020 (Rückgang in fett)	Radikale Rechte in der Regierung	Starke radikale Rechte (>4% in mind. 4 nationalen Parla- mentswahlen)	Parteien
Estland	0.81	0.84	–	–	–
Tsch. Republik	0.82	0.76	–	–	–
Polen	0.81	0.68	+	+	LPR, PiS
Slowakei	0.75	0.74	+	+	SNS, L'SNS
Ungarn	0.76	0.50	+	+	MIÉP, Jobbik, Fidesz
Bulgarien	0.62	0.55	+	+	Ataka, United Patriots
Rumänien	0.47	0.54	–	–	PRM

Anmerkungen: Der arithmetische Durchschnitt der Demokratiequalität (DQ Ø) basiert auf den V-Dem Werten der liberalen Demokratie für die beiden Zeiträume 2000–2010 bzw. 2011–2020. Die Regierungsbeteiligung der EKRE in Estland ab 2019 wird hier nicht berücksichtigt, da sie ganz am Ende des betrachteten Zeitraums erfolgte. (Quellen: V-Dem (v11.1) Liberal democracy index; siehe Minkenberg/Végh 2023: Tab. A5.1, S. 220–221, Tab. A5.3, S. 224–227)

Zudem bietet ein genauerer Blick auf die Abfolge der Entwicklungen in den Fällen Bulgarien, Slowakei, Polen und Ungarn zwei Erkenntnisse. Erstens ist Wahlstärke, auch ohne Regierungsbeteiligung (wie auch die Analyse in Schäfer/Zürn 2021: 178–182 nahelegt), die unabdingbare Voraussetzung für den Einfluss der radikalen Rechten auf der Ebene des Gemeinwesens. Zweitens gibt es auch eine zeitliche Entsprechung zwischen dem Auftreten von Auszehrung und dem Rückgang der Demokratiequalität: in den Ländern, in denen beide Prozesse identifiziert wurden, entwickeln sie sich tendenziell parallel.

Darüber hinaus stellt sich heraus, dass nach der Regierungsbeteiligung einer rechtsradikalen Partei das Ausmaß des mit ihrer Amtszeit verbundenen Demokratieabbaus je nach der Rolle der Partei in der Regierung unterschiedlich ist. Wenn die rechtsradikale Partei der Seniorpartner in einer Regierungskoalition oder gar die alleinregierende Partei war (z. B. in Polen und Ungarn), war das Ausmaß des Rückgangs der Demokratiequalität erwartungsgemäß größer als in Fällen einer Juniorpartnerschaft (z. B. in der Slowakei und Bulgarien). Betrachtet man die institutionelle Dimension, die durch den liberalen Demokratieindex von V-Dem gut gemessen wird (Coppedge et al. 2021), werden die unterschiedlichen Größenordnungen

Tabelle 5: Positionsverschiebungen, Policy-Verschiebungen (in Minderheitenfragen) und Demokratiequalität in Osteuropa (2010er-Jahre)

*Policy-Verschiebungen in
Richtung rechtsradikaler
Positionen*

		Ja	Nein	
<i>Positionsverschiebungen von Mainstream-Parteien</i>	Ja	Slowakei Bulgarien Ungarn Polen		4
	Nein		Tschech. Republik Estland Rumänien	3
		4	3	7

*Anmerkung: Die **fett** gedruckten Länder haben in den 2010er-Jahren einen Rückgang der demokratischen Qualität im Vergleich zum vorangegangenen Zeitraum erlebt. Die andernorts (in den Tabellen 2 und 3) zusammengestellten Positionsverschiebungen der Mainstream-Parteien und politischen Verschiebungen hin zu rechtsradikalen Positionen werden hier in eine binäre Variable umgewandelt. „Ja“ steht für starke Verschiebungen, während „Nein“ zusammenfassend für die übrigen Kategorien steht (mäßige Verschiebung, keine Verschiebung, unbestimmter Effekt). (Quellen: Tabellen 2 und 3; siehe Minkenberg/Végh 2023: Tab. 5.6, S. 188)*

deutlich. Obwohl uns eine klare und kohärente Messmethode fehlt, um das Ausmaß des Rückgangs der Inklusionsdimension zu beurteilen, gibt es Anzeichen dafür, dass der politische Rechtsruck in Bezug auf gefährdete Gruppen – den wir als Indikator für eine Auszehrung betrachten – offenbar weniger zurückhaltend und erfolgreicher betrieben wird und dass er möglicherweise umfassender ist, wenn rechtsradikale Parteien Seniorpartner in Regierungskoalitionen sind (s. hierzu Kossack 2023).

In diesem Zusammenhang weist Lenka Buščíková darauf hin, dass sich die Anti-Minderheiten-Politik der radikalen Rechten in Osteuropa von der im Westen unterscheidet, weil sie eng mit der Frage der Demokratie verbunden ist:

„Dissatisfaction with policies undertaken during the process of democratization, such as the expansion of ethnic and social minority rights, by politicians who are viewed as unaccountable is increasingly linked to anti-democratic attitudes in Eastern Europe [...]. Although corrupt political practices are certainly present in Western Europe at the highest levels, they are not associated with calls to question the core rules of democratic governance. In Eastern Europe, responsiveness to the demands of minorities and democracy are bundled together, so the backlash against establishment politicians and parties feeds off the intensity of an identity-based cleavage. [...] The ability of new liberal democracies to survive hinges on their ability to contain this backlash against the expansion of minority rights.“ (Buščíková 2018: 571)

Gemessen an dieser Skala liefern unsere Ergebnisse deutliche Hinweise darauf, dass die Überlebenschancen der liberalen Demokratie in der Region in den letzten Jahren eher gesunken als gestiegen sind.

7 Fazit

Der wachsende Einfluss der radikalen Rechten und die Radikalisierung der Politik in Osteuropa stellen eine große Herausforderung für die Demokratie in den jeweiligen Ländern dar. Wenn rechtsradikale und radikalisierte Parteien ihre Position stabilisieren und in der Region noch mehr an Boden gewinnen, stellt ihre Missachtung der gemeinsam akzeptierten demokratischen Standards, auf denen die EU aufbaut, eine große Herausforderung für das Funktionieren der EU und ihrer Institutionen an sich dar und damit auch für die demokratische Ordnung, die diese Institutionen sowohl innerhalb der Union als auch international zu fördern versuchen.

Wir behaupten zwar, dass die Prozesse in Osteuropa durch regionalspezifische Merkmale begünstigt werden, aber die Bedeutung dieser Veränderungen reicht über diesen Teil des Kontinents hinaus. Bislang besteht nur ein schwacher Zusammenhang zwischen einer relevanten radikalen Rechten in Westeuropa und demokratischen Rückschritten. Tatsächlich findet sich in Armin Schäfer und Michael Zürn's Analyse der Länder, die im Jahr 2000 demokratisch waren und zwischen 2000 und 2019 einen Rückgang der Werte der liberalen Demokratie um mehr als 10 Prozent erlebten, kein einziger westeuropäischer Fall, während fünf der zehn Fälle osteuropäisch sind (Schäfer/Zürn 2021: 54, Tabelle 1). Allerdings legt die neuere Forschung die Entfaltung eines globalen Trends nahe, wodurch die liberale demokratische Ordnung selbst unter Beschuss steht (siehe die wie Pilze aus dem Boden schießende Literatur, z. B. Luce 2017; Eatwell/Goodwin 2018; Levitsky/Ziblatt 2018; Wind 2020 und viele mehr). Die Herausforderer:innen werden gemeinhin als Populist:innen identifiziert (siehe z. B. Müller 2016) und umfassen eine große und vielfältige Gruppe von Parteien, Bewegungen und Einzelpersonen; sie stellen sich aber bei näherer Betrachtung als Varianten dessen heraus, was wir hier als radikale Rechte bezeichnen (siehe auch Mudde 2019).

Wenn dies tatsächlich der Fall ist, können die osteuropäischen Länder als Vorreiter für die messbaren Anzeichen eines demokratischen Niedergangs angesehen werden, der durch solche Parteien verursacht wird. Sollte die Demokratie, wie wir sie kennen, eine solche Herausforderung nicht überleben (Stasavage 2020: 308), dann bietet Osteuropa einen Ausblick auf die künftige Gestalt dessen, was folgen könnte – getreu dem lateinischen Schlagwort „ex oriente lux“.

Literatur

- Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities (2020). Fourth Opinion on Bulgaria – Adopted on 26 May 2020. Strasbourg: Council of Europe. Zugriff am 8. August 2023 unter <https://www.coe.int/en/web/minorities/bulgaria>.
- Agarin, Timofey (2020). The (Not so) Surprising Longevity of Identity Politics. *Contemporary Challenges of the State- Society Compact in Central Eastern Europe*, 36 (2), S. 147–166.
- Ágh, Attila (2019). *Declining Democracy in East- Central Europe. The Divide in the EU and Emerging Hard Populism*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Akkerman, Tjitske (2012). Comparing Radical Right Parties in Government. *Immigration and Integration Policies in Nine Countries*, 35 (3), S. 511–529.

- Bale, Tim et al. (2010). If You Can't Beat Them, Join Them? Explaining Social Democratic Responses to the Challenge from the Populist Radical Right in Western Europe. *Political Studies*, 58 (3), S. 410–426.
- Bermeo, Nancy (2016). On Democratic Backsliding. *Journal of Democracy*, 27 (1), S. 5–19.
- Biard, Benjamin; Bernhard; Laurent & Betz, Hans-Georg (Hrsg.). 2019. Do They Make a Difference? The Policy Influence of Radical Right Populist Parties in Western Europe. London und New York: Rowman & Littlefield.
- Bíró-Nagy, András & Boros, Tamás (2016). Jobbik Going Mainstream. Strategy Shift of the Far-Right in Hungary. In Jérôme Jamin (Hrsg.), *L'extrême droite en Europe* (S. 243–263). Brüssel: Bruylant.
- Brubaker, Rogers (1997). *Nationalism Reframed: Nationhood and the National Question in the New Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Buščíková, Lenka (2018). The Radical Right in Eastern Europe. In Jens Rydgren (Hrsg.), *The Oxford Handbook of the Radical Right* (S. 565–581). Oxford: Oxford University Press.
- Buščíková, Lenka (2020). *Extreme Reactions. Radical Right Mobilization in Eastern Europe*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1080/09668136.2020.1834784>.
- Caiani, Manuela; Císař, Ondřej (Hrsg.). (2019). *Radical Right Movement Parties in Europe*. London und New York: Routledge.
- Capoccia, Giovanni (2013). Militant Democracy. The Institutional Basis of Democratic Self-Preservation. *Annual Review of Law and Social Science*, 9, S. 207–226.
- Coppedge, Michael; Alvarez, Angel & Maldonado, Claudia (2008). Two Persistent Dimensions of Democracy. Contestation and Inclusiveness. *Journal of Politics*, 70 (3), 632–647.
- Coppedge, Michael et al. (2021). V-Dem [Country–Year/Country–Date] Dataset V11.1. Varieties of Democracy Project. <https://doi.org/10.23696/vdemds21>.
- Dahl, Robert A. (1971). *Polyarchy*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Dahl, Robert A. (1989). *Democracy and Its Critics*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Deegan-Krause, Kevin & Haughton, Tim (2018). Surviving the Storm. Factors Determining Party Survival in Central and Eastern Europe. *East European Politics and Societies and Cultures*, 32 (3), S. 473–92.
- Downs, William (2012). *Political Extremism in Democracies. Combating Intolerance*. New York: Palgrave Macmillan.
- Eatwell, Roger (2003). *Fascism. A History*. London et al.: Random House.
- Eatwell, Roger & Goodwin, Matthew (2018). *National Populism. The Revolt Against Liberal Democracy*. London: Penguin.
- Enns, Laurenz (2012). The Homogeneity of West European Party Families: the Radical Right in Comparative Perspective. *Party Politics*, 18 (2), S. 151–171.
- Enyedi, Zsolt & Casal Bértoa, Fernando (2018). Institutionalization and De-Institutionalization in Post-Communist Party Systems. *East European Politics and Societies and Cultures*, 32 (3), S. 422–450.
- Fábián, Gyula. (2018). A Nemzeti Kisebbségi Jogok Biztosításának Alakulása Romániában 1918–2018, Avagy 'A Gyulafehérvári Ígéretek Megtagadásától a Minority SafePack Ellenzéséig – 100 Év Romániai Kisebbségjogi Történet'. *Acta Universitatis Sapientiae, Legal Studies* 7 (2), S. 165–261.
- Gagnon, Alain-G. & Tully, James (Hrsg.). (2001). *Multinational Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Geissel, Brigitte; Kneuer, Marianne & Lauth, Hans-Joachim (2016). Measuring the Quality of Democracy. Introduction. *International Political Science Review*, 37 (5), S. 571–579.
- Gibney, Matthew J. (1999). Liberal Democratic States and Responsibilities to Refugees. *American Political Science Review*, 93 (1), S. 169–181.
- Hartleb, Florian (2023). Der Aufstieg des parteiförmigen Rechtsextremismus in russischer Nachbarschaft: der Fall Estland. *Zeitschrift für Rechtsextremismusforschung*, 3 (1), S. 35–51.
- Heinze, Anna-Sophie (2021). Zum schwierigen Umgang mit der AfD in den Parlamenten. *Arbeitsweise, Reaktionen, Effekte. Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 31 (1), S. 133–150.

- Heitmeyer, Wilhelm (2005). Gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit. Die theoretische Konzeption und empirische Ergebnisse aus den Jahren 2002, 2003 und 2004. In ders. (Hrsg.), *Deutsche Zustände*. Band 3 (S. 13–36). Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Hooghe, Liesbet; Bakker, Ryan; Brigevid, Anna; de Vries, Catherine; Edwards, Erica; Marks, Gary; Rovny, Jan; Steenbergen, Marco & Vachudova, Milada Anna (2010). Reliability and Validity of Measuring Party Positions. *The Chapel Hill Expert Surveys of 2002 and 2006*. *European Journal of Political Research*, 49 (5), S. 687–703.
- Klaus, Witold (2017). Security First. New Right-Wing Government in Poland and Its Policy Towards Immigrants and Refugees. *Surveillance & Society*, 15 (3–4), S. 523–528.
- Kolev, Kiril (2020). Weak Pluralism and Shallow Democracy. The Rise of Identity Politics in Bulgaria and Romania. *East European Politics*, 36 (2), S. 188–205.
- Kossack, Oliver (2023). *Pariahs or Partners? Patterns of Government Formation with Radical Right Parties in Central and Eastern Europe, 1990–2020*. Bielefeld: Transcript.
- Kymlicka, Will (1995). *Multicultural Citizenship. A Liberal Theory of Minority Rights*. Oxford: Oxford University Press.
- Levitsky, Steven & Ziblatt, Daniel (2018). *How Democracies Die*. New York: Crown Publishing.
- Lijphart, Arend (2012). *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. 2. Auflage. New Haven: Yale University Press.
- Luce, Edward (2017). *The Retreat of Western Liberalism*. Boston, MA: Little, Brown.
- Mareš, Miroslav (2012). Czech Militant Democracy in Action. Dissolution of the Worker's Party and the Wider Context of This Act. *East European Politics and Societies*, 26 (1), S. 33–55.
- Mayne, Quinton & Geissel, Brigitte (2016). Putting the Demos Back into the Concept of Democratic Quality. *International Political Science Review*, 37 (5), 634–644.
- Meguid, Bonnie M. (2008). *Party Competition Between Unequals. Strategies and Electoral Fortunes in Western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Merkel, Wolfgang (2004). Embedded and Defective Democracies. *Democratization*, 11 (5), S. 33–58.
- Minkenberg, Michael (1998). *Die neue radikale Rechte im Vergleich*. Wiesbaden/Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Minkenberg, Michael (2013). From Pariah to Policy-Maker? The radical right in Europe, West and East: Between margin and mainstream. *Journal of Contemporary European Studies*, 21 (1), S. 5–24.
- Minkenberg, Michael (2017). *The Radical Right in Eastern Europe: Democracy Under Siege?* New York: Palgrave Macmillan.
- Minkenberg, Michael (2019). Between Party and Movement. Conceptual and Empirical Considerations of the Radical Right's Organizational Boundaries and Mobilization Processes. *European Societies*, 21 (4), S. 463–486.
- Minkenberg, Michael; Florian, Anca; Végh, Zsuzsanna & Zobel, Malisa (2021). Depleting Democracy? The Radical Right's Impact on Minority Politics in Eastern Europe. *International Political Science Review*, 42 (5), S. 649–671.
- Minkenberg, Michael & Végh, Zsuzsanna (2023). *Depleting democracies. Radical right impact on parties, policies, and politics in Eastern Europe*. Manchester: Manchester University Press.
- Mudde, Cas (Hrsg.). (2005). *Racist Extremism in Central and Eastern Europe*. London: Routledge.
- Mudde, Cas (2007). *Populist Radical Right Parties in Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mudde, Cas (2019). *The Far Right Today*. Cambridge; Medford, MA: Polity Press.
- Müller, Jan-Werner (2016). *Was ist Populismus?* Berlin: Suhrkamp.
- Nagy, Boldizsár (2016). Hungarian Asylum Law and Policy 2015–2016. Securitization Instead of Loyal Cooperation. *German Law Journal*, 17 (6), S. 1033–1082.
- Nancheva, Nevena (2016). Bulgaria's Response to Refugee Migration. Institutionalizing the Boundary of Exclusion. *Journal of Refugee Studies*, 29 (4), S. 549–567.
- Pankowski, Rafał (2018). The Resurgence of Antisemitic Discourse in Poland. *Israel Journal of Foreign Affairs*, 12 (1), S. 21–37.

- Pirro, Andrea (2015). *The Populist Radical Right in Central and Eastern Europe. Ideology, Impact and Electoral Performance*. London: Routledge.
- Pusca, Anca (2012). *Eastern European Roma in the EU: Mobility, Discrimination, Solutions*. Utrecht: International Debate Education Association.
- Pytlas, Bartek (2016). *Radical Right Parties in Central and Eastern Europe. Mainstream Party Competition and Electoral Fortune*. London: Routledge.
- Pytlas, Bartek & Kossack, Oliver (2015). *Lighting the Fuse. The Impact of Radical Right Parties on Party Competition in Central and Eastern Europe*. In Michael Minkenberg (Hrsg.), *Transforming the Transformation? The East European Radical Right in the Political Process* (S.105–136). London und New York: Routledge.
- Ram, Melanie H. (2014). *Europeanized Hypocrisy: Roma Inclusion and Exclusion in Central and Eastern Europe*. *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, 13 (3), S. 15–44.
- Sartori, Giovanni (1976). *Parties and Party Systems*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sata, Robert & Karolewski, Pawel (2020). *Caesarean Politics in Hungary and Poland*. *East European Politics*, 36 (2), S. 206–225.
- Schäfer, Armin & Zürn, Michael (2021). *Die demokratische Regression. Die politischen Ursachen des autoritären Populismus*. Berlin: Suhrkamp.
- Schmidt, Manfred G. (2010). *Demokratiethorien. Eine Einführung*. 5. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schmitt, Carl (1926). *Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Stasavage, David (2020). *The Decline and Rise of Democracy. A Global History from Antiquity to Today*. Princeton, NJ; Oxford: Princeton University Press.
- Wind, Marlene (2020). *The Tribalization of Europe. A Defence of Our Liberal Values*. Cambridge; Medford, MA: Polity Press.
- Zielonka, Jan & Rupnik, Jacques (2020). *From Revolution to ‘Counter-Revolution’. Democracy in Central and Eastern Europe 30 Years on*. *Europe-Asia Studies*, 72 (6). 1073–1099.