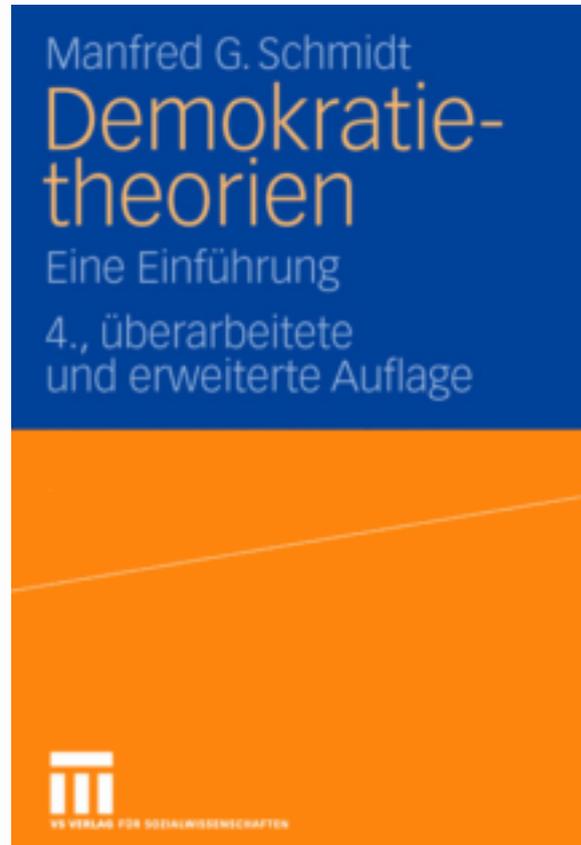


Manfred G. Schmidt

# Demokratie- theorien

Eine Einführung

4., überarbeitete  
und erweiterte Auflage



Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek  
 Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der  
 Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über  
 <<http://dnb.d-nb.de>> abrufbar.

1. Auflage 1995 Leske + Budrich, Opladen  
 2. Auflage 1997 Leske + Budrich, Opladen  
 3. Auflage 2000 Leske + Budrich, Opladen  
 Unveränderter Nachdruck der 3. Auflage 2006  
 4., überarb. u. erw. Auflage 2008

Alle Rechte vorbehalten  
 © VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2008

Lektorat: Frank Schindler

Der VS Verlag für Sozialwissenschaften ist ein Unternehmen von Springer Science+Business Media.  
[www.vs-verlag.de](http://www.vs-verlag.de)



Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Umschlaggestaltung: KünkelLopka Medienentwicklung, Heidelberg  
 Druck und buchbinderische Verarbeitung: MercedesDruck, Berlin  
 Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier  
 Printed in Germany

ISBN 978-3-531-16054-2

## Inhalt

<b>Tabellenverzeichnis</b>	<b>12</b>
<b>Vorwort zur 4. Auflage</b>	<b>13</b>
<b>Einleitung</b>	<b>17</b>
<b>Teil 1: Vorläufer moderner Demokratietheorien</b>	<b>25</b>
<b>Kapitel 1: Die aristotelische Lehre der Staatsverfassungen und die Demokratie im „Staat der Athener“</b>	<b>27</b>
1.1 Der Demokratiebegriff der aristotelischen Staatsformenlehre	28
1.2 Die vier Schichten der Staatsformenlehre des Aristoteles	30
1.3 Aristoteles als Gegner der Demokratie?	36
1.4 Das Erbe der Demokratiekritik Platons	37
1.5 Über Platon hinaus: Aristoteles' Kritik der Demokratie	40
1.6 Würdigung der aristotelischen Demokratietheorie	43
<b>Kapitel 2: Von Hobbes' Demokratiekritik zu Lockes frühliberalem Konstitutionalismus</b>	<b>49</b>
2.1 Thomas Hobbes über die Demokratie	49
2.2 Demokratiekritik des „aufgeklärten Despotismus“	54
2.3 Grundlegung des frühliberalen Konstitutionalismus: John Locke	57
2.4 Legitime Macht = Macht + Recht + Zustimmung	60
2.5 Autoritäre, liberale und demokratische Elemente in Lockes Politiktheorie	63
<b>Kapitel 3: Montesquieus Idee der „gemäßigten Demokratie“</b>	<b>66</b>
3.1 Die Krise des französischen Staatsabsolutismus	66
3.2 Montesquieus Staatsformenlehre	68
3.3 Montesquieus Gewaltenteilungslehre	72
3.4 Funktionsvoraussetzungen der Demokratie	76
3.5 Würdigung von Montesquieus „freiheitlichem Staatsmodell“	78

<b>Kapitel 4: Radikale Theorie der Volkssouveränität: Rousseaus Beitrag zur Demokratietheorie</b>	<b>80</b>
4.1 Rousseaus Ansatz	81
4.2 Gesellschaftsvertrag und Volkssouveränität	83
4.3 Gesellschaftsvertrag, Gemeinwillen, Gesamtwillen und Sonderwillen	85
4.4 Staatsformen und der Ort der Demokratie	89
4.5 Würdigung von Rousseaus demokratietheoretischem Beitrag	91
<b>Kapitel 5: Die <i>Federalist Papers</i>: Zügelung der Demokratie durch Repräsentation, Konstitutionalismus und Föderalismus</b>	<b>98</b>
5.1 Der politische Kontext	98
5.2 Strukturen der neuen Verfassung für Amerika	100
5.3 Konzeption der <i>Federalist Papers</i>	102
5.4 Politische Grundlinien	103
5.5 Würdigung der <i>Federalist Papers</i>	108
<b>Kapitel 6: Der Zielkonflikt von Freiheit und Gleichheit – Alexis de Tocqueville über die Demokratie in Amerika</b>	<b>113</b>
6.1 Wandlungen des Demokratiediskurses im späten 18. und frühen 19. Jahrhundert	113
6.2 Vom Vormarsch der Gleichheit: Tocquevilles Ansatz	114
6.3 Von den Vorzügen der Demokratie	117
6.4 Schwächen der Demokratie	119
6.5 Gegenmittel zur „Tyrannei der Mehrheit“	123
6.6 Würdigung von Tocquevilles Demokratietheorie	125
<b>Kapitel 7: Liberale Theorie der Repräsentativdemokratie: John Stuart Mill</b>	<b>132</b>
7.1 Auf der Suche nach der besten Staatsform	133
7.2 Vorzüge und Probleme der Demokratie	134
7.3 „Representative Government“	135
7.4 Würdigung von Mills demokratietheoretischem Beitrag	142

<b>Kapitel 8: Vom Nutzen der Demokratie für Klassenkampf und Revolution: Karl Marx</b>	<b>148</b>
8.1 Wege der Marx'schen Demokratietheorie	148
8.2 Demokratische Machtverlagerung	149
8.3 Demokratie als Mittel zur Revolution	150
8.4 Gewaltmonistische revolutionäre Direktdemokratie	154
8.5 Marx' Beitrag zur Demokratietheorie	155
<b>Teil II: Moderne Theorien der Demokratie</b>	<b>161</b>
<b>Kapitel 9: Theorie der plebiszitären Führerdemokratie: Max Weber</b>	<b>164</b>
9.1 Für Demokratisierung, Parlamentarisierung und „plebiszitäre Führerdemokratie“ in Deutschland	164
9.2 Strukturdefekte des „politischen Betriebes“ im Kaiserreich und beim Übergang zur Demokratie	166
9.3 Die Begründung von Webers Reformprogramm	170
9.4 Herrschaftssoziologie der Demokratie	173
9.5 Webers Beiträge zur Demokratietheorie	176
<b>Kapitel 10: Demokratie als Markt und Methode: Joseph Schumpeter</b>	<b>181</b>
10.1 Der politische Kontext	181
10.2 Die demokratische Methode	184
10.3 Schumpeters Bild vom Wähler	186
10.4 Demokratie als Handel und Tausch	189
10.5 Voraussetzungen und Konsequenzen der Demokratie	191
10.6 Würdigung von Schumpeters Demokratietheorie	193
<b>Kapitel 11: Ökonomische Theorie der Demokratie: Anthony Downs</b>	<b>196</b>
11.1 Downs und Schumpeter	196
11.2 Demokratie als Markt für Nutzenmaximierer	198
11.3 Von rationalen Bürgern und rationalen politischen Parteien	201
11.4 Rationale Wahl und rationale Nichtwahl	204
11.5 Würdigung der Ökonomischen Theorie der Demokratie	205

<b>Kapitel 12: Die Demokratietheorie der Pluralisten</b>	<b>210</b>
12.1 Pluralismus	210
12.2 Leitmotive und Ziele	211
12.3 Die gesellschaftszentrierte Theorievariante: Robert A. Dahl	212
12.4 Die staatszentrierte Theorievariante: Ernst Fraenkel	216
12.5 Kampfparität als staatliche Aufgabe	219
12.6 Die Demokratietheorie der Pluralisten: eine Bilanz	221
<b>Kapitel 13: Theorie der Sozialen Demokratie</b>	<b>225</b>
13.1 Messlatten	225
13.2 Begriffsgeschichte der „Sozialen Demokratie“	226
13.3 Radikale und reformpolitische Theorievarianten der Sozialen Demokratie	227
13.4 Vom liberalen zum sozialen Rechtsstaat	229
13.5 Debatten um die Theorie der Sozialen Demokratie	231
<b>Kapitel 14: Beteiligungszentrierte Demokratietheorien</b>	<b>236</b>
14.1 Partizipatorische und deliberative Demokratietheorien	237
14.2 Kompetente Bürger und andere Funktionsvoraussetzungen	240
14.3 Empirisch-analytische Beteiligungsforschung	244
14.4 Kritik der beteiligungszentrierten Demokratietheorien	246
14.5 Stärken der Theorie	251
<b>Kapitel 15: Kritische Demokratietheorien</b>	<b>254</b>
15.1 Probleme der Bündelung individueller Präferenzen zu Kollektiventscheidungen	254
15.2 Die Selektivität demokratischer Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse	265
15.3 Kritische Theorie der Mehrheitsregel	267
15.4 Würdigung	272
<b>Kapitel 16: Komplexe Demokratietheorie</b>	<b>273</b>
16.1 „Komplexe Demokratietheorie“ – das Programm von 1970	273
16.2 Die erweiterte Variante der komplexen Demokratietheorie	276
16.3 Die „postnationale Konstellation“ in der komplexen Demokratietheorie	279
16.4 Effektivität und Legitimität des Regierens in der EU	282
16.5 Bilanz	285

<b>Teil III: Vergleichende Demokratieforschung: empirisch-analytische Demokratietheorien</b>	<b>289</b>
<b>Kapitel 17: Parlamentarische und präsidentielle Demokratie</b>	<b>292</b>
17.1 Hauptunterscheidungsmerkmale	292
17.2 Typen parlamentarischer und präsidentieller Systeme	294
17.3 Semipräsidentialismus	295
17.4 Der Fall Bundesrepublik Deutschland	298
17.5 Politische Abläufe und Staatstätigkeit in parlamentarischen und präsidentiellen Demokratien	298
<b>Kapitel 18: Konkurrenz- und Konkordanzdemokratie</b>	<b>306</b>
18.1 Der angloamerikanische Weg zum „Rom der Demokratie“	306
18.2 Proporz-, Konkordanz- und Verhandlungsdemokratie	308
18.3 Vorzüge und Nachteile der Konkordanzdemokratie	310
18.4 Vorzüge und Nachteile der Konkurrenzdemokratie	316
<b>Kapitel 19: Mehrheitsdemokratie, Konsensusdemokratie und Strukturen gemäßigter Demokratien</b>	<b>319</b>
19.1 Lijpharts Mehrheits- und Konsensusdemokratie	319
19.2 Demokratiestrukturen in 36 Staaten	325
19.3 Kritische Würdigung der Lijphart-Studie von 1999	326
19.4 Strukturen gemäßigter Demokratien	330
19.5 Demokratieformen und Staatstätigkeit	334
<b>Kapitel 20: Direktdemokratie</b>	<b>336</b>
20.1 Direktdemokratie in der Bundesrepublik Deutschland	336
20.2 Direktdemokratie im internationalen Vergleich	339
20.3 Instrumente und Leistungsprofile der Schweizer Referendumsdemokratie	342
20.4 Stärken und Schwächen der Direktdemokratie	350
20.5 Direkt- und repräsentativdemokratische Beteiligung im internationalen Vergleich	353
<b>Kapitel 21: Parteienstaatliche Demokratie im internationalen Vergleich</b>	<b>356</b>
21.1 „Parteienstaat“	356
21.2 Parteienstaatliche Demokratie und Parteiendifferenztheorie	358
21.3 Parteien und Staatstätigkeit	362

<b>Kapitel 22: Messungen des Demokratie- und Autokratiegehalts von Staatsverfassungen</b>	<b>370</b>
22.1 Das Wahlrecht als Messlatte der Demokratie	370
22.2 Indikatoren der Polyarchie	373
22.3 Vanhanens Index der Demokratisierung	374
22.4 Demokratie- und Autokratieskalen für das 19., 20. und 21. Jahrhundert	378
22.5 Politische Rechte und Bürgerfreiheiten: die Freedom House-Skalen	381
22.6 „Defekte Demokratien“, „Demokratiestatus“ und „Neuer Index der Demokratie“	386
22.7 Vorzüge und Grenzen der Demokratiemessungen	389
<b>Kapitel 23: Hat die Europäische Union ein Demokratiedefizit?</b>	<b>399</b>
23.1 Die „Demokratie-These“	399
23.2 Die Lehre vom konjunkturellen und strukturellen Demokratiedefizit	402
23.3 Eine „fragmentierte Demokratie“?	407
23.4 Kann das strukturelle Demokratiedefizit der EU behoben werden?	408
<b>Kapitel 24: Funktionsvoraussetzungen der Demokratie</b>	<b>412</b>
24.1 Wirtschaftlicher Entwicklungsstand und Demokratie	412
24.2 Streuung gesellschaftlicher Machtressourcen und Demokratie	415
24.3 Gesellschaftliche, politische, rechtliche und internationale Voraussetzungen	418
24.4 Kulturelle Voraussetzungen der Demokratie	420
24.5 Funktionserfordernisse der Demokratie: das Standardmodell	426
<b>Kapitel 25: Übergänge vom autokratischen Staat zur Demokratie</b>	<b>431</b>
25.1 Demokratisierung des Wahlrechts	432
25.2 Demokratisierungswellen	433
25.3 Pfade zur Demokratie und Bedingungen erfolgreicher Übergänge	436
25.4 Fall- und Länderstudien	442
25.5 Risiken des Übergangs zur Demokratie	444
25.6 Rezepte für Demokratisierer (I)	446
25.7 Rezepte für Demokratisierer (II): Nebenwirkungen und unbeabsichtigte Konsequenzen	449

<b>Teil IV: Stärken und Schwächen der Demokratie und der Demokratietheorien</b>	<b>453</b>
<b>Kapitel 26: Die zwei Gesichter der Demokratie: Problemlöser und Problemerzeuger</b>	<b>453</b>
26.1 Streit um die Demokratie	453
26.2 Typische Stärken der Demokratie	458
26.3 Typische Schwächen der Demokratie	461
26.4 Abwägungen	465
<b>Kapitel 27: Ist die Demokratie wirklich die beste Staatsverfassung? Befunde des Demokratie-Autokratie-Vergleichs</b>	<b>472</b>
27.1 Der erste Befund: „Demokratievorteil“	473
27.2 Der zweite Befund: Der Demokratievorteil wird mitunter überschätzt	477
27.3 Der dritte Befund: Licht, Schatten und Grautöne	480
27.4 Der vierte Befund: Nur wenige Demokratien verdienen das Prädikat „beste Staatsverfassung“	483
<b>Kapitel 28: Die Demokratietheorien im Vergleich</b>	<b>486</b>
28.1 Kriterien des Theorienvergleichs	486
28.2 Ergebnisse des Theorienvergleichs	487
<b>Kapitel 29: Die Zukunft der Demokratie</b>	<b>494</b>
29.1 Mainstream-Prognosen: Günstige Zukunftsaussichten	494
29.2 Relativierung der Mainstream-Prognosen	495
29.3 Herausforderungen der Demokratien	497
29.4 Prognose zur Zukunft der Demokratien	501
<b>Verzeichnis der zitierten Literatur</b>	<b>505</b>

## Tabellenverzeichnis

<i>Tabelle 1:</i>	Die erste aristotelische Staatsformenlehre	31
<i>Tabelle 2:</i>	Die vier Schichten der aristotelischen Staatsformenlehre	36
<i>Tabelle 3:</i>	Wirkungen des Wahlsystems (I): Hypothetische Stimmenverteilung auf fünf Parteien	260
<i>Tabelle 4:</i>	Wirkungen des Wahlsystems (II): Mandateverteilung nach Wahlsystemen	262
<i>Tabelle 5:</i>	Präsidentielle, parlamentarische und semipräsidentielle Demokratien im internationalen Vergleich	297
<i>Tabelle 6:</i>	Lijpharts Operationalisierung der Mehrheits- und der Konsensusdemokratie	322
<i>Tabelle 7:</i>	Strukturen der Demokratie im internationalen Vergleich nach Lijphart	323
<i>Tabelle 8:</i>	Institutionelle Barrieren, Vetospieler und Mitregenten in 40 Demokratien im 21. Jahrhundert	332
<i>Tabelle 9:</i>	Nationale Referenda und Volksinitiativen in etablierten Demokratien vor und nach 1945	341
<i>Tabelle 10:</i>	Chancen politischer Beteiligung im internationalen Vergleich	355
<i>Tabelle 11:</i>	Regierungsbeteiligung säkular-konservativer, liberaler, zentristischer und linksorientierter Parteien seit Mitte des 20. Jahrhunderts	361
<i>Tabelle 12:</i>	Größe der sozialstaatlichen Demokratie zu Beginn des 21. Jahrhunderts im internationalen Vergleich	367
<i>Tabelle 13:</i>	Demokratisierung des Wahlrechts im Staatenvergleich	372
<i>Tabelle 14:</i>	Demokratisierungsskalen für souveräne Staaten vom 19. bis ins 21. Jahrhundert	392
<i>Tabelle 15:</i>	Zusammenhänge zwischen Demokratiemessungen und Stand wirtschaftlicher Entwicklung, Machtressourcenverteilung, ethnischer Homogenität sowie Religion	417
<i>Tabelle 16:</i>	Die vierte Demokratisierungswelle – komplette und partielle Demokratisierung seit 1989	451
<i>Tabelle 17:</i>	Typische Stärken einer nicht defekten Demokratie	459
<i>Tabelle 18:</i>	Typische Schwächen der Demokratie	464
<i>Tabelle 19a:</i>	Demokratietheorien im Vergleich (Teil A)	492
<i>Tabelle 19b:</i>	Demokratietheorien im Vergleich (Teil B)	493

## Vorwort zur 4. Auflage

Dies ist die vierte, vollständig neu bearbeitete und erweiterte Auflage einer Einführung in klassische und moderne Theorien der Demokratie, die erstmals 1995 veröffentlicht wurde. Das Buch schlägt einen weiten Bogen: Er reicht von den Demokratietheorien im antiken Griechenland bis zu den modernen Theorien der Demokratie im 21. Jahrhundert. Er führt von der Staatsformenlehre des Aristoteles über Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau, die *Federalist Papers*, Tocqueville, John Stuart Mill, Marx, Max Weber, Schumpeter, Downs, die modernen Kritiker der Demokratie, die partizipatorische und deliberative Demokratietheorie sowie Fritz Scharpfs komplexe Demokratietheorie bis zum neuesten Stand der international vergleichenden Demokratieforschung. Diese schließt die Erkundung der Funktionsvoraussetzungen der Demokratie ein. Zu ihr gehören auch die Erforschung der Übergänge von autoritären Regimen zur Demokratie und der Demokratie-Autokratie-Vergleich.

Die Demokratieforschung ist eine Wachstumsbranche par excellence, so dass schon relativ bald nach der dritten Auflage eine weitere Neubearbeitung des Buches erforderlich wurde. Deshalb wurde das Werk grundlegend überarbeitet und auf den neuesten Stand der Forschung gebracht, von den Theorien über die Methoden bis zu den Daten. Das Literaturverzeichnis der 4. Auflage enthält daher im Vergleich zur 3. Auflage mehr als 650 neue Titel, und aus der seit 2000 veröffentlichten Fachliteratur sind mehr als 850 Zitationen hinzugekommen. Die neue Fachliteratur wurde in die vierte Auflage ebenso eingearbeitet wie die neuesten Daten und Indikatoren der empirischen Demokratieforschung, soweit sie bis Anfang des Jahres 2008 verfügbar waren. Mit der dritten Auflage des Buches im Jahre 2000 waren fünf neue Kapitel hinzugekommen: Hobbes und Locke, die *Federalist Papers*, die parteienstaatliche Demokratie, das Demokratieproblem der Europäischen Union und der Demokratie-Autokratie-Vergleich. Diese Erweiterung wurde in der vorliegenden vierten Auflage beibehalten. Hinzu kommt nun ein weiteres Kapitel, das die Zukunft der Demokratie erörtert.

Die Demokratietheorien kennen normative und empirische Spielarten. Normative Demokratietheorien bewerten Soll-Zustände der Demokratie und Unterschiede zwischen Ist- und Soll-Zuständen. Empirische oder „realistische“ Demokratietheorien hingegen beschreiben und erklären den Werdegang, die Struktur

und die Funktionsweise von Demokratien. Beide Theoriespielarten kommen in diesem Buch zur Sprache. Insoweit folgt es gebräuchlichen Einführungen in die Demokratietheorie wie Cnudde/Neubauer (1969), Wiesendahl (1981), Sartori (1992), Waschkuhn (1998), Shapiro (2003), Stüwe/Weber (2004), Massing/Breit (2005), Saage (2005) und Held (2006).

Allerdings verfolgt der vorliegende Band auch ehrgeizigere Ziele. Drei Neuerungen bringt er mit sich, die allesamt weit über die bislang vorliegenden Einführungen zur Demokratietheorie hinausweisen. Die erste Neuerung wurzelt in der Erkenntnis, dass eine Demokratietheorie umso besser ist, je mehr sie sowohl den Input in die Politik als auch ihren Output, die politischen Produkte mitsamt ihren Wirkungen analysiert. Deshalb wird in diesem Buch besonderer Wert darauf gelegt, die Demokratie aus dem Blickwinkel der Input- und Outputanalyse zu beobachten.

Die zweite Neuerung besteht darin, dass die vergleichende Demokratieforschung systematisch berücksichtigt wird. Diese Forschungsrichtung beschreibt und erklärt Gemeinsamkeiten und Unterschiede verschiedener Demokratieformen, untersucht die Funktionsvoraussetzungen der Demokratie und erörtert die Bedingungen, unter denen sie zusammenbricht. Ferner zeichnet sie die Wege nach, die vom autoritären Staat zur Demokratie führen. Zudem misst sie den Demokratiegehalt von Staatsverfassungen im und vergleicht das politische Leistungsprofil von Demokratien und Autokratien.

Als dritte Innovation bilanziert das vorliegende Buch nicht nur die Vorzüge und Nachteile demokratischer Praxis, sondern auch die Stärken und Schwächen der Demokratietheorien. Inwieweit eignen sich die klassischen und die modernen Theorien dafür, Struktur, Funktionsweise und Entwicklungsrichtung der Demokratien der Gegenwart genauer zu beschreiben, umfassender zu erklären und sachkundiger zu bewerten? So lautet eine das gesamte Buch leitende Frage. Eine zweite zielt auf das Selbstbild der Demokratie: Ist die Demokratie wirklich, wie viele meinen, letztlich der Inbegriff des guten Staates oder zumindest die beste aller bislang erprobten Staatsverfassungen? Oder ist die Bilanz vielfältiger – mit Licht und Schatten und vielen Grautönen? Antworten auf diese Fragen steuern alle 29 Kapitel dieses Buches bei. Aber die vier letzten Kapitel führen die Argumentationsfäden zusammen und eignen sich aus diesem Grunde für eilige Leser in besonderem Maße.

Geschrieben wurde dieses Buch für ein größeres Publikum. Es wendet sich an Studierende und Lehrende des Faches Politikwissenschaft und angrenzender Disziplinen, insbesondere Geschichtswissenschaft, Philosophie, Rechtswissen-

schaft, Soziologie, Pädagogik und Wirtschaftswissenschaften, sowie an alle an Demokratiefragen Interessierte.

Bei der Anfertigung des vorliegenden Werkes kam mir Unterstützung zugute. Ich danke vor allem Clemens Jesenitschnig für die umsichtige Hilfe bei Recherche, Literaturbeschaffung und Überprüfung der Literaturangaben, Andreas Pesch für das genaue Korrekturlesen und Ingeborg Zimmermann für die zuverlässige Mitwirkung bei Schreibearbeiten und organisatorischen Angelegenheiten.

Heidelberg, den 4. April 2008

## Einleitung

„Demokratie“ ist ein Fachausdruck des politischen und des wissenschaftlichen Sprachgebrauchs, der dem Griechischen entstammt. „Demokratie“ ist abgeleitet aus „demos“ – dem griechischen Wort für Volk, Volksmasse oder Vollbürgerschaft – und „kratein“, was „herrschen“ oder „Macht ausüben“ heißt. Demokratie ist insoweit Herrschaft oder Machtausübung des Volkes oder Herrschaft der Vielen, im Unterschied zur Herrschaft der Wenigen, wie in der Aristokratie oder der Oligarchie, oder zur Einerherrschaft, wie im Falle der Monarchie oder der Tyrannis (Meier u.a. 1972). „Volk“ wird dabei politisch definiert, als Staatsvolk, als Gesamtheit der Freien und Gleichen, nicht nach ethnischer Zugehörigkeit. Mit Herrschaft des Staatsvolkes ist eine anerkennungswürdige und begründungspflichtige, eine legitime Herrschaft gemeint. Diese zeichnet dreierlei aus. Sie geht vom Volk aus, wird von ihm (oder von vom Volk gewählten Repräsentanten) ausgeübt und dem Anspruch nach zu seinem Nutzen eingesetzt. Im spezielleren Sinne kann Demokratie auch Herrschaft oder Machtausübung einer Volksversammlung bedeuten, so wie sie erstmals in den altgriechischen Stadtstaaten vom 5. bis ins 4. Jahrhundert vor Christi Geburt praktiziert wurde (Bleicken 1994).

Mittlerweile ist Demokratie zum Oberbegriff vieler politischer Ordnungen geworden. Nur wenige ähneln der Volksversammlungsherrschaft der griechischen Antike. Die Demokratien der neueren Geschichte und der Gegenwart unterscheiden sich von den altgriechischen Formen durch vielerlei: durch Repräsentativverfassung, den viel größeren Anteil der Teilhabeberechtigten an der erwachsenen Bevölkerung, das Hinzutreten intermediärer, zwischen Volk und politischer Führung vermittelnder Einrichtungen wie Parteien, Verbände und Massenmedien, ferner durch die Zügelung der Demokratie mit Verfassung und Gesetz sowie durch die Verankerung in Klein- und Großstaaten.

Doch den älteren und den modernen Demokratien ist der Anspruch gemeinsam, die Herrschaft im Staate auf die Norm politischer Gleichheit der Vollbürger zu verpflichten, auf den Willen der Gesamtheit oder zumindest eines maßgebenden Teils der Stimmbürgerschaft zu gründen und die zeitlich befristet Regierenden auf Rechenschaft gegenüber den Regierten festzulegen.

### Gegenstand und Gliederung des Buches

Von den älteren und den neueren Demokratien handelt eine Vielzahl von Theorien. Diese Theorien und die Verfassungswirklichkeit der jeweils analysierten Demokratien sind der Kern des vorliegenden Buches. Dieses Buch gliedert sich in vier große Teile. Sein erster Teil handelt von klassischen Demokratietheorien, von Vorläufern der Theorien entwickelter Demokratien. Hier wird der Bogen von Platon und Aristoteles bis zu Karl Marx gespannt. Der zweite Teil des Bandes ist modernen Theorien der Demokratie gewidmet. Er reicht von Max Weber und Joseph Schumpeter über die Ökonomische Theorie der Demokratie bis zu den kritischen Demokratielehren und zur „komplexen Demokratietheorie“ von Fritz W. Scharpf.

Erörtert werden im ersten und zweiten Teil dieses Buches sowohl empirische oder realistische Theorien als auch normative Theorien. Was von wem als Demokratie bezeichnet wird und wie ihre Bewertung ausfällt, kommt in diesem Band ebenso zur Sprache wie das Hauptproblem, von dem sich die Theoretiker leiten ließen. Ferner gilt das Interesse den Funktionsvoraussetzungen der Demokratie. Zudem interessiert, welche Vorzüge und Schwächen die Demokratie hat und wo ihre „Achillesferse“ liegt (Sartori 1992: 40). Hinzu kommt ein praktisches Motiv: Nicht nur um Darstellung und Würdigung der Demokratietheorien geht es in diesem Werk, sondern auch darum, die Eignung der älteren und neueren Theorien für die Untersuchung moderner Demokratien zu erkunden.

Im dritten Teil des Buches erfolgt ein Perspektivenwechsel. Er dient dem Vergleich und der Bewertung der Verfassungswirklichkeit moderner Demokratieformen, beispielsweise der Mehrheits- und der Konkordanzdemokratie oder der Direkt- im Unterschied zur Repräsentativdemokratie. Dem Theorietypus nach stehen empirisch-analytische Demokratietheorien auf international und entwicklungs geschichtlich vergleichender Basis im Mittelpunkt dieses Teils. Untersucht werden die verschiedenen Demokratieformen vor allem auf ihre Struktur, Funktion und ihre Leistungsfähigkeit zur Integration gesellschaftlicher Gruppen und zur Bewältigung politischer Sachprobleme. Auch nach den Entstehungs- und Funktionsvoraussetzungen von Demokratien wird dort gefragt. Erörtert werden zudem die Chancen, die sich beim Übergang vom autoritären Staat zur Demokratie ergeben, aber auch die Gefahren, die dort lauern. Dies schließt die Beantwortung der Frage ein, wie groß die Überlebenschancen von Demokratien sind. Überdies enthält dieser Teil die neuesten Indikatoren und Ergebnisse international und historisch vergleichender Demokratiemessungen. Zudem wird geprüft,

ob – und wenn ja, in welchem Ausmaß – die Europäische Union an einem Demokratiedefizit krankt.

Der vierte Teil des Buches führt die Fäden aus den ersten drei Teilen unter der Leitfrage zusammen, welche Vorzüge und welche Mängel der Demokratie eigen sind. Dazu gehört der Vergleich des politischen Leistungsprofils von Demokratien und Autokratien autoritärer oder totalitärer Spielart. Überdies werden die Demokratietheorien auf den Prüfstand gestellt: Welche von ihnen sind leistungsstark, welche leistungsschwach? Welche eignen sich in besonderem Maße dafür, den Werdegang, die Formen, die Funktionsweise und die Ergebnisse der modernen Demokratien genau zu beschreiben, zu erklären und zu bewerten?

### Demokratie und Demokratiebegriffe

In der vorliegenden Schrift wird Demokratie vor allem im Sinne einer „Staatsverfassung“ (Aristoteles, *Politik*, 1279b) verstanden – unter Einschluss von Verfassungsnormen und Verfassungswirklichkeit. Die Demokratie ist eine Staatsverfassung von Klein- und Flächenstaaten, in der die Herrschaft auf der Basis politischer Freiheit und Gleichheit sowie auf der Grundlage weitreichender politischer Beteiligungsrechte aller erwachsenen Staatsangehörigen mittel- oder unmittelbar aus dem Staatsvolk hervorgeht, in offenen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen erörtert und unter Berufung auf das Interesse der Gesamtheit oder der Mehrheit der Stimmberechtigten ausgeübt wird, und zwar unter dem Damoklesschwert der Abwahl der Regierenden durch das Volk oder dessen Vertreter in regelmäßig stattfindenden allgemeinen, freien, gleichen, fairen Wahlen bzw. in parlamentarischen Abstimmungen über Regierungswechsel. Diese Definition ist die wirklichkeitsnah abgewandelte Fassung der viel zitierten Definition des US-amerikanischen Präsidenten Abraham Lincoln aus dem Jahre 1863, wonach die Demokratie „government of the people, by the people, and for the people“ sei, also eine Regierungsform, die aus dem Volk hervorgeht und durch das Volk in seinem ureigenen Interesse ausgeübt wird.

Doch auch die realistische Korrektur von Lincolns Demokratiedefinition reicht nicht aus. In vielen Angelegenheiten herrscht nachweislich weder das Volk noch die Volksvertretung, sondern vielmehr die Verfassung, die Judikative oder die Bürokratie, mitunter im Verein mit der Regierung, mit den Funktionsgesetlichkeiten einer marktwirtschaftlichen Ökonomie oder der Internationalisierung von Wirtschaft und Politik.

Ihrem Kern nach ist die Demokratie eine Herrschaft, die im Zeichen einer säkularisierten Ordnung steht. In ihr sind die Vollbürger der letztlich alleinberechtigte Ursprung der Staatsgewalt. Die Befugnis zur Regelung der öffentlichen Angelegenheiten liegt somit nicht länger beim Monarchen oder bei der Kirche, bei Gott, den Göttern oder bei Herrschern, die sich darauf berufen, von Gott oder von Göttern bestellt zu sein. Besitz und Ausübung der Staatsgewalt müssen zumindest in nennenswertem Umfang und für maßgebende Herrschaftsfunktionen konkret und in möglichst intakten Legitimationsketten von den Vollbürgern hergeleitet und ihnen gegenüber verantwortet werden. Das ist die Grundvoraussetzung demokratischer Verfassung und Verfassungswirklichkeit (Böckenförde 2004).

Der Inhalt des Demokratiebegriffs ist jenseits dieser Bestimmungen aber nur scheinbar eindeutig. Tatsächlich wird unter Demokratie höchst Unterschiedliches verstanden. Im antiken Griechenland und bis ins 19. und frühe 20. Jahrhundert wurde zur Vollbürgerschaft lediglich ein kleiner Teil der erwachsenen männlichen Bevölkerung gezählt, vor allem waffenfähige, seit langem ansässige Bürger männlichen Geschlechts. Aristoteles gehörte nicht zu ihnen. Er war Metöke – Fremder. Der Hauptstrom der Theorie und Praxis der Demokratie war überdies lange Zeit Männersache – ein „male stream“, so spotteten feministische Theoretiker. Mittlerweile ist das anders. Heutzutage gehört zur Demokratie ein universaler Gleichheitsanspruch. Er erstreckt sich auf alle männlichen und weiblichen Staatsangehörigen ab einer bestimmten Altersstufe. Das unterscheidet die moderne Demokratie grundlegend nicht nur von den älteren Demokratien, sondern von jenen Oppositionskernen der Moderne, die nach sektoral oder gruppenspezifisch ausgerichteten Demokratievorstellungen streben, beispielsweise die Vertreter der Lehre von der „klassengebundenen Demokratie“ des orthodoxen Marxismus-Leninismus (Lenin 1970), der „ethnischen Demokratie“ (Peled 1992) oder der „feministischen Demokratie“ (Holland-Cunz 1998).

Überdies ist Lincolns Demokratiedefinition zu ergänzen: Die Regierung kann auf unterschiedliche Weise „aus dem Volk hervorgehen“ – durch Los, was die urdemokratische Form ist (Manin 2007), durch Wahl oder Kooptation und auf direktem oder indirektem Weg. Zudem kann die Regierungsmacht auf verschiedenen Wegen „durch das Volk ausgeübt werden“, beispielsweise direkt- oder repräsentativdemokratisch. Und „für das Volk“ tätig werden schließt bekanntlich verschiedenartige Bestrebungen ein, ehrliche wie auch unehrliche, geplante wie auch chaotische Politik, tatkräftige Problemlösung und wichtigtuerische Selbstbeweihräucherung, Maßnahmen zugunsten der großen Mehrheit und solche, die nur einer Minderheit Nutzen bringen oder niemandem nützen und allen schaden.

Aber auch dort, wo ihr Universalitätsanspruch akzeptiert wird, sind der konkrete Inhalt und die Reichweite der Demokratie umstritten. Denker der Linken und der Grünen befürworteten die „starke Demokratie“ (Barber 1994), die zur Expansion neigende Volksherrschaft. Konservative und liberale Theoretiker hingegen favorisieren ein engeres Demokratieverständnis und erheben ihre Stimme gegen weitere Demokratisierung etwa von Wirtschaft und Gesellschaft (Hennis 1973, Kielmansegg 1988a). In der Mitte zwischen beiden Polen ist der Demokratiebegriff von Theoretikern mit Nähe zu gemäßigten Mitte-links- oder Mitte-Parteien anzusiedeln (Held 2006).

Wie unterschiedlich das Demokratieverständnis sein kann, erhellt auch die Verwendung des Demokratiebegriffs in der Politik. Die Demokratie ist ein Hauptbestandteil des modernen westlichen Verfassungsstaates, der „konstitutionellen Demokratie“ (Friedrich 1953 und 1966). Allerdings fand sie auch Eingang in die Selbstbezeichnung autoritärer Regime, wie die der staatssozialistischen Länder Mittel- und Osteuropas bis zum Fall des Eisernen Vorhangs 1989/90. Eine „Volksdemokratie“ gab es dort, so verhieß es ihr Aushängeschild. Wörtlich übersetzt bedeutet „Volksdemokratie“ „Volks-Volksherrschaft“. Eine höchst seltsame Konstruktion, die den begründeten Verdacht nährt, ein besonderer Teil des Volkes herrsche letztendlich autokratisch über das Volk. Wie sich herausstellte, war das so: Der eigentliche Herrscher in diesen Staaten war die sich zur Avantgarde erklärende marxistisch-leninistische Staatspartei.

Wie das Demokratieverständnis im Einzelnen beschaffen ist und welche Veränderungen die Politische Theorie der Demokratie von der griechischen Antike bis zur verfassungsstaatlichen Demokratie im frühen 21. Jahrhundert durchlaufen hat, wird in diesem Buch erläutert. Es zeigt, dass der gute Name, den die Demokratie heutzutage genießt, jüngeren Datums ist. Überwiegend positiv gewürdigt wurde die demokratische Praxis erst seit dem 20. Jahrhundert, und selbst dann nur in einem überschaubaren Kreis von Ländern. Zu seinem Kern gehören vor allem die Demokratien in Westeuropa, Nordamerika, Australien, Neuseeland und Japan, um die allerwichtigsten zu nennen. Vorher traf die Demokratie weit hin auf Ablehnung. Bestenfalls konnte sie auf ein distanziert-kritisches Verständnis hoffen. Der großen Mehrheit der Philosophen, Staatswissenschaftler und Politiker galt die Demokratie lange als eine schlechte Staatsform, als wankelmütige „Pöbelherrschaft“, bestenfalls als eine Ordnung, die nur im Rahmen kleiner Gemeinwesen zu verwirklichen sei und – wenn überhaupt – nur akzeptabel wurde, wenn sie mit Elementen anderer Staatsformen, insbesondere Monarchie, Aristokratie oder Oligarchie, vermischt und hierdurch gemäßigt wurde.

*Theoriebegriff und Standort des Verfassers*

Von der Theorie der Demokratie einschließlich ihrer Stärken und Schwächen sowie vom Demokratievergleich handelt das vorliegende Buch. In der Alltagssprache meint Theorie – meist abschätzig – eine abstrakte, praxisferne, mitunter weltfremde Betrachtungsweise. In der Wissenschaft hingegen ist Theorie der Fachbegriff für die anhand bewährter Methoden und Kriterien erfolgende nachprüfbar, geschulte „Art und Weise des Beobachtens, des Fragens und des Antwortens“ (Willke 1993). Theorie meint zudem ein – normative und empirische Komponenten umfassendes – System von Begriffen, Definitionen und informationshaltigen und überprüfbaren Aussagen, das zur Ordnung von Sachverhalten, zur Beschreibung, zur exakten Erklärung und gegebenenfalls zur Vorhersage verwendet wird. In diesem Sinne wird der Theoriebegriff im vorliegenden Buch verwendet. Er ist weit genug definiert, um sowohl normativ-analytische Gedankengebäude als auch empirisch-analytische Demokratietheorien zu erfassen.

Die vorliegende Abhandlung ist aus der Perspektive eines kritischen Befürworters verfassungsstaatlicher Demokratie geschrieben. Dem Standort des Verfassers liegt die durch wissenschaftliche Erkenntnis untermauerte Überzeugung zugrunde, dass die Demokratie, vor allem ihre verfassungsstaatlichen Spielarten, im Vergleich zu anderen Herrschaftsordnungen in der Regel eine beachtliche Fähigkeit hat, die gleichberechtigte Teilnahme tendenziell aller erwachsenen Bürger sicherzustellen, zugleich ein größeres Maß der Integration gesellschaftlicher Gruppen mit widerstreitenden Interessen zu gewährleisten und regelungsbedürftige Probleme zumindest in passablem Ausmaß zu bewältigen. Allerdings zeigt die nüchterne Beschreibung von Stärken und Schwächen der Demokratie, dass kein Anlass zum bedingungslosen Feiern dieser Staatsform besteht. Auch sie hat große Mängel, die nur unter bestimmten Bedingungen leidlich eingedämmt werden können. Doch mehr davon in den folgenden Kapiteln.

Im Übrigen sollte die wissenschaftliche Standortgebundenheit, die Schulenzugehörigkeit des Verfassers dieses Buches dem Leser von Beginn an deutlich sein. Vorrang hat für den Verfasser ein wissenschaftlicher Blickwinkel mit folgenden Eigenschaften: 1) Er soll empirisch-analytisch sein und ohne Rücksicht auf wissenschaftsfremde Vorgaben systematisch und nachprüfbar beschreiben und erklären. 2) Er soll Theoriequalität haben, wobei die Theorie auf einer möglichst breiten erfahrungswissenschaftlichen Basis ruhen soll. 3) Drittens sollen sowohl der „Input“ der Demokratie, vor allem die politische Mitwirkung der Bürger, zur Sprache kommen als auch ihr „Output“, also die Produkte und Ergebnisse demokratischer Entscheidungsprozesse. 4) Viertens sollen sowohl die

Theorien wie auch die Praxis der Demokratie vergleichend betrachtet werden. Der wissenschaftliche Standort, von dem aus die vorliegende Schrift verfasst wurde, liegt demnach näher an den „empirischen“ oder „realistischen“ Demokratietheorien als an den „normativen“ Lehren und insoweit näher an denjenigen, die Ist-Zustände und Wandel beschreiben und erklären (wie beispielsweise Dahl 1971, Lijphart 1999 und Lipset/Lakin 2004), als an jenen, die hauptsächlich normative Fragen demokratischer Verfassungen erörtern, wie beispielsweise Habermas (1992, 1999b, 2007).

## **Teil 1**

### **Vorläufer moderner Demokratietheorien**

So wie es nicht nur eine Demokratie gibt, sondern viele Demokratien, so gibt es nicht nur eine Demokratietheorie, sondern viele Demokratielehren. Zu ihnen gehören, wie einleitend erwähnt, empirische und normative sowie input- und outputorientierte Theorien. Manche Theorien sind statisch, andere dynamisch, manche beruhen auf schmaler Erfahrungsbasis, andere auf breiter Informationsgrundlage, etliche von ihnen verzichten auf Komparatistik, aber einige nutzen den internationalen und den historischen Vergleich zur Horizonterweiterung und zum genaueren Testen von Hypothesen und Prognosen. Zudem kann ein nennenswerter Teil der Demokratietheorien politisch-ideologischen Hauptströmungen zugeordnet werden: Manche sind konservativ oder liberal, andere radikal. Aber es gibt auch Theorien, die nach weitmöglichster weltanschaulicher Neutralität streben.

In der folgenden Darstellung kommen alle erwähnten Demokratietheorien zur Sprache. Geordnet werden sie zunächst entlang der Trennlinie zwischen klassischen Demokratielehren und modernen Theorien über die demokratischen Verfassungsstaaten insbesondere des 19., 20. und 21. Jahrhunderts. Die Trennlinie ist insbesondere am Übergang von einem noch lückenhaften Wahlrecht zum allgemeinen Frauen- und Männerwahlrecht festzumachen.

Anhand dieser Unterscheidung wurden die in den nachfolgenden Kapiteln vorgestellten Theorien ausgewählt – und zusätzlich nach ihrem Beitrag für ein besseres Verständnis von Ordnung, Funktionsweise und Ergebnissen moderner Demokratien. Zur Sprache kommen zunächst ältere Demokratielehren. Den Auftakt geben die aristotelische Staatsformenlehre und ihre Untersuchung der Volksversammlungsherrschaft im antiken Griechenland. Die aristotelische Lehre steuert Wegweisendes zur Demokratietheorie bei: die Kritik radikaler Demokratie, den Gedanken der „guten Staatsverfassung“, insbesondere die Idee einer Mixtur aus aristokratischen und demokratischen Elementen, und Lehrsätze zu Funktionsvoraussetzungen und der Achillesferse der Demokratie. Für sie spricht zudem die breite Erfahrungs- und Theoriebasis, fußt sie doch auf dem systematischen Vergleich und der philosophisch geschulten Bewertung von Staatsverfassungen.

Im Anschluss wird der Leser über viele Jahrhunderte hinweg in das Zeitalter des neuzeitlichen Staatsabsolutismus und der aus der Aufklärungsphilosophie stammenden Kritik an der absolutistischen Herrschaft geführt. Zunächst wird bei Thomas Hobbes Station gemacht. Von dort geht es weiter zu John Locke und Montesquieu. Hobbes befürwortet einen starken, autoritären Staat. Zu seinen Gründen zählen eine schneidend scharfe Demokratiekritik und die Verurteilung der Mischverfassung als Gift für Staat und Gesellschaft. John Locke und Montesquieu sind ebenfalls nicht Theoretiker und Parteigänger der Volksherrschaft – und doch leisten sie bedeutende Beiträge zur Demokratietheorie: Lockes Kritik der absoluten Monarchie und Montesquiueus Distanzierung vom Staatsabsolutismus französischer Prägung formen den Gedanken eines liberalen Konstitutionalismus und den einer durch Gewaltenteilung „gemäßigten Demokratie“ (Schwan 1991: 219).

Jean-Jacques Rousseau steigert die Idee der Demokratie zu einer radikalen Lehre. Wortgewaltig wirbt er für Volkssouveränität, und zwar für unteilbare, unveräußerliche Volkssouveränität. Eine Zuspitzung von Rousseaus Lehre in revolutionärer Absicht findet sich sodann bei Karl Marx. Rousseaus und Marx' Konzeptionen der Demokratie völlig entgegengesetzt ist die politische Ordnung, für die die Verfasser der *Federalist Papers* und John Stuart Mill in der Theorie der Repräsentativregierung werben. Die *Federalist Papers* sind Dokumente der liberal-konstitutionellen und föderalistischen Repräsentativverfassung der Demokratie in den Vereinigten Staaten von Amerika, und Mill ist der bedeutendste Vertreter der klassisch-liberalen Demokratietheorie. Mill steht näher an der Schwelle zur Moderne und zur Massendemokratie des 20. und 21. Jahrhunderts als die zuvor erwähnten Theorien. Mehr noch gilt das für Alexis de Tocqueville, der schon in den 1830er Jahren ein bahnbrechendes Werk zur Demokratietheorie verfasste: *Über die Demokratie in Amerika*. Eines seiner Hauptthemen ist der Zielkonflikt zwischen Gleichheit und Freiheit. Und wie kaum ein anderer vor und nach ihm bilanziert Tocqueville den Nutzen und die Kosten der Demokratie.

Die Theorien dieser Denker sind Vorläufer der modernen Demokratietheorien. Welch besseren Auftakt gäbe es für beide als die Theorie der „richtigen“ und der „entarteten“ Staatsverfassungen und die Lehre von den extremen und den gezügelten Demokratieformen in der *Politik* des Aristoteles (384-322 v. Chr.) und im *Staat der Athener*, so der Titel der Quellenschrift zur Verfassung und Verfassungswirklichkeit Athens vom Ende des 7. Jahrhunderts bis 403 v. Chr. (Aristoteles 1993)?

## Kapitel 1

### Die aristotelische Lehre der Staatsverfassungen und die Demokratie im „Staat der Athener“

Demokratie ist eine „Staatsform“ oder eine „Staatsverfassung“, so heißt es in Aristoteles' *Politik* (Buch III 8 und IV 1), einem Werk, das aus zwischen 345 und 325 vor Christi Geburt entstandenen Manuskripten hervorgegangen ist. Aristoteles' Demokratiebegriff zielt nicht nur auf das in Gesetzen und Regularien festgeschriebene Spielregelwerk der Staatsverfassung, sondern auch auf die Verfassungswirklichkeit, und er verwendet den Begriff sowohl neutral beschreibend als auch normativ-analytisch. Die Richtschnur ist die Suche nach der besten oder zumindest der besten machbaren Staatsverfassung im Sinne eines „guten Staates“ (Schweidler 2004), der das Wohl seiner Bürger fördert. Die Suche nach dem besten Staat basiert auf dem Vergleich der Demokratie mit anderen Staatsverfassungen der altgriechischen Poliswelt, insbesondere den verschiedenen Formen der Einerherrschaft, wie der Monarchie, und der Herrschaft der Wenigen, beispielsweise der Aristokratie. Der Hauptgegenstand der Theorie ist aber die Volksherrschaft im antiken Griechenland, vor allem die Demokratie in Athen insbesondere von den Reformen des Kleisthenes (507/506) bis zum Beginn der Makedonierherrschaft im letzten Drittel des vierten Jahrhunderts vor Christi Geburt. Im Staat der Athener wurde die Demokratie besonders weit ausgebaut (Pabst 2003). Weil zugleich die athenische Demokratie in den überlieferten Quellen insgesamt viel ausführlicher und besser dokumentiert ist als die Volksherrschaft andernorts, spielt sie in der Debatte über die Demokratie bis heute eine besonders wichtige Rolle (Brock/Hodkinson 2000).

Auf vier Säulen ruht die athenische Demokratie, wie die Quellenschrift *Der Staat der Athener*, ferner die Ideengeschichte, beispielsweise Ottmann (2001a: 105ff.), sowie die Geschichtsschreibung zeigen, etwa Schuller (2006a). Die erste Säule ist die Vorherrschaft der Volksversammlung („Ekklesia“), die 40-mal im Jahr tagt und befugt ist, über alle wesentlichen Angelegenheiten des öffentlichen Lebens verbindlich zu entscheiden. Die zweite Säule besteht aus dem Rat der Fünfhundert – eine aus der Gesamtzahl der Vollbürger anteilig nach den geographisch-stammesverbandlichen Bezirken („Phylen“) ausgeloste Institution, die insbesondere die Anträge der Volksversammlungssitzungen vorberät, als Agenda-Setter die Tagesordnung der Volksversammlung bestimmt und an laufenden Geschäften des Regierens mitwirkt. Drittens kommen die Beamten hinzu, die durch Los oder Wahl bestimmten Inhaber von politischen, militärischen, religiö-

sen, kulturellen und administrativen Führungspositionen. Die vierte Säule ist die Gerichtsbarkeit, die im Wesentlichen aus Volksgerichten mit per Los bestimmten Laienrichtern besteht. Das Stimmvolk ist auch in der Judikative der „Herr im Staate“ (Gehrke/Steinecke 2002: 5). Eine umfassende Direktdemokratie ist das Markenzeichen des „Staates der Athener“, eine weit- und tiefgreifende, die Legislative, die Exekutive und die Judikative prägende Herrschaft des Demos.

### 1.1 Der Demokratiebegriff der aristotelischen Staatsformenlehre

Gemessen an der Zahl der politisch Bestimmenden herrschen in der Demokratie der Athener die Vielen, und das sind mehrheitlich die Mittellosen, die Armen. Aufgrund der direktdemokratischen Struktur ist der Grad der politischen Beteiligung der Bevölkerung an gesamtstaatlichen Entscheidungen sogar außerordentlich hoch (Finley 1980, 1991, Pabst 2003). Das unterscheidet die Demokratie markant von der Einzelherrschaft, wie sie in der Monarchie oder der Tyrannis zu finden ist, und von der Aristokratie oder der Oligarchie, wo nur wenige herrschen. Doch darin geht die Bestimmung der Demokratie nicht auf. Demokratie liegt vor, so präzisiert Aristoteles, „wenn die armen Freien als Majorität im Besitze der Herrschaft sind“ (*Politik* IV 4 1290b) und dies nur zu ihrem Vorteil nutzen (*Politik* III 7). Das bedarf der Erläuterung.

„Freie“ sind Vollbürger, also Bewohner der Polis, die sich selbst gehören und ihre Lebensführung selbst bestimmen. Beides unterscheidet sie von den Unfreien, insbesondere den vielen Sklaven im antiken Griechenland. Die „Armen“ sind die große Masse der Freien. Sie sind, in Worten von heute, das gemeine Volk – im Unterschied zu den „Reichen und Edleren“ (*Politik* IV 4). Die Armen sind aber infolge der politischen Gleichheit aller Vollbürger genauso teilhabeberechtigt wie die Reichen und Edleren. Zu den „armen Freien“, die in der Demokratie in aller Regel die Mehrheit haben, zählen nicht Bettler, sondern die Nicht-Reichen unter den Vollbürgern, unter ihnen die Bauern, die Handwerker, die Handelsleute, die Tagelöhner und der Wehrstand (*Politik* IV 4). Vollbürger sind allerdings nur ein kleinerer Teil der Wohnbevölkerung im Erwachsenenalter, oft nur jeder siebte, im günstigsten Fall jeder vierte (Bleicken 1994: 393f., Funke 2000: 134ff.). Ausgeschlossen vom Kreis der Vollbürger sind insbesondere die vielen Sklaven. Ausgeschlossen sind ferner die zahlreichen Metöken, die „Mitbewohner“ (Gehrke/Steinecke 2002: 5, 106), „Mitwohner“ (Schuller 2006b: 170, 172) oder „Ausländer mit Niederlassungsbewilligung“ (Höffe 2001b: 6), zu denen auch Aristoteles gehört. Nicht Vollbürger sind obendrein die Frauen. Vollbürger sind,

so die Regelungen in Athen gemäß Bürgerschaftsgesetz des Perikles von 451/450 v. Chr., ausschließlich die Waffenfähigen mit unbescholtener Geburt. Das sind Männer, die väter- und mütterlicherseits „eindeutig aus athenischen Familien stammten“ (Welwei 1999: 111). Und „im Besitze der Herrschaft“ zu sein meint Überlegenheit, Dominanz und Machtausübung der Vollbürgerschaft in der Volksversammlung und in den Geschworenengerichten (*Der Staat der Athener* 41,2). Die Nutzung dieser Herrschaft zum eigenen Vorteil schließlich bedeutet, sie nicht zum Wohle der Gesamtheit einzusetzen, sondern zu eigennützigen Zwecken (*Politik* III 8 1279b).

Zu den Voraussetzungen der Demokratie gehören die gleiche Freiheit für alle und die negative Freiheit. Ein Stück Freiheit und ein erstes Zeichen der Demokratie ist damit gegeben, dass „man abwechselnd gehorcht und befiehlt“ (*Politik* VI 2 1317b), mit gleichem Stimmrecht an Mehrheitsbeschlüssen mitwirkt und diese befolgt. Ein zweites Zeichen jeder Demokratie ist, dass „jeder ... lebt, wie er will“ (*Politik* VI 2 1317b), im Unterschied zur Unfreiheit, in der man leben muss, wie man nicht will.

Aus der Gleichheit und der negativen Freiheit ergeben sich weitere Eigenheiten der Demokratie: Besetzung aller Ämter durch Los oder Wahl, Beteiligung der Vielen an der Legislative, der Exekutive und der Judikative, Ämtervergabe gemäß Rotationsprinzip und möglichst kurze Amtsperioden, Diäten für die politische Beteiligung in den Magistraten, den Gerichten und in der Volksversammlung, so dass auch die Armen mitwirken können, ferner weitreichende Herrschaft der Volksversammlung und Dominanz des gemeinen Volkes (*Politik* VI 2 1317b-1318a). Dabei scheint es die Eigentümlichkeit der Demokratie zu sein, so heißt es bei Aristoteles, dass in ihr nicht Herkunft, Besitz und Bildung den Ton angeben, sondern „gemeine Abkunft, Armut und Roheit“ (*Politik* VI 2 1318a). Die mächtige Vollbürgerschaft, die potenziell unbegrenzte Souveränität der Stimmberechtigten, deren Mehrheit aus Armen oder wenig Begüterten bestand, und die Herrschaftsordnung, in der alle Vollbürger ohne Unterschied im Genusse der staatsbürgerlichen Rechte sind (*Politik* VI 4 1319) – dies sind für die aristotelische Lehre die herausragenden Merkmale der demokratischen Verfassung. Und diese kennzeichnen nach ihrer Sicht die Verfassung Athens vom fünften bis ins späte vierte Jahrhundert v. Chr., in der der demokratische Grundgedanke besonders konsequent verwirklicht wurde – mit Ausnahme der Umsturzbestrebungen von 411/410 und 404/403 (*Der Staat der Athener*, Funke 2000: 144ff., Ottmann 2001a: 92ff.).

## 1.2 Die vier Schichten der Staatsformenlehre des Aristoteles

Die aristotelische Theorie untersucht und bewertet die Demokratie aus verschiedenen Perspektiven. Am bekanntesten ist der Blickwinkel der ersten aristotelischen Staatsformenlehre im 3. und 4. Buch der *Politik*. In ihr werden, insbesondere im Anschluss an die Staatsformenlehre in Platons *Politikos*, sechs Staatsformen verglichen und in der *Nikomachischen Ethik* (VIII 12) in Beziehung zu den Freundschafts- und Rechtsformen der Hausgemeinschaft gesetzt.

### Die erste aristotelische Staatsformenlehre

Aristoteles' Vergleich der Staatsformen gründet im ersten Zugriff auf der Kreuzung zweier Unterscheidungen: erstens nach der äußeren Organisationsform, gemessen an der Zahl der Herrschenden – viele, wenige oder nur einer –, und zweitens danach, ob das Regieren auf „den gemeinen Nutzen“ abzielt oder „nur auf den eigenen Vorteil der Regierenden“ (*Politik* III 6 1279a). Der gemeine Nutzen wird am ehesten dort erreicht, wo die Herrscher die Vorzüge der Freiheit, des Vermögens und der Tugend erfüllen (*Politik* III 12) und den Bürgern eine Lebensform bieten, die ihnen Glück ermöglicht und im Besonderen Gerechtigkeit, Tugenden des Umgangs, wie Aufrichtigkeit, und Tugenden der Größe, wie Großzügigkeit, gewährleistet (Bubner 2002: 29ff., Ottmann 2001b: 146ff.). Die Staatsverfassungen, in denen mit Rücksicht auf den gemeinen Nutzen geherrscht wird, sind die „richtigen“ Ordnungen. Die anderen sind Verfehlungen „despotischer Art“, „Ausartungen“, „Entartungen“ (*Politik* III 6 und 7).

Die aristotelische Staatsformenlehre wertet die Monarchie als die richtige Variante der Einerherrschaft. Die verfehlte Form der Einerherrschaft ist die Tyrannis, die despotische Alleinherrschaft zum Nutzen des Herrschers. Die gute Staatsform der Herrschaft der Wenigen ist die Aristokratie, die fehlerhafte die Oligarchie, die Herrschaft zum „Vorteil der Reichen“ (*Politik* III 7 1279b). Als gute Herrschaft der Vielen gilt die „Politie“. Das ist der Verfassungs-, Frei- oder Bürgerstaat, faktisch eine Mischverfassung aus Demokratie und Oligarchie – gemessen beispielsweise an der Verteilung von Los und Wahl sowie der Ämter auf die sozialen Klassen (*Politik* IV 8-9). Die Politie hat man, wenn „das Volk den Staat zum gemeinen Besten verwaltet“ (*Politik* III 7 1279a).

Und die Demokratie? Sie ist nach der ersten aristotelischen Staatsformenlehre eine der verfehlten Herrschaftsformen. Sie ist die verfehlte Form der Herrschaft der Vielen. Denn sie strebt allein nach dem „Vorteil der Armen“ (*Politik* III 7 1279b). Somit ist die Demokratie, wie die Tyrannis und die Oligarchie, nicht für den gemeinsamen Nutzen da (*Politik* III 7 1279b).

Die Staatsverfassungen verlaufen parallel zu den Freundschafts- und Rechtsformen der Hausgemeinschaft: In der Hausgemeinschaft entspricht der Demokratie der Zustand, „wo der Herr fehlt – denn da sind alle gleich –, und wo das Oberhaupt schwach ist und jeder tut, was ihm gefällt“ (*Nikomachische Ethik* VIII 12 1161a). „Niemandsherrschaft“ ist das, so hatte schon Platon geurteilt (*Der Staat* VIII und IX). Der Politie entspricht in der Hausgemeinschaft das gleichberechtigte Verhältnis unter Brüdern, der Aristokratie das rechte Verhältnis von Mann und Frau. Die Oligarchie hat in der Hausgemeinschaft die generalisierte Dominanz des Mannes als Gegenstück. Der Monarchie korrespondiert die väterliche Autorität. Wo diese zur Gewaltherrschaft umschlägt, liegt die Parallele zur Tyrannis vor.

Der Vollständigkeit halber ist hinzuzufügen, dass Aristoteles nicht nur die verfehlten Staatsverfassungen verwirft, sondern auch althergebrachte Legitimationsformen, beispielsweise die Lehre, alle Herrschaft habe ihren Ursprung bei den Göttern oder würde kraft Geburt erworben. Bei aller Kritik hält die aristotelische Theorie der Demokratie zugute, dass sie eine Form der Polis ist – und damit ungleich besser als das, was außerhalb der Polis existiert. Dort nämlich ist, fast wie im Hobbes'schen Naturzustand, der Mensch nur noch ein Tier und, Aristoteles zitiert Homers *Ilias*, „nach dem Kriege begierig“, und dort, außerhalb der Polis, herrscht gar „bewaffnete Ungerechtigkeit“ (*Politik* I 2 1253a).

Tabelle 1: Die erste aristotelische Staatsformenlehre

		Herrschaftszweck	
		Ausrichtung auf den gemeinen Nutzen	Ausrichtung auf den Eigenutzen der Herrschenden
Zahl der Herrscher <sup>a</sup>	Einer	<i>Monarchie</i>	<i>Tyrannis</i>
	Wenige	<i>Aristokratie</i>	<i>Oligarchie</i>
	Viele	<i>Politie</i>	<i>Demokratie</i>

<sup>a</sup>Die Tabelle 1 informiert über die einfache Form der ersten aristotelischen Staatsformenlehre. Zur klassensoziologischen Vertiefung dieses Zugriffs und zu den den Staatsformen entsprechenden Freundschafts- und Rechtsformen der Hausgemeinschaft siehe die Erläuterungen im Text.

Manchen Elementen der Volksherrschaft schreibt die aristotelische Lehre – trotz ihrer Distanz zur Demokratie – Vorzüge zu, beispielsweise die „Weisheit der Vielen“ (*Politik* III 11). Die Befähigung der Bürger zur Beurteilung und Bewertung von Politik wachse mit ihrer Erfahrung in der Führung öffentlicher Ämter. Zudem verwandle sich ein Gemeinwesen, das viele arme Bürger von den öffentlichen Angelegenheiten ausschließt, in einen „Staat voll von Feinden“ (*Politik* III 11 1281b), in ein vom Niedergang gefährdetes Gehäuse. Ferner seien die Vielen weniger leicht bestechlich als ein Einzelner oder die Wenigen. Außerdem könnten die Vielen oft sachkundiger urteilen als wenige Personen (*Politik* III 11) – eine angesichts der Anfälligkeit für Demagogie erstaunlich optimistische Einschätzung des Demos.

#### *Die zweite Schicht der aristotelischen Staatsformenlehre*

In dieser Sichtweise kommt ein milderer Urteil über die Demokratie zum Ausdruck als in der ersten aristotelischen Staatsformenlehre. Passt beides zusammen? Ja! Doch um das zu verstehen, sind die verschiedenen Schichten der aristotelischen Staatsformen- und Demokratielehre zu unterscheiden. Es sind deren vier (Tabelle 2). Die oben beschriebene erste Schicht gründet auf der Übernahme eines älteren Sechser-Schemas der Regime, das auf sich wechselseitig ausschließenden Regimetypen beruht, dem Messniveau nach zu urteilen also auf nominalskalierten Zuordnungen. Diese Vorgehensweise dominiert die erste Staatsformenlehre.

Das Sechsschema der Verfassungen in der ersten Staatsformenlehre ist aber nur der „Ausgangspunkt für seine Weiterentwicklung“ (Schürumpf 1991: 111). Denn die Zahl der Herrschenden erfasst nur die Oberfläche der Verfassungen. „Man darf aber die Demokratie nicht so, wie das jetzt einige tun, einfach als eine Verfassung bestimmen, wo die Menge befiehlt“, gibt Aristoteles zu bedenken (*Politik* IV 4). Das relativiert den ersten Zugriff, mit dem er zunächst die Staatsformen auch nach der Zahl der Herrschenden unterscheidet. Im zweiten Zugriff wird der Unterschied insbesondere zwischen Demokratie und Oligarchie viel schärfer gefasst, nämlich aus „politisch-ökonomischer Perspektive“ (Hueglin 2007: 42) anhand der Klassenspaltung zwischen Reichen und Mittellosen. Der wahre Unterschied zwischen Demokratie und Oligarchie „liegt in der Armut und dem Reichtum“ (*Politik* III 8, 1279b): „Und so ist da, wo die Herrschaft auf dem Reichtum beruht, mögen nun der Herrschenden mehr oder weniger sein, notwendig eine Oligarchie, und da, wo die Armen herrschen, notwendig eine Demokratie“ (ebd.). Wie passt das zur Unterscheidung der Staatsformen nach der Zahl der Herrschenden? Der Schlüssel liegt darin: Die Tatsache, dass die Wenigen oder die Vielen die Herren sind, ist „etwas Akzidentielles, Mitfolgendes“,

weil überall „die Reichen die Minderheit und die Armen die Mehrheit bilden“ (*Politik* III 8 1279b). Das ist die zweite Schicht der aristotelischen Staatsformenlehre. Sie konzentriert sich insbesondere auf die zeitgenössisch am häufigsten vorkommenden „Hauptverfassungen“ (*Politik* IV 3): die Demokratie und die Oligarchie. Vermögen (Armut oder Reichtum), Freiheit (frei oder unfrei) und Zahl (Majorität oder Minorität) sind die Schlüsselvariablen der zweiten Schicht der aristotelischen Staatsformenlehre.

#### *Die dritte und vierte Schicht*

Während die erste und zweite Schicht der aristotelischen Staatsformenlehre Unterschiede zwischen verschiedenen Typen von Staatsverfassungen untersucht, sind Unterschiede innerhalb der Staatsverfassungen der Stoff für ihre dritte Schicht. Ferner werden hier Voraussetzungen für Aufstieg, Aufrechterhaltung und Verfall der Staatsverfassungen erörtert (siehe Kapitel 1.6). Der Schlüsselsatz zur vergleichenden Vorgehensweise steht im 4. Buch der *Politik*. Einige meinen, so heißt es dort, es gäbe bloß eine Demokratie und eine Oligarchie. Doch das sei einfach nicht wahr (*Politik* IV 2 1289a). Vielmehr gibt es, so Aristoteles, verschiedene Formen von Demokratien und Oligarchien. Gleiches gilt für das Königtum, wie vor allem die Bücher IV bis VI der *Politik* zeigen. Die Demokratien beispielsweise unterscheiden sich vor allem nach

- der sozialen Zusammensetzung, insbesondere nach der klassenmäßigen Gliederung des Gemeinwesens in Bauern, Handwerkerstand, Handelsleute, Tagelöhner, Wehrstand, Kriegerstand, die Reichen und die obersten Staatsdiener,
- dem Maß, zu dem diese Klassen an der Erörterung und Durchführung gemeinschaftlicher Angelegenheiten beteiligt sind,
- institutionellen Bedingungen, wie der Förderung der politischen Beteiligung durch Diäten für die Mitwirkung der Bürger auch an der Volksversammlung, die Regelung des Zugangs zu den Regierungsämtern, die Stellung der Volksversammlung und der Gerichte, und
- der Differenz zwischen Vorrang des Gesetzes und Vorherrschaft der Stimmen über das Gesetz (*Politik* IV 4, IV 6, VI 4, Nichols 1992: Kp. 3, Saxonhouse 1996).

Anhand dieser Merkmale lassen sich die verschiedenen demokratischen Staatsverfassungen entlang eines Kontinuums anordnen, das von den gemäßigten bis zu den „extremen Demokratien“ reicht (*Politik* VI 5 1320, VI 4 1319). Man kann

die wichtigsten Demokratieformen insbesondere nach dem „Kreis der regimentsfähigen (zur Herrschaft zugelassenen) Bürger und der Reichweite ihrer Herrschaftskompetenz“ (Höffe 2006: 269) wie folgt charakterisieren (*Politik* IV 4 und VI 4):

1. Die erste und historisch älteste Form ist die gemäßigte Demokratie. Die Vermögensqualifikation für Regierungsämter ist eines ihrer Hauptkennzeichen, und nicht das Los wie in der reinen Demokratie. Ihre Vollbürger sind überwiegend Ackerbauern, die ihre politische Mitwirkung aufs Notwendigste beschränken und sich weithin damit zufriedengeben, die Exekutive zu wählen und die Beamten Rechenschaft ablegen zu lassen.
2. Die zweite Form der Demokratie gehört ebenfalls zu den gemäßigten Ordnungen, doch sieht sie keinen Zensus bei der Ämterbesetzung vor. Als Qualifikation genügt in der Regel die Abstammung: Schon die Eltern müssen Bürger gewesen sein. Weil aber die Ämter in dieser Demokratieform nicht besoldet werden, kann die Masse des Volkes nicht längere Zeit politisch aktiv teilnehmen.
3. In der dritten, schon stärkeren Demokratieform sind alle Bürger zur Herrschaft zugelassen. Doch herrscht hier, wie in den beiden zuvor erwähnten Gemeinwesen, das Gesetz über ämterbezogene und sachbezogene Entscheidungen, nicht die jeweilige Stimmenmehrheit.
4. Die vierte Demokratieform ist die „äußerste“ oder „extreme Demokratie“, die Radikaldemokratie, zugleich die historisch jüngste und zudem die Staatsverfassung, die Aristoteles in Athen verwirklicht sieht (Hansen 1991). Im Unterschied zu den ersten Formen spielt die Bindung an das Gesetz in dieser Demokratieform keine nennenswerte Rolle. Hier ist das Volk der Herr der Staatsgeschäfte, der ohne Bindung an das Gesetz über alles entscheidet und sich sogar „eklatante Rechtsbrüche“ leisten kann (Höffe 2006: 230). Zur Basis der extremen Demokratie gehören die politische Gleichheit aller Bürger und die Besoldung der politischen Mitwirkung an den Beratungen und Abstimmungen in der Volksversammlung und in den Gerichten. Dadurch werden die gesamte städtische Bevölkerung und die große Masse der Landbevölkerung abkömmlich für die Politik, und sie bestimmen diese – im ungünstigsten Falle wie ein tyrannischer Alleinherrscher (*Politik* IV 4 1292a) und mit größter Anfälligkeit für Demagogie.

Die extreme Demokratie verkörpert „den schlechtesten und unbedingt zu vermeidenden Fall“ (Geiger 2005: 112). Aus diesem Grunde wird sie von Aristoteles schonungslos kritisiert, ebenso wie jene Gemeinwesen, die ihr nahekommen. Umgekehrt gilt: Je mehr die demokratische Staatsverfassung durch Gesetz und

Mischverfassung gemäßigt wird, desto milder fällt Aristoteles' Urteil aus. Die aristotelische Lehre bevorzugt eine Herrschaft mit Bindung an generelle Regeln – anstelle der ungezügelter Herrschaft der Menge, aber auch im Unterschied zur personalen Herrschaft einer besonders qualifizierten Führungsschicht, wie sie die Philosophenherrschaft in Platons *Der Staat* vorgesehen hatte.

*Von der relativ besten Staatsverfassung – die vierte Schicht der aristotelischen Staatsformenlehre*

Das führt zur vierten Schicht der aristotelischen Staatsformenlehre. Sie handelt von der besten Staatsverfassung, und zwar auf normativ- und empirisch-analytischer Grundlage. Im Unterschied zu Platons Idealstaat zielt dieser Teil der aristotelischen Demokratietheorie nicht auf die absolut beste Staatsverfassung, sondern auf die – unter den gegebenen Umständen – relativ beste Ordnung der öffentlichen Angelegenheiten. Die beste Staatsverfassung, so lautet das Urteil, besteht aus einer Mischung jener Verfassungen, die in Griechenland am häufigsten vorkommen, am ehesten Dauerhaftigkeit und Widerstandskraft gegen gewaltsamen Umsturz bewiesen haben und somit am meisten zur Lösung des Instabilitätsproblems der griechischen Poliswelt beitragen können: die Demokratie und die Oligarchie, und zwar jeweils die mildeste Form (Hansen 1991: 60f.). Mäßigung durch eine klug dosierte, den jeweiligen Verhältnissen angepasste Mischverfassung mit zentristischer Tendenz – so lautet das Rezept. Zu seiner Vorgeschichte gehört die von Aristoteles und zuvor schon von Platon bewunderte „Urmutter aller Mischverfassungen“ (Ottmann 2001a: 85), nämlich Spartas Kompromiss zwischen Adel und Volk.

Warum liegt die relativ beste Verfassung in der Mischverfassung? Durch die Mischung werden, so die Erwartung, gefährliche Neigungen beider Regimetypen abgeflacht. Das geschieht beispielsweise durch Vergabe der Staatsämter auf der Grundlage von Wahlen, mithin auf der Basis eines oligarchischen Prinzips anstelle der demokratischen Ämtervergabe durch das Los, und unabhängig vom Zensus, also nach demokratischem Prinzip anstelle des oligarchischen Grundsatzes eines hohen Zensus. Die Neutralisierung kann auch durch einen Zensus erfolgen, der die Zugehörigkeit zur Vollbürgerschaft an eine bestimmte Vermögensqualifikation bindet (*Politik* IV 1294a-1294b). Ferner besitzt die Mischverfassung eine größere „Bandweite“ (Schütrumpf 2001: 133) bei der Sozialintegration, insbesondere hinsichtlich der Einbindung von Armen und Reichen.

Tabelle 2: Die vier Schichten der aristotelischen Staatsformenlehre

Schicht	Schlüsselvariablen	Resultat
Erste Schicht	Zahl der Herrschenden Herrschaftszweck	Sechser-Schema der Ersten Staatsformenlehre (siehe Tabelle 1)
Zweite Schicht	Klasse (Arme – Reiche) Freiheit – Unfreiheit Zahl (Majorität – Minorität)	Vergleich der Hauptverfassungen: Demokratie liegt vor, wenn die armen Freien als Majorität herrschen, und Oligarchie, wenn die Reichen als Minorität im Besitz der Herrschaft sind.
Dritte Schicht	1. Soziale Zusammensetzung, politische Beteiligung der sozialen Klassen an gemeinschaftlichen Angelegenheiten, institutionelle Bedingungen (z.B. Diäten), Vorrang des Gesetzes oder der Stimmen über das Gesetz. 2. Determinanten von Aufstieg und Niedergang von Staatsverfassungen.	1. Verschiedene Unterformen der Regime, z.B. gemäßigte und extreme Formen der Demokratie. 2. Funktionsvoraussetzungen von Staatsverfassungen, z.B. im Falle der Demokratie eine starke Mittelschicht.
Vierte Schicht	Die relativ beste Staatsverfassung – gemäß den Kriterien des guten Lebens und der Machbarkeit.	„Politie“ – Mischung aus Demokratie und Oligarchie.

Nicht zuletzt spielt in ihr das Recht eine größere Rolle (Bates 2003, Schwartzberg 2004). Zudem besteht in beiden Komponenten der Mischverfassung – der gemäßigten Demokratie und der gemäßigten Oligarchie – ein zahlenmäßig starker Mittelstand (*Politik* IV 1294a-1297a). Und von einem starken mittleren Besitz erwartet Aristoteles mehr politische Stabilität als dort, wo die Vermögensverhältnisse viel schärfere Gesellschaftsspaltungen mit sich bringen (Böckenförde 2006: 128f.).

### 1.3 Aristoteles als Gegner der Demokratie?

Einer verbreiteten Sichtweise zufolge war Aristoteles ein Gegner der demokratischen Staatsform. Finley (1980), Dahlheim (1994), Roberts (1994: XI), Gehrke/

Steinecke (2002), Saage (2005: 36, 60f.) und viele andere neigen dieser Auffassung zu. Sie scheint auf den ersten Blick stimmig zu sein. Hat Aristoteles nicht ein „Unwerturteil“ über die Demokratie gesprochen (Kielmansegg 2005b: 100)? Bestehen nicht enge Verbindungen zwischen ihm und Platon (427-347 v. Chr.), dem „Verächter der Demokratie“ (Ottmann 2001b: 101), dessen Demokratiekritik nur wenige milder beurteilen, beispielsweise Sara Monoson (2000)? Ist nicht Aristoteles ebenso wie Platon davon überzeugt, dass die Demokratie zu exzessiv-libertärer Freiheit, schematischer Gleichheit und übersteigerter Gleichmacherei neigt? Und legitimieren nicht beide, Aristoteles wie auch Platon, den Ausschluss eines Großteils der Bevölkerung von der Vollbürgerschaft?

### 1.4 Das Erbe der Demokratiekritik Platons

Tatsächlich knüpft Aristoteles mit seiner Kritik der Demokratie an Lehren von Platon an. Und Aristoteles' Demokratietheorie ist ebenso wie Platons Lehre vom Staat Teil einer öffentlichen „Diskussions- und Dialogphilosophie“, nicht eine „Buchphilosophie in klösterlicher oder universitärer Abgeschlossenheit“ (Böckenförde 2006: 13).

Platon hatte die Demokratie in der Tat als eine der „ungerechten Verfassungen“ gewertet (Frede 1997). Viel zu weit wich sie von der Verfassung des absolut besten Gemeinwesens ab, der „Philosophenpolis“ (Kersting 1999: 263), jener „radikale(n) Meritokratie“ (Schwaabe 2007a: 29), die auf einer Aristokratie der philosophisch geschulten Leistung beruht, nicht auf Geburt, Herkunft oder Willen der Wählermehrheit. Besonders anstößig war für Platon der bloß quantitative Gleichheitsbegriff der Demokratie, der Ungleiches gleich behandelte. Eine „reizende Staatsverfassung“ sei die Demokratie, so heißt es in Platons *Der Staat*, eine „reizende Staatsverfassung, herrschaftslos, buntscheckig, die so etwas wie Gleichheit gleichmäßig an Gleiche und Ungleiche verteilt“ (*Der Staat* 558c), ohne Würdigung von Sachverstand, Bildung, Herkunft, Vermögen oder persönlicher Leistung. Nicht minder frevelhaft ist ihre Neigung zu libertärer, alle Autorität untergrabender Freiheit. Selbst die Tiere sind von der unbeschränkten Freiheit angesteckt, die in Athen herrscht. Niemand, der es nicht selbst erlebt hat, wird es glauben, „wie viel freier und frecher sie hier sind als anderwärts“ (*Der Staat* 563c). Die Pferde und Esel beispielsweise sind „daran gewöhnt, frei und stolz daherzuschreiten und jeden, der ihnen auf der Straße begegnet, anzurennen, wenn er nicht ausweicht. Und so ist auch sonst alles voll der Freiheit“ (*Der Staat* 563c). Die Demokratie erweist sich als Herrschaftslosigkeit, in der auch der „Wahnwitz der

Menge“ (*Der Staat* 496c) ungezügelt zum Zuge kommt. Das sind, so die Diagnose, untrügliche Zeichen einer zugleich dem Seelen- und dem Staatsverfall geweihten Verfassung. Spektakuläre Fehlleistungen der Demokratie bestätigen das Krankheitsbild: Die von der Mehrheit des Demos vorangepeitschte „Selbsterfleischung“ (Hildebrandt 1973: IX) Athens im Peloponnesischen Krieg gehört dazu. Von den Fehlleistungen zeugt auch die Zerbrechlichkeit der Demokratie, ja: ihre Anfälligkeit für Selbsterstörung. Im Jahr 411 v. Chr. lassen sich die Athener sogar zur Preisgabe der Demokratie überreden – ein spektakulärer Fall des selbstbestimmten Übergangs von der Demokratie zur Diktatur. Doch auch die Demokratie, die nach der Kapitulation Athens im Peloponnesischen Krieg und nach der Etablierung eines 30-köpfigen pro-spartanischen Tyrannenregimes im Jahre 403 v. Chr. in Athen eingesetzt wird und bis zum Beginn der Makedonierherrschaft im letzten Drittel des 4. Jahrhunderts v. Chr. die dominierende Staatsverfassung bleibt, fabriziert schwerwiegende Fehlentscheidungen. Zu ihnen gehört die Verhängung drakonischer Strafen, wie die Hinrichtung von Sokrates im Jahre 399 v. Chr.

Platons Kritik zielte auf eine Demokratieform ab, die der „extremen Demokratie“ der aristotelischen Staatsformenlehre nahekommt, jener Ordnung, in der alles zur Disposition der jeweiligen Mehrheit steht. Die Kritik zielt auf die Makro- und die Mikroebene der Demokratie, auf die Staatsverfassung ebenso wie auf die Seelenverfassung des Menschen, der der Demokratie entspricht. Der „demokratische Mann“ (*Der Staat* VIII 557b) ist so unberechenbar wie das Los, das in der radikalen Demokratie über die Vergabe öffentlicher Ämter entscheidet. Der „demokratische Mann“ ist der Inbegriff fehlender Ordnung und mangelnder Verantwortung. Er lässt sich nur von seinen Launen und Trieben leiten: „Und so verläuft denn sein Leben Tag für Tag so, daß er der gerade sich einstellenden Begierde nachgibt. Bald zecht er und lauscht dem Flötenspiel, dann wiederum gibt er sich mit Wasser zufrieden und magert ab; bald treibt er Gymnastik, dann liegt er wieder auf der Bärenhaut und kümmert sich um nichts; ab und zu tut er auch so, als beschäftigte er sich mit Philosophie. Oft tritt er als Staatsmann an die Öffentlichkeit, springt von seinem Sitz auf und redet, was ihm gerade in den Mund kommt, und nicht anders steht es mit seinem Handeln. Eifert er einmal irgendwelchen Kriegshelden nach, so wirft er sich auf deren Handwerk, gefallen ihm die Geschäftsleute, so wendet er sich deren Tätigkeit zu. Weder Ordnung noch Pflichtzwang regelt sein Leben, sondern er lebt so in den Tag hinein bis an sein Ende und nennt das ein liebliches, freies und seliges Leben“ (Platon, *Der Staat*, 561cd).

Gewiss: Später, insbesondere in seinem Altersdialog *Nomoi*, betont Platon die Teilhabemöglichkeit, die Gesetzesherrschaft und die hiermit gewährleistete Rechtssicherheit der Bürger viel stärker. Doch der Kern seiner Demokratiekritik bleibt intakt: Die Demokratie weicht faktisch und in ihrem Potenzial für Platon viel zu weit von der Norm des guten Gemeinwesens ab, insbesondere von den Tugenden, die von der politischen Führung eines Landes ebenso verlangt werden wie von seinen Vollbürgern. Die Tugenden heißen vor allem Besonnenheit, Tapferkeit, Weisheit und Gerechtigkeit. Doch von ihnen ist in der Demokratie nichts in Sicht. Dort herrscht die „Anarchie der Lüste“ (Frede 1997: 252), und ihre „Psychopathologie“ (Schwaabe 2007a: 38) ist zugleich das Drehbuch für die Auflösung der Demokratie.

Platon hat, so heißt es, von der Demokratie im alten Griechenland ein „Zerrbild“ gemalt (Ottmann 2001b: 62). Das ist nicht falsch. Platons Porträt der athenischen Demokratie will keine empirisch-analytische Bestandsaufnahme sein. Auch greift zu kurz, wer Platon instrumentalistische Theoriebildung zuschreibt, wie Richard Saage, der „Demokratietheorie in antidemokratischer Absicht“ am Werke sieht (Saage 2005: 58ff.). Vielmehr geht es um eine zugleich wissenschaftliche und literarische Darstellung, um teils ernste, teils spielerische, mitunter mit Karikatur liebäugelnde Erzählung und darum, Exempel und Verstrickungen zu erläutern, in die der gerät, der Freiheit als Lizenz versteht, zu tun, was immer man will. Zugrunde liegt eine an einer Gerechtigkeits- und Tugendlehre ausgerichtete normativ-analytische Kritik in erzieherischer Absicht, die von einer entwicklungsgeschichtlichen These untermauert wird. Dieser These zufolge wandeln sich die Verfassungen vom archaischen Stammeskönigtum über die Herrschaft der Wenigen zur Herrschaft der armen Vielen und anschließend zur Tyrannis. Diese These ist allerdings weder geschichtsdeterministisch noch als Rekonstruktion eines Verfassungskreislaufs gemeint. Sie ist vielmehr idealtypisierend konstruiert und dient der Belehrung (Ottmann 2001b: 58, Frank 2007). Ihre Botschaft lautete: Keine der existierenden und der möglichen Staatsverfassungen genügt den Kriterien des besten Staates, schon gar nicht die Demokratie. Die Demokratie ist vielmehr eine für das Gemeinwesen und den Bürger schlechte Staatsverfassung. Mehr noch: Sie ebnet den Weg in die allerschlechteste Verfassung, die Tyrannis – aufgrund ihres Übermaßes an Freiheit und der dadurch bestärkten Neigung, sowohl die Herrschaft der irdischen Gesetze und die der Götter als auch die natürliche Autorität zu unterminieren (*Der Staat* VIII). Die Demokratie ist somit eine unheilvolle Staatsverfassung. Und weil ihr die Umformung zu einer noch schlechteren Ordnung auf die Stirn geschrieben ist, ist sie Teil der Instabilität der

politischen Ordnungen. Diese Instabilität aber ist ein zentrales Problem der griechischen Poliswelt, wenn nicht das zentrale (Gehrke 2001: 137).

### 1.5 Über Platon hinaus: Aristoteles' Kritik der Demokratie

Grundlinien von Platons Demokratiekritik finden sich bei Aristoteles wieder. Die wichtigsten Stichworte sind: Verfehlen der guten Staats- und der tugendhaften Seelenverfassung; Gleichheit, die auch Ungleiches gleich behandelt; schwere Mängel der demokratischen Institutionen, wie Anfälligkeit für Demagogie; tendenziell selbsterstörerische Außenpolitik; übermäßige Neigung zu Umverteilung und rücksichtsloser Ausbeutung und nicht zuletzt Nichtkalkulierbarkeit.

Allerdings ist Aristoteles' Demokratietheorie viel komplexer als diejenige Platons. Vor allem profitiert sie von einem Perspektivwechsel: Aristoteles' Demokratielehre hat ein ungewöhnlich breites empirisch-vergleichendes Fundament. Zu diesem gehört nicht nur der sorgfältige Vergleich der Demokratie mit anderen Staatsverfassungen, sondern auch der Vergleich verschiedener Demokratieformen. Diese Vorgehensweise zeigt, dass die Struktur­mängel der Volksherrschaft, die Platon so eindrücklich aufspießt, nicht Konstanten sind. Vielmehr variieren sie mit dem Demokratietypus. Die Struktur­mängel der Demokratie sind umso größer und folgenreicher, je mehr die Volksherrschaft zur Radikaldemokratie neigt – und sie sind tendenziell kleiner und weniger folgenreich, je gemäßigter eine Demokratie verfasst ist. Mehr noch: Es gibt Spielraum für Institutionendesign. Die Struktur­mängel der extremen Demokratie können durch bessere Institutionen gelindert werden – vor allem wenn die Demokratie zum Bestandteil einer Mischverfassung wird. Auch damit entwickelt Aristoteles Platons Lehre weiter und löst sie von der engen Bindung an den Idealstaat der Philosophenherrschaft.

Aristoteles ist im Unterschied zu Platon auch nicht ein absoluter „Gegner der Demokratie“ (Schwaabe 2007a: 29), wenngleich er zu ihr „eine beträchtliche Distanz“ hält (Schwarz 1989: 33). Allerdings variiert diese Distanz mit der Demokratieform: Sie ist umso größer, je mehr die Volksherrschaft der „extremen Demokratie“ nahekommt, und tendenziell geringer, je stärker sie durch Gesetzesherrschaft und andere nicht-extreme Spielregelwerke gezügelt wird (Bates 2003).

Die Mängel der demokratischen Judikative sind ein Beispiel. Die Rechtsprechung der Geschworenengerichte öffnet der Willkür mitunter Tür und Tor. Das ist kein Zufall. Die Geschworenengerichte setzen sich aus per Los gewählten Laienrichtern zusammen. Diese fällen ihre Urteile nach passiver Anhörung und ohne Beratung. Fehltritte und willkürliche Entscheidungen sind nicht selten.

Hinzu kommen Fehltritte der Volksversammlung, teils infolge von Unwissenheit, teils aufgrund von Desinformation, mitunter bedingt durch moralische und intellektuelle Überforderung oder durch interessen­geleitetes Handeln. Weil das häufig vorkommt, liegt der Verdacht auf einen Systemdefekt nahe. Aber die Größe dieses Systemdefekts variiert erkennbar mit dem Grad der Radikalität der Demokratie: besonders groß sind diese Mängel in der extremen Demokratie.

Gleiches gilt für die Anfälligkeit der Demokratie für Demagogie. Die Direkt­demokratie der antiken griechischen Stadtstaaten basiert auf einer „Gesellschaft von Angesicht zu Angesicht“ (Finley 1980), in der man sich häufig, mitunter täglich begegnete – auf dem Markt oder in einer der politischen Arenen. Zudem ist die Bürgerschaft, zumal die in Athen, „nicht nur eine politische, sondern auch eine kultische Gemeinschaft“ (Gehrke 1999: 109): Zahlreiche Götterfeste und rege Beteiligung an der Politik sowie an künstlerischen und sportlichen Darbietungen führen die Bürger zusammen. In dieser Gesellschaft spielen begabte Redner eine herausragende Rolle, und in der Politik vor allem die Redner, die öffentlichkeitswirksame vereinfachende Deutungen und eingängige, populäre Handlungsempfehlungen anbieten können. Zu diesen Rednern gehören Personen, die Hervorragendes oder Aufsehererregendes geleistet haben und beispielsweise wirtschaftlichen Reichtum erlangt, wohltätige Gaben verteilt oder militärischen Ruhm errungen haben, so wie – bis zu seiner Verbannung – Thukydides, Perikles' Feldherr (Finley 1991: 107ff.). Zu den begabten Rednern zählen aber auch die Demagogen, die die Menge mal für dieses, mal für jenes Vorhaben begeistern, demnach für wandernde Mehrheiten sorgen und die Menge nicht selten zum Schaden aller aufwiegeln. Wiederum gilt: Die Anfälligkeit für Demagogen variiert mit dem Demokratietyp – sehr groß ist sie im Falle der extremen Demokratie, entschieden kleiner im Fall der gemäßigten Volksherrschaft.

Die Demokratiekritik, auch die des Aristoteles, speist sich zudem aus der Kritik der Außen- und der Militärpolitik der athenischen Demokratie. Wiederum sind Zusammenhänge mit dem Demokratietyp auffällig. In der Außen- und der Militärpolitik kann vor allem eine zur extremen Demokratie neigende Herrschaft schwere Schäden anrichten und tut dies auch. Zum besseren Verständnis muss erwähnt werden, dass die altgriechischen Demokratien, insbesondere der Staat der Athener, weit mehr als die modernen Demokratien zum Kriegführen geneigt und vom Krieg geprägt sind (Gehrke 1999: 111ff.). Militante Demokratien sind die altgriechischen Ordnungen der Volksherrschaft, nicht pazifistische, und wo immer es möglich ist, entfalten sie imperialen Ehrgeiz. Doch nicht das bringt die Demokratiekritiker auf. Anstoß nehmen sie vielmehr an der mangelnden Vernünftigkeit der Außen- und Militärpolitik in der extremen Demokratie: In der

Außenpolitik befürwortet die Masse der Armen dort häufig eine aggressive Militärpolitik, von der Gier getrieben, hierdurch Lohn, Beute und Siedlungsraum zu erlangen. Insbesondere wird der Demokratie die letztlich selbstzerstörerische Kriegführung vorgehalten, wie im Falle des Peloponnesischen Krieges (431-404 v. Chr.), in dem die athenische Volksversammlung „für eine Politik der rücksichtslosen Machterweiterung“ (Funke 2000: 124) eingetreten ist, besonders verlustreiche Entscheidungen herbeigeführt und Athen an den Rande des Zusammenbruchs gebracht hat. Kritik ruft auch die rabiante Art und Weise hervor, in der das demokratische Athen die abhängigen Städte im Attischen Seebund behandelt. Anstoß nehmen die Kritiker zudem an der Umwandlung des Bundes in ein Untertanengebiet, an der Unterdrückung der Städte und ihrer finanziellen Ausplünderung sowie an der Niederwerfung von Städten, die vom Bund abgefallen sind, oder – wie die Melier – im Peloponnesischen Krieg eine Neutralitätspolitik betrieben haben. Das beantwortete das demokratische Athen mit einem Blutbad unter allen erwachsenen Männern der Insel Melos und mit der Versklavung von Frauen und Kindern der Melier (Thukydides, *Geschichte des Peloponnesischen Krieges* 5, 84-116, Funke 2000: 124).

Für die Distanzierung der aristotelischen Theorie von der Demokratie ist auch die Auffassung verantwortlich, die Volksherrschaft neige infolge übermäßiger Verteilung, Umverteilung und Ausbeutung zur Instabilität anstatt zur erstrebten Stabilität. Tatsächlich finanziert sich die Demokratie der Athener unter anderem aus Beute und durch Ausbeutung vor allem von besiegten Gemeinwesen, aber auch von Verbündeten. Zudem schürt sie den Streit zwischen Arm und Reich, beispielsweise durch hohe Belastung der Reichen mit Zwangsabgaben oder durch öffentliche Anschuldigungen, üble Nachrede oder gar Verbannung. Oft läuft die Herrschaft der Volksversammlung, nach dem Urteil ihrer Kritiker, auf unversöhnlichen Streit zwischen Arm und Reich hinaus, bei dem der Nutzen der einen der Schaden der anderen Streitpartei ist und bei dem es keine Chance für kooperatives Verhalten und Nutzenmehrung zugunsten aller Beteiligten gibt (Wagschal 2000). Mehr noch: Die Volksversammlung destabilisiert durch Schüren des „Klassenkampfes“ (Sartori 1992: 278) die politische Ordnung. Die tendenziell gewaltmonistische Herrschaft der Volksversammlung und die Schwäche der Gewaltenteilung erweisen sich – auch bei immanenter Betrachtung – als schwere Bürde der radikalen Form der Demokratie. So jedenfalls urteilen die Demokratiekritiker – und auch das hinterlässt tiefe Spuren in der aristotelischen Demokratielehre.

Aus dem Blickwinkel der aristotelischen Lehre verstößt die Demokratie, vor allem in ihrer extremen Form, gegen die wichtigsten Normen einer guten Staats-

verfassung. Sie begrenzt die Herrschaft nicht durch das Gesetz. Doch ohne Recht, Moralität und Gesetz ist der Mensch die ruchloseste und rohste Kreatur (*Politik I 2 1253a*). Die Demokratie, insbesondere ihre Extremform, verletzt ferner den Grundsatz, das Herrscherwohl nicht über das Gesamtwohl zu stellen, und bricht das Gebot, die Regierten nicht zugunsten der Regierenden auszubeuten, sondern ihre Tugend und ihr Wohl zu fördern. Die Demokratie verfehlt somit den Staatszweck. Der Staatszweck aber besteht nach Aristoteles darin, dass man „gut lebe“ (*Politik III 9 1280b*), und zwar im Sinne eines glücklichen, tugendhaften Lebens: Seine Kennzeichen sind Tapferkeit, Freigiebigkeit, Besonnenheit, Gerechtigkeit und Lebensklugheit, nicht etwa Gelderwerb oder Genussmaximierung (Höffe 2001, 2008: 63f.). Die Demokratie verfehlt diesen Zweck, und zwar umso mehr, je näher sie der extremen Volksversammlungsherrschaft kommt. Und weil sie den Staatszweck verfehlt, ist die Demokratie eine fehlerhafte Staatsform und bedarf des Gestaltwandels in einer Mischverfassung.

Auch deshalb liegt eine Welt zwischen Aristoteles' Demokratiebewertung und der Lobrede auf die athenische Demokratie, wie sie in Perikles' Totenrede zum Gedenken der Gefallenen am Ende des ersten Jahres des Peloponnesischen Krieges zum Ausdruck kommt (Thukydides, *Geschichte des Peloponnesischen Krieges* 2, 35-46). Perikles und andere Fürsprecher der Demokratie preisen die aktive Beteiligung aller Bürger, die ohne Ansehen des Vermögens erfolge, und loben die Schulung und die Entfaltung persönlicher Qualitäten in der öffentlichen Willensbildung mitsamt der hiermit bewirkten Pflege und Förderung tugendhaften Handelns (Croix 2004). Von all diesem Lob der Demokratie findet sich bei Platon nichts und bei Aristoteles wenig.

## 1.6 Würdigung der aristotelischen Demokratietheorie

Im Streit über Vorzüge und Schwächen der athenischen Demokratie im 5. und 4. Jahrhundert v. Chr. haben die Demokratiekritiker eine einflussreiche Position erlangt. Aber ihre Kritik ist riskant. Die Kritik an der Verfassung Athens kann nämlich als Parteinahme für die Gegner Athens gewertet werden. Das kann für die Kritiker lebensgefährlich werden. Ferner sind die Deutungen der Demokratiekritiker nicht über jeden Einwand erhaben. Der aristotelischen Lehre beispielsweise hält man vor, sie unterschätze das Ausmaß der Gesetzherrschaft in der athenischen Demokratie ihrer Zeit (Meier u.a. 1972: 831, Anm. 53, 828f.). Zudem überschätze sie das Maß, in dem die Armen die Herrschaft über die Legislative, die Exekutive und die Judikative gewonnen hatten, so argumentieren bei-

spielsweise Strauss (1991), Welwei (1999), Pabst (2003) und Schwartzberg (2004). Tatsächlich mehren sich die Hinweise, dass die Vollbürgerschaft ihren großen Handlungsspielraum nicht voll ausschöpfte und der Gesetzherrschaft mehr Raum ließ, als Aristoteles' Ausführungen erwarten lassen (Schuller 2006a). Im Mittelpunkt öffentlicher Erörterung und Entscheidung standen in Athens Demokratie die Außen- und die Militärpolitik sowie – noch häufiger – die Ehrung und Belohnung von Bürgern, Metöken und Auswärtigen. Seltener wurde über wirtschaftliche oder erziehungspolitische Angelegenheiten beschlossen. Das Haupttätigkeitsfeld der Volksversammlung betraf vielmehr die „unmittelbar sich aus dem Gang der politischen Ereignisse ergebende aktuelle Situation“ (Bleicken 1994: 182). Unter bestimmten Umständen variierte die Volksversammlung die politischen Spielregeln. Dazu war sie befugt. Doch sie übte diese Verfahrensherrschaft vergleichsweise selten aus, was als weiterer Hinweis auf eine gewisse Selbstzügelung gewertet werden kann (Bleicken 1994: 183). Ferner spricht manches dafür, dass das demokratische Ziel der Beteiligung möglichst vieler der Realität mitunter näher kam als das Bild von der „Klassenherrschaft der Habenichtse“ (Pabst 2003: 28f.), dem die Demokratiekritiker anhängen (Rhodes 2004). Auch scheint die von der antiken Demokratiekritik angeprangerte Beraubung der Begüterten eher ein Tatbestand jener Staaten gewesen zu sein, in denen die Demokratie aus einem Umsturz hervorging, und nicht eine Gesetzmäßigkeit jeder Demokratie (Pabst 2003: 29). Ferner scheinen die antiken Demokratiekritiker mitunter vorschnell vom Unterschied zwischen „reich“ und „arm“ auf die Differenz zwischen „edel“, „vorzüglich“, „geistig gewandt“ einerseits und „nothabend“, „untauglich“ und „unverständlich“ andererseits geschlossen zu haben (ebd.: 31).

#### *Von den edukativen und freiheitsdienlichen Funktionen der Demokratie im Staat der Athener*

Hinzu kommen Hinweise auf erzieherische Funktionen der Demokratie. Selbstbeschreibungen und Zeugnisse von Anhängern der Demokratie vermitteln das Bild einer vitalen, stolzen Gesellschaft freier und gleicher Bürger. Ein eindrucksvolles Beispiel gibt die oben schon erwähnte Totenrede des Perikles zu Ehren der im ersten Jahr des Peloponnesischen Krieges gefallenen Athener im Winter 431/430 v. Chr. Perikles pries den Wert, auch den erzieherischen Wert der politischen Beteiligung und die Qualität der politischen Institutionenordnung. Obendrein war aus seiner Sicht das Urteil der breiten Menge meist vernünftig. Ferner habe die öffentliche Erörterung politischer Fragen dazu geführt, Entscheidungsalternativen sorgfältig zu durchleuchten und abzuwägen. Perikles und andere

Befürworter der Demokratie lobten zudem die erzieherische Bedeutung der Teilhabe der Vielen an den öffentlichen Angelegenheiten und entwickelten insoweit eine frühe Form der partizipatorischen Demokratietheorie (siehe Kapitel 14). Ergänzend kam die Auffassung hinzu, die Demokratie mache aufgrund der Einbindung der Einwohner die Polis stark – im Innern und nach außen. Schlussendlich hoben die Demokratiebefürworter die Freiheit hervor: In der Demokratie könne man leben, wie man wolle – und das war, im Gegensatz zu Platon und Aristoteles, nicht kritisch-distanziert gemeint, sondern als Lob der Freiheit (Meier u.a. 1972: 828f.).

#### *Altgriechische Demokratiepraxis und moderne konstitutionelle Demokratie*

Das Für und Wider der Demokratie im antiken Griechenland ist Teil eines Schulenstreites, in dem die aristotelische Lehre eine kritisch-distanzierte Haltung einnimmt. Dieser Streit währt bis in die Moderne. Er bekommt zusätzliche Kraft durch die Spaltung zwischen den Anhängern der prozessorientierten Demokratieauffassung, die für die Pflege von Staatsbürgertugenden durch politische Beteiligung eintreten, und den Anhängern der institutionellen Lehre, die vor allem die Antinomie von Staatsgewalt und individueller Freiheit zur Bewertungsgrundlage machen. Der institutionellen Lehre zufolge sind die Allmacht der Volkssouveränität und die Unterdrückung des Individuums die Hauptmerkmale. Anstelle der Staatsbürgertugenden sehen die Anhänger der konstitutionellen Lehre die „Staatsknechtschaft des Individuums“ (Jacob Burckhardt) oder die „Terrorisierung des Individuums durch die Masse“ (Bleicken 1994: 582). Dagegen steht die Auffassung der Prozessualisten. Sie betonen die Funktionstüchtigkeit der demokratischen Institutionenordnung und die Wertigkeit demokratischer Verfahren.

Gewiss ist der Unterschied zwischen den Demokratien der griechischen Antike und denen der Neuzeit groß. Die griechische Antike kannte nur die Direkt-demokratie in kleinen Gemeinwesen. Heutzutage aber herrscht die Repräsentativdemokratie in größeren oder großen Flächenstaaten vor. Zur Vollbürgerschaft gehörten in der Antike bestenfalls 20 bis 25 Prozent der Erwachsenen, heutzutage sind es an die 100 Prozent. Allerdings entschieden die Bürger der altgriechischen Demokratien über viel mehr als die der modernen Demokratien. Und im Unterschied zum Wähler einer modernen einheitsstaatlichen Demokratie, der alle vier oder fünf Jahre zur Wahlurne schreitet, hielten die Bürger Athens und anderer altgriechischer Demokratien in der Volksversammlung „tatsächlich und jederzeit alle Entscheidungen in ihren Händen“ (Dahlheim 1994: 197), und zwar in der Volksversammlung ebenso wie in den Geschworenengerichten. Unbekannt waren in der antiken Demokratie nicht nur die Repräsentativverfassung, sondern

auch die intermediären Institutionen – Parteien, Interessengruppen, Bürgerinitiativen und Medien. Unbekannt waren zudem die Gegenkräfte zur ungezügelten Volksherrschaft, wie eine unabhängige fachgeschulte Richterschaft, Menschen- und Grundrechte und die richterliche Nachprüfbarkeit des Tuns und Lassens der Exekutive und der Legislative.

Nach den Maßstäben des 21. Jahrhunderts würden sich die athenische Verfassung des 5. und 4. Jahrhunderts v. Chr. und die anderen Demokratien der Poliswelt nicht als echte Demokratien qualifizieren, sondern allenfalls als hochgradig „defekte Demokratien“ (Merkel/Croissant 2004) – verunstaltet durch schwere Partizipations-, Wettbewerbs- und Kontrollmängel und massivste Menschenrechtsverletzungen wie im Falle der Sklaverei, die ein zentraler wirtschaftlicher Pfeiler der politischen Beteiligung der Vollbürger war. Manche haben deshalb die antiken Demokratien als Oligarchien eingestuft oder als „Massenaristokratie“ der Vollbürger über Sklaven gewertet, so Heinrich von Treitschke (1898: 257).

Allerdings wird den altgriechischen Demokratien und dem Staat der Athener der nicht gerecht, der sie nur als „Massenaristokratie“, „elitäre Oligarchie“ und von der modernen Demokratie grundverschiedene Herrschaft wertet. Wer dies tut, übersieht das Neue, das mit der antiken Demokratie entstanden war: „die Erteilung des politischen Rechts ohne Rücksicht auf Herkunft und Vermögen“ (Bleicken 1994: 394), die politische Gleichheit der Bürger, gleichviel, ob diese arm oder reich waren, das hohe Maß an aktiver, bewusster Teilhabe, das sie ihren Vollbürgern ermöglichte, und die Vorstellung der weitgehenden Identität von Regierenden und Regierten (Ottmann 2001a: 110).

#### *Von den Schwächen und den Stärken der aristotelischen Demokratietheorie*

Von dieser Staatsform handelt die aristotelische Demokratietheorie. Dass sie dabei empirisch in allen wesentlichen Belangen zutrifft, wird man nicht behaupten können. Davon zeugen beispielsweise althistorische und ideengeschichtliche Studien, beispielsweise Hansen (1991, 1998), Bleicken (1994), Ottmann (2001a: 92–112, 2001b) und Pabst (2003). Insbesondere scheint die aristotelische Demokratietheorie den Grad der Radikalität der athenischen Demokratie zu überschätzen. Doch das sollte nicht die überragende Bedeutung dieser Theorie verdecken. Denn sie ist unter den zeitgenössischen Zeugnissen die am besten dokumentierte Analyse der Demokratien in den altgriechischen Poleis. Sie liefert obendrein einen zentralen Beitrag zur Erkundung der Idee und der Wirklichkeit der athenischen Verfassung im 5. und 4. Jahrhundert v. Chr.

Überdies kann sich die aristotelische Demokratielehre einer anspruchsvollen, selbst für viele nachfolgende Theorien beispielgebenden Architektur rühmen:

Sie ist – erstens – eine komplexe Theorie, die sowohl die Input- als auch die Output-Dimension der Demokratie beobachtet. Sie untersucht – zweitens – nicht nur die geschriebenen Gesetze, sondern auch die Verfassungswirklichkeit der Staatsformen. Drittens ist die systematische Komparatistik eines ihrer Markenzeichen: Die aristotelische Theorie analysiert die verschiedenartigen Demokratieformen und vergleicht sie untereinander und mit anderen Regimen – mit guten Gründen, denn die Demokratie war keineswegs die einzige Staatsform (Brock/Hodkinson 2000). Die aristotelische Demokratietheorie erkundet – viertens – Bestands- und Zerfallsbedingungen politischer Regime und entwickelt in diesem Zusammenhang – der fünfte Vorteil – die erste differenzierte Theorie der Funktionsvoraussetzungen der Demokratie. Zu den Funktionsbedingungen gehören ein hinreichendes Maß an Interessenharmonie in der Vollbürgerschaft; relativ hohe soziale Homogenität bei potenziell spalterisch wirkenden Themen wie Vermögensverteilung und ethnische Zusammensetzung; ein überschaubarer Stadtstaat; eine gefestigte, aber gleichwohl gemäßigte Beteiligungsbereitschaft der Bürgerschaft sowie die Bereitschaft und Befähigung, dem Gebot tugendhaften Handelns nachzukommen; in sozioökonomischer Hinsicht eine breite Mittelschicht und nicht zuletzt auch Autonomie der Stadtstaaten in politischer, wirtschaftlicher und militärischer Hinsicht.

Die aristotelische Demokratietheorie ist – sechstens – Teil einer größeren Lehre von den Strukturen und vom Wandel der „Staatsverfassungen“ (*Politik* III 6 1278b), die zu einem Pfeiler der vergleichenden Analyse politischer Systeme wurde. Ihre Schlüsselvariablen zur Typologisierung von Staatsformen, wie die Zahl der Herrschenden, ihre sozialökonomische Struktur, die Spaltung zwischen Reichen und Mittellosen und die Qualität der Herrschaft, gehören zu den Standardinstrumenten politischer und sozialer Analyse späterer Generationen der Staats- und Sozialwissenschaften. Beispielgebend ist überdies – siebtens – die Kombination von normativer Theorie und empirischer Analyse in der aristotelischen Staatsformenlehre. Mit ihr wird geprüft, ob eine Staatsverfassung dafür geeignet ist, „dem Menschen bei der Verwirklichung eines sittlichen Ziels in der Gesellschaft, dem Rechtswesen und allgemein in einem rechten Leben zu helfen“ (Finley 1980: 9). Die Suche nach dem „Idealstaat“ (Demandt 1993) oder auch nur dem relativ besten Staat, der dem tugendhaften Leben mehr Raum gibt, leitet auch die aristotelische Theorie. Dass sie dabei „Vorgriff auf eine liberale Demokratie“ nimmt (Höffe 2001c), klingt sympathisch, ist aber fraglich, denn dazu fehlen ihr unter anderem das Menschen- und Grundrechtfundament und eine überzeugende Gewaltenverteilungslehre.

Außerdem fügt die aristotelische Demokratietheorie der statischen Betrachtung eine dynamische Komponente hinzu, nämlich die Vorstellung vom Wandel der Staatsverfassungen bis zu ihrem Niedergang. Das ist der achte Punkt. Ferner hat sie – neuntens – wie schon zuvor Platon, nicht nur die Makrostrukturen der Staatsverfassung im Blick, sondern auch politisch-kulturelle Eigenschaften der Demokratie – die Seelenverfassung und insbesondere die Stärken und mehr noch die Schwächen des „demokratischen Menschen“. Obendrein erörtert die aristotelische Demokratietheorie – der zehnte Vorteil – alle drei Dimensionen des Politischen: die institutionellen Formen, die politischen Vorgänge und den Inhalt politischer Entscheidungen, den sie vor allem anhand der Qualität des Regierens erfasst.

Auch in dieser Hinsicht ist die aristotelische Staatsformenlehre, so distanziert ihr Verhältnis zur Demokratie ist, eine feste Grundlage für die wissenschaftliche Beobachtung politischer Systeme, einschließlich der Demokratien. Obwohl sie mehr als 2300 Jahre alt ist, und obgleich der Unterschied zwischen den altgriechischen Demokratien und den modernen Demokratien groß ist, erweist sich die aristotelische Staatsformenlehre auch heutzutage noch als ein komplexes, Maßstäbe setzendes Instrument für die geschulte Beobachtung, den sachkundigen Vergleich und die durchdachte Bewertung von demokratischen und autokratischen Staatsverfassungen.

## Kapitel 2

### Von Hobbes' Demokratiekritik zu Lockes frühliberalem Konstitutionalismus

Demokratie war nach Aristoteles bis weit in die Neuzeit hauptsächlich ein Begriff der Gelehrtensprache und spielte in der Geschichte der politischen Ideen und der Staatsformen eine untergeordnete Rolle (Fetscher/Münkler 1985-88, Ottmann 2001a-2006). Nennenswert erweitert wurde die Demokratietheorie erst rund zwei Jahrtausende nach dem Niedergang der athenischen Demokratie. Insbesondere die Aufklärungsphilosophie, vor allem die Kritik an der geburtsständischen Privilegienordnung und am Absolutismus, tauchte die Idee der Demokratie in neues Licht. Zugute kam ihr auch die Aufwertung repräsentativdemokratischer Ideen gegenüber direktdemokratischen Leitbildern. Hierdurch wurde die Demokratie allmählich positiver bewertet, wenngleich die meisten Gelehrten sie noch als eine minderwertige Staatsverfassung einstufen (Meier u.a. 1972, Münkler/Llanque 1999).

In diesem und dem nächsten Kapitel werden Kronzeugen für beide Sichtweisen aufgerufen. Die Kritik der Demokratie kommt mit Thomas Hobbes (1588-1679) zur Sprache. Mit John Locke (1632-1704) und Montesquieu (1689-1755) werden hingegen politische Denker vorgestellt, die dem Demokratiegedanken implizit oder explizit und dem der Zügelung der öffentlichen Gewalten ausdrücklich mehr Wohlwollen entgegenbringen.

#### 2.1 Thomas Hobbes über die Demokratie

Hobbes' Staatstheorie handelt von Themen, die viel grundsätzlicher sind als Demokratiefragen. Und doch enthält sie demokratietheoretisch mittel- und unmittelbar Ertragreiches, insbesondere eine schneidend scharfe Kritik der Volksherrschaft und ein von „aufgeklärtem Despotismus“ (Kraynak 1995: 567) geprägtes Plädoyer für den Staatsabsolutismus. Demokratietheoretisch besonders instruktiv sind das siebte und das zehnte Kapitel von *De Cive (Vom Bürger)*, Hobbes' 1641 anonym publizierter Schrift, sowie das 19. und 29. Kapitel des *Leviathan*, des 1651 veröffentlichten staats-theoretischen Hauptwerkes von Hobbes. Der klassischen Staatsformenlehre zunächst noch folgend, unterscheidet Hobbes zwischen Monarchie, Aristokratie und Demokratie. Das Unterscheidungsmerkmal ist die „Verschiedenheit des Souveräns oder der Person, die alle und jeden einzelnen der

Menge vertritt“ (*Leviathan*: 145). Doch im Unterschied zur aristotelischen Staatsformenlehre fragt Hobbes nicht länger, ob die Herrschaft dem Eigeninteresse des Herrschers oder dem Kollektivnutzen dient. Auch sieht er von der Reichtums-Armuts-Differenz ab, ebenso von Unterformen der Staatsverfassungen. Den Ausschlag gibt die Zahl der Herrschenden. Besteht die Vertretung des Volkes aus einer Person, ist die Staatsform monarchisch. Ist die Vertretung die Versammlung aller, handelt es sich um eine Demokratie, einen Volksstaat, ein „Popular Commonwealth“, so das englischsprachige Original. Und Aristokratie heißt die Staatsform, in der die Versammlung nur aus einem Teil des Volkes besteht. Andere Staatsverfassungen lässt Hobbes' idealtypisierende Unterscheidung nicht zu (*Leviathan*: 145).

Auch an einer zweiten Weggabelung wählt Hobbes einen Pfad, der von der aristotelischen Lehre wegführt: Für die Unterscheidung zwischen „richtigen Staatsformen“ und den „Abweichungen“ hat er nur Spott übrig. Gründet diese Differenzierung nicht bloß auf privaten Maßstäben für Gut und Böse, auf oberflächlicher Unzufriedenheit mit den Ordnungen, die man nicht mag, und Zufriedenheit mit denen, die man vorzieht (*Leviathan*: 519)? Stehen die Bezeichnungen für gute und verfehlte Staatsformen im Grunde nur für Namen, die nichts anderes ausdrücken als „die verschiedenen Meinungen der Bürger über die Herrschenden“ (*Vom Bürger*: 149)? Für seinen Staatsformenvergleich beansprucht Hobbes mehr analytische Schärfe. Die will er durch wohlfahrtstheoretisch fundierte Prüfsteine erlangen. Nicht um Tugend oder Freiheit geht es ihm dabei, sondern um „pure Sicherheitsgarantie“ (Bubner 2002: 130). Absoluten Vorrang hat die gesicherte Alternative zum Naturzustand, denn dort herrscht Krieg aller gegen alle. Dort haben „alle ein Recht auf alles“ (*Vom Bürger*: 69). Und dort ist das Leben „solitary, poore, nasty, brutish, and short“ – „einsam, armselig, ekelhaft, tierisch und kurz“ (*Leviathan*: 96). Jenseits der Sicherheitsgarantie wird aber die Förderung der Wohlfahrt der Bürger bedacht (*Vom Bürger*: 174). Die „Sicherheit des Volkes“ (*Leviathan*: 255), für die der Leviathan, die große „Friedensmaschine“ (Kersting 2002a: 156), sorgen muss, schließt die Chance der Wohlfahrtsmehrung ein.

Welten trennen Hobbes und die aristotelische Lehre. Im Unterschied zu Aristoteles strebt Hobbes nicht nach tugendhaftem, gemeinwohlverträglichem „guten Leben“, sondern nach materialistisch definierter Sicherheit und Wohlfahrtsermöglichung. Platon hätte Hobbes' Programm als einen gehobenen „Staat von Schweinen“ (Platon, *Der Staat* II 370-373) qualifizieren können, im Sinne eines Gemeinwesens, das sich primär um die elementare materielle Grundsicherung seiner Bürger sorgt, aber grundlegendere Fragen ihrer Erziehung und Tu-

gend systematisch ignoriert. Hier prallen grundverschiedene Menschen- und Staatsbilder aufeinander. Für Aristoteles und zuvor schon für Platon ist der Mensch wesentlich ein „Sozialwesen“, Hobbes aber begreift ihn als „Konfliktwesen“ (Höffe 2001b: 22) mit Raubtierqualität. Die erläutert Hobbes am gedanklich konstruierten Naturzustand vor der Gründung eines Staates. Im Naturzustand ist der Mensch dem anderen Menschen ein Wolf. Er ist sogar „wilder als ein Tier“ (Bubner 2002: 134), denn die Vernunft treibt ihn dazu, nicht nur die Bedürfnisse des Augenblicks zu bedenken, sondern auch den „Hunger von morgen“ (ebd.: 134). Im Naturzustand sorgt sich der Mensch deshalb nur ums eigene Überleben und um sein „Privatwohl, um das Wohl seiner Familie, seiner Verwandtschaft und seiner Freunde“ (*Leviathan*: 146f., *Vom Bürger*: 59). Doch das kollidiert mit dem Gemeinwohl.

Allerdings kann der Konflikt zwischen Privatinteressen und Gemeininteressen vermittelt werden. Davon handelt Hobbes' Lehre vom souveränen autoritären Herrscher, der sich durch die vertragliche Selbstbindung der Individuen und deren Unterwerfung legitimiert. Die vertragliche Grundlage ist ein „Herrschaftsbegründungsvertrag, kein Herrschaftsbegrenzungsvertrag“ (Kersting 2008: 262). Daraus erwächst der autoritäre Staat, der „Leviathan“, wie der bibelkundige Hobbes mit Blick auf das Buch Hiob der Heiligen Schrift sagt: Der Leviathan ist das „von Menschen aus Menschen für Menschen“ (Kersting 2008: 258) gebaute Gegenstück zu dem gewaltigsten Tier, das Gott auf Erden geschaffen hat.

Dass es schwere Konflikte zwischen Privat- und Gemeininteressen gibt, liegt für Hobbes auf der Hand. Ob sie vermittelt werden können, und – wenn ja – in welchem Maß, erörtert sein Staatsformenvergleich. Der Vergleich führt zum Ergebnis, dass das öffentliche Interesse und das Privatinteresse am meisten in der Monarchie übereinstimmen, nicht in der Demokratie: Reichtum, Macht und Ehre eines Monarchen ergeben sich alleine aus Reichtum, Stärke und Ansehen seiner Untertanen. Kein König kann „reich, ruhmvoll und sicher sein, dessen Untertanen entweder arm oder verachtenswert oder aus Not oder Uneinigkeit zu schwach sind, um einen Krieg gegen ihre Feinde durchhalten zu können“ (*Leviathan*: 147). Hobbes' Konstruktion der Monarchie atmet den Geist der „rex est populus“-Lehre. In Amt und Person des Königs verkörpert sich die Menge: „der König ist das Volk“ (*Vom Bürger*: 199) und regiert es zu seinem Wohle und dem des Volkes. In einer Demokratie oder Aristokratie hingegen „trägt der öffentliche Wohlstand zum Privatvermögen eines korrupten oder ehrgeizigen Menschen weniger bei als oftmals ein hinterlistiger Rat, eine verräterische Handlung oder ein Bürgerkrieg“ (*Leviathan*: 147).

Vorrang gebührt der Monarchie vor der Aristokratie und Demokratie auch, weil ihr Willensbildungsprozess leistungsfähiger ist. Die Demokratie hingegen laboriert an mangelbehafteter, instabiler, unsteter Willensbildung, die aufgrund des seltenen Zusammenkommens des Parlaments obendrein oft unterbrochen wird. Hobbes zufolge kann ein Monarch jedoch „jeden, wann und wo er will, zu Rate ziehen und folglich die Meinung von Menschen anhören, die von der Sache etwas verstehen, über die er nachdenkt, welchen Rang und welche Eigenschaft sie auch immer besitzen mögen, und zwar so lange vor der eigentlichen Handlung und so geheim, wie er es wünscht“ (ebd.: 147). In der Demokratie hingegen kommen bei der Willensbildung nur die in Frage, die von Anfang an zum Mitgliederkreis gehören. Doch das sind nach Hobbes größtenteils Leute, die nur ihren persönlichen Nutzen mehren oder sich als Demagogen profilieren wollen und die Bürger „zu Handlungen aufpeitschen ..., sie aber damit nicht regieren“ (ebd.). Bestenfalls ist die Demokratie „vor allem Gerede, eine rhetorische Veranstaltung“ (Skinner 2006: 48), um die Zustimmung der Leute für irgendein Vorhaben zu gewinnen. Doch das „Gerede“ hat es in sich. Es schürt den Meinungskampf bis zum Siedepunkt: Die Demokratie wird zur Bühne begabter, gesinnungsethischer Redner. Und die besingen die Leute und verhexen sie. Die Demokratie fördert auch aufwieglerische Auffassungen im Kreis der kirchlichen und der weltlichen Intelligenz und steigert sie zum Krieg der Doktrinen. Kriege der Doktrinen aber gehören zu den ideologischen Grundlagen des Bürgerkriegs in England, der Hobbes zeitlebens ängstigt (Hobbes: *Behemoth*, 1682).

Die Monarchie ist zudem, Hobbes zufolge, besser berechenbar und beständiger als andere Verfassungsformen. Ihre Entscheidungsbefugten regieren ohne Unterbrechung. Zudem sind sie weit weniger wankelmütig als die demokratische Versammlung, in der die Vielen beraten und entscheiden. Hier entwickelt Hobbes ein Argument, das rund 300 Jahre nach ihm die Ökonomische Theorie der Demokratie weiterführen wird: Der Demokratie sind regimespezifische Unbeständigkeiten eigen, die sich aus der großen Zahl der Beteiligten, den Unwägbarkeiten der Willensbildung und aus der Abhängigkeit der Abstimmungsergebnisse von schon geringfügigen Variationen der Spielregeln ergeben: „Die Entscheidungen eines Monarchen sind nur so unbeständig wie die menschliche Natur. In Versammlungen dagegen kommt zur natürlichen Unbeständigkeit noch die der Zahl“ (*Leviathan*: 147). Und von der „Inconstancy from the Number“, so das Original, zeugen beispielsweise wandernde Mehrheiten – heute für die Maßnahme A anstelle von B, morgen für B anstelle von C und übermorgen für C anstelle von A – und andere Unwägbarkeiten der Demokratie (siehe Kapitel 15).

Für die Monarchie, die Einerherrschaft, spricht nach Hobbes überdies der Vorteil des einheitlichen Akteurs, denn der garantiert Interessenhomogenität und Handlungsfähigkeit: Der monarchische Regent kann „nicht aus Neid oder Selbstinteresse mit sich selbst uneins sein“ (ebd.). Uneinigkeit aber entsteht in einer Versammlung, und zwar so heftig, dass sie zum Bürgerkrieg führen kann“ (ebd.: 148).

Ein weiterer Nachteil der Demokratie liegt in ihrer besonderen Anfälligkeit für Günstlinge. Gewiss: Günstlingswirtschaft gibt es auch in der Monarchie, doch in viel geringerem Maße. Die Günstlinge der Demokratie sind die Redner, also diejenigen, welche die Sprache als Machtmittel einsetzen und damit hauptsächlich Schaden anrichten. Die das Volk aufhetzenden Redner, so urteilt der an Thukydides' *Geschichte des Peloponnesischen Krieges* und am englischen Bürgerkrieg geschulte Hobbes, können die semantischen Gemeinsamkeiten in Staat und Gesellschaft zersetzen. Die Demokratie laboriert demnach im Unterschied zur Monarchie an einer weiteren gefährlichen Schwäche: Sie mutiert zu einer „aristocracy of orators, interrupted sometimes with the temporary monarchy of one orator“, so heißt es in Hobbes' *The Elements of Law* (S. 120). Die Demokratie als „Aristokratie der Redner, die mitunter von einer vorübergehenden Monarchie eines einzigen Redners unterbrochen wird“, bietet demagogisch versierten Rednern eine Bühne und ist schon aus diesem Grund bürgerkriegsanfälliger als andere Regime. Das ist Teil eines größeren Mangels: Die Demokratie intensiviert den Kampf um knappe Ressourcen, nährt das Misstrauen gegenüber dem Anderen und appelliert an die Eitelkeit (Apperley 1999). Die Demokratie schürt schweren Streit und steht im Verdacht, den Streit zum Bürgerkrieg zu steigern.

Hobbes erörtert auch Mängel der Monarchie, doch diese stuft er als weniger bedrohlich ein. Gewiss: Der Monarch kann ebenfalls zum demagogischen Redner werden, der schwere Konflikte schürt. Ferner ist die Nachfolgeregelung in der Monarchie krisenanfällig. Wird dort nicht mitunter einem Kind die Macht übertragen oder einem anderen, der ebenfalls nicht in der Lage ist, zwischen Gut und Böse für das Gemeinwesen insgesamt zu unterscheiden? Solche Defekte kommen vor, aber Hobbes zufolge findet man sie in jeder Regierungsform (*Leviathan*: 148f.).

Hobbes' Schlussfolgerung ist eindeutig: Nichts spricht für die Demokratie, für Gegenseitigkeit, Herrscherkontrolle und Responsivität der politischen Führung. Im Gegenteil: All dies würde das wichtigste Heilmittel verderben lassen – die ungeteilte Souveränität. Und genauso falsch wäre die Aufteilung der öffentlichen Gewalt auf weltliche und kirchliche Herrscher – eine scharfe Absage an den Herrschaftsanspruch der Kirche. Die beste Staatsform ist nach Hobbes die weltli-

che Herrschaft in Gestalt der Monarchie, insbesondere die kraftvoll regierte, autoritär und hierarchisch organisierte Königsherrschaft. Sie schützt, jedenfalls der Theorie nach, besser als andere Staatsformen gegen Bürgerkrieg, und sie befördert das Wohl ihrer Bürger wie keine andere. Die anderen Staatsverfassungen, Aristokratie und Demokratie, sind die mit großem Abstand schlechteren, weitaus instabileren Herrschaftsformen (Flathman 1993).

Hobbes' Staatsformenvergleich fällt zugunsten der absolutistischen Monarchie aus. Sieger ist ein Staatsabsolutismus mit Gewaltenfusion, Zensur und Verhaltenskontrolle. Doch im Unterschied zum Totalitarismus ist dieser Staat „kein Gesinnungslehrer“ und deshalb „kein Erziehungsstaat“ (Kersting 2002a: 173). Befunde, die gegen die staatsabsolutistische Lösung sprechen könnten, wägt Hobbes allerdings nur am Rande ab und befindet sie als zu leicht. Allerdings ist Hobbes ein Staatstheoretiker, den vor allem anderen die Souveränität interessiert und die Chance, die der Herrscher dadurch für die Gewährleistung von Ordnung, Sicherheit und Wohlfahrt bekommt. Legitim können im Grundsatz alle drei Regierungsformen sein, die Monarchie, die Aristokratie und die Demokratie. Das ist kein Zufall. Denn Hobbes' Theorie ist primär absolutistisch und nur sekundär anti-demokratisch: Jede Staatsform, in welcher der Souverän den gesellschaftlichen Frieden wahrt, das Land nach außen verteidigt und Wohlfahrt ermöglicht, ist ihr zufolge rechtmäßig. Dass diese Ziele in einer Demokratie erreicht werden, hält Hobbes allerdings für weniger wahrscheinlich als im Falle der Monarchie.

## 2.2 Demokratiekritik des „aufgeklärten Despotismus“

Hobbes' Staatstheorie steht im Zeichen des englischen Bürgerkrieges zwischen Royalisten und Anhängern des Parlaments, zwischen Katholiken, Presbyterianern und Independenten, und im Banne des erbitterten Streits um die Rechtmäßigkeit der neuen Herrschaftsordnung nach der Hinrichtung Karls II. (1649). Auch der Dreißigjährige Krieg gehört zum Erfahrungshintergrund von Hobbes' politischer Philosophie, jener Krieg, der Deutschland in einen derart fürchterlichen Zustand versetzt hatte, dass der Kampf der vielen Mächte um die Oberherrschaft dem Hobbes'schen Naturzustand ähnelte. Hobbes' *Leviathan* (1651) kann man insoweit auch als einen Kommentar zu Grimmelshausens *Simplicissimus* lesen (McClelland 1996: 209).

Überdies ist Hobbes' Frontstellung gegen die aristotelische Theorie zu berücksichtigen. Wo Aristoteles Gemeinschaftsfähigkeit der Bürger und Verständig-

kungsmöglichkeit zwischen ihnen durch das Gespräch sieht, erblickt Hobbes hauptsächlich Furcht vor gewaltsamem Tod und Streben nach privatem Eigennutz. Sprache wertet er nicht primär als Instrument der Verständigung, wie die Anhänger eines optimistischen Menschenbildes und später die Fürsprecher der deliberativen Demokratietheorie (Kapitel 14). Sprache ist für Hobbes vielmehr auch und oft vorrangig Redekunst, Mittel zur Überredung statt zur Wahrheitsfindung, Instrument für Befehlserteilung und Gehorsamsbekundung und überdies „Trompete des Krieges und Aufruhrs“ (*Vom Bürger*: 127).

Von gemäßigter Herrschaft hält Hobbes nichts. Auch attackiert er die Mischverfassung, die schon in der aristotelischen Staatsformenlehre eine wichtige Rolle gespielt hatte und im England seiner Zeit wieder aufblühte. Doch Mäßigung und Mischverfassung erzeugen nicht Stabilität und Ausgleich, so Hobbes. Vielmehr teilen sie die Souveränität auf. Weil aber die Souveränität „die künstliche Seele“ ist, die dem ganzen Körper des Gemeinwesens „Leben und Bewegung gibt“ (*Leviathan*: 5), bewirkt ihre Aufteilung den denkbar größten Schaden. Hobbes führt hiermit die Lehre von der unteilbaren Souveränität weiter, die vor ihm vor allem Jean Bodin (1529/30-1596) in *Les six livres de la République* (1576) entwickelt hatte (Bodin 1981, 1986). Nur der Herrscher, der in allen Belangen souverän ist, also Legislative, Exekutive und Judikative in sich vereint und diese Staatsgewalten uneingeschränkt ausübt, kann für Frieden sorgen.

Nicht Gewaltenaufteilung oder -verschränkung, sondern Gewaltenkonzentration ist Hobbes' Rezept. Die Lehre von der Teilung der Souveränität hingegen wertet er als aufwieglerische Doktrin (*Leviathan*: 246). Sie wirkt ebenso tödlich wie die Lehre, wonach der Inhaber der souveränen Gewalt den bürgerlichen Gesetzen unterstehe (*Leviathan*: 248), oder wie die Meinung, jeder habe in Glaubensfragen die Interpretationskompetenz. Nichts von alledem ist nach Hobbes dem Staate und dem Schutz- und Wohlfahrtsbedürfnis seiner Bürger dienlich (Boyd 2001), und nichts von dem, was heutzutage als Qualitätsausweis pluralistischer Demokratie dient, wie Parteien, Interessenverbände und Verfassungsgerichtsbarkeit. Das „Gift“ aufwieglerischer Theorien macht den Staat krank, leitet seinen Niedergang ein und führt seinen Zusammenbruch herbei. Aufwieglerische Ideen können selbst einen gut eingerichteten Staat zerstören. Die Macht von Theorien und Ideologien, also Werkzeuge aus dem „Überbau“, um mit Marx'schen Begriffen zu sprechen, ist so groß, dass sie den gesellschaftlichen „Unterbau“ aushebeln, wie Hobbes nicht zuletzt im *Behemoth* zeigt: Unruhe und Aufruhr entstehen nicht aufgrund gesellschaftlicher Missstände, Not und Elend. Unruhe und Aufruhr sind vielmehr Folge subversiver Kritik in Reden und Schriften der Philosophen, der Ratgeber und der Prediger.

Der Unterschied zu späteren Gewaltenteilungslehren könnte nicht größer sein: Montesquieus Leitspruch ist: „que le pouvoir arrête le pouvoir“ – die eine Macht soll die andere in Schach halten (siehe Kapitel 3). Bei Hobbes heißt es hingegen: „Powers divided mutually destroy each other“ – geteilte Staatsgewalten zerstören sich gegenseitig (*Leviathan*: 248). Deshalb gibt es für die Untertanen des Hobbes'schen Staates nur eine Maxime: „Gehorche!“ (Schwaabe 2007a: 145).

Hobbes' Begründung ungeteilter Souveränität und seine Werbung für sie als Mittel, um den Krieg aller gegen alle zu verhindern, ist politisch im England seiner Zeit höchst riskant. Denn beides läuft auf die Befürwortung einer absolutistischen Einerherrschaft hinaus. Das gefällt dem königlichen Hof und den Royalisten und missfällt den Gegnern der Royalisten. Doch aufgrund von Hobbes' Begründung dieser Einerherrschaft wittern auch die Royalisten Verrat: Denn nicht mit dem Königtum von Gottes Gnaden begründet Hobbes die Einerherrschaft, sondern mit einem weltlichen Vertrag, dem Gesellschaftsvertrag. Dieser soll aus der Bürgerkriegsgefahr herausführen, die entstünde, wenn die Souveränität nicht konzentriert wäre, sondern geteilt. Mit dieser Begründung bringt Hobbes aber auch das Parlament und dessen Anhänger gegen sich auf: Denn die ungeteilte Souveränität lässt weder Raum für Machtaufteilung zwischen König und Parlament noch für Mitregentschaft des Parlaments (Skinner 2005).

Nicht nur Royalisten und Parlamentsanhänger gehören zu Hobbes' politischen Gegnern, sondern auch die katholische Kirche und die Puritaner. Die ungeteilte Souveränität, für die Hobbes eintritt, ist die Souveränität der weltlichen Macht, nicht die der Kirche. Hobbes lässt keinen Spielraum für Mitregentschaft der Kirchen. Damit kann sich zwar die anglikanische Geistlichkeit noch arrangieren, weil der König auch ihr Oberhaupt ist. Doch mit der Doktrin der rein weltlichen Souveränität zieht Hobbes sich die Feindschaft der Puritaner und der Katholiken zu: die Feindschaft der Puritaner, weil diese im Gewissen vor Gott, nicht in der Souveränität des Herrscher die oberste Instanz sehen, und die Feindschaft der Katholiken, weil diese die Souveränität im Glauben und bei ihrem Oberhaupt, dem Papst, verorten. Die katholische Kirche wertet denn auch Hobbes als Fürsprecher des Atheismus und den *Leviathan* als Teufelswerk, das auf den Index gesetzt wird.

Hobbes' Doktrinen sind angesichts der erbitterten politischen Auseinandersetzungen zwischen Krone und Parlament im englischen Bürgerkrieg der 1640er Jahre für ihren Urheber gefährlich (Skinner 2002: 1ff.). Hobbes muss Verfolgung durch das Parlament und dessen Anhänger und Bündnisgenossen befürchten. Er flieht deshalb im November des Jahres 1640 von England nach Paris.

All das unterstreicht, dass Hobbes als Staatstheoretiker nicht der Fürsprecher der Krone oder des Parlaments oder das Sprachrohr dieser oder jener Konfession ist. Das belegt die Ernsthaftigkeit seiner Theorie. Gleiches ist seiner Demokratiekritik zuzubilligen. So radikal sich Hobbes ansonsten von Aristoteles abgrenzt, so verharret sein Demokratiediskurs doch im Banne der platonisch-aristotelischen Staatsformenlehre. Demokratie meint bei Hobbes wie bei Platon und Aristoteles Versammlungsdemokratie. Im Unterschied zu den altgriechischen Staatstheorien aber ist Hobbes' Erörterung der Demokratie statisch, nicht dynamisch, und stilisierend-fallorientiert, nicht vergleichend. Obendrein differenziert Hobbes nicht nach Demokratieformen. Auch thematisiert er nicht die Funktionsvoraussetzungen der Demokratie. Doch das ist, so muss der Gerechtigkeit halber hinzugefügt werden, nicht der Stoff für das eigentliche Thema seiner Staatstheorie, nämlich die Begründung einer Theorie der souveränen absolutistischen Herrschaft, von der ihr Verfasser erwartet, dass nur sie den Weg weist, auf dem Bürgerkrieg, gewaltsamer Tod und Chaos vermieden werden können.

In die Vorgeschichte der neuzeitlichen Demokratietheorie kann man Hobbes wahrlich nicht einreihen (Ottmann 2006: 303). Dennoch enthält seine Staatstheorie Elemente, die sich später in der Theorie des Liberalismus und der modernen Demokratie als nützlich erweisen. Dazu zählen Hobbes' Enthronung von Natur und Gott in der Staats- und Gesellschaftstheorie zugunsten einer weltlichen Legitimationslehre (Kersting 1996, 2007), die These von den natürlichen Rechten des Einzelnen, ferner die Idee des – individualistisch, egalitaristisch und prozeduralistisch begründeten – Gesellschaftsvertrags, überdies die Auffassung, die Menschen seien Nutzenmaximierer, und schlussendlich die Überzeugung, der absolute Herrscher habe „Sorge für die Sicherheit des Volkes“ zu tragen (*Leviathan*: 255) – und für seine Wohlfahrt. Diese Elemente mildern die absolutistischen Schlussfolgerungen, die Hobbes aus der radikal-individualistischen Begründung des Staates zieht. Sie machen seine Lehre zu einem Denkgebäude des „aufgeklärten Despotismus“ (Kraynak 1995: 567) und qualifizieren ihn insofern zum „Ahnherr des modernen Liberalismus“ (Kersting 2002a: 7). In demokratietheoretischer Hinsicht liegt zudem eine Stärke von Hobbes in der scharfen Kritik an strukturellen Betriebsmängeln der Herrschaft der Vielen.

### 2.3 Grundlegung des frühliberalen Konstitutionalismus: John Locke

Die der Demokratie zugewandte Politische Philosophie kommt erst nach Hobbes zum Zuge. Den Anfang macht der frühliberale Konstitutionalismus. Er lehrt die

Bändigung staatlicher Gewalten durch Recht, Gesetz und Legitimationspflicht. Zwei Werke ragen in demokratietheoretischer Hinsicht heraus: die Staatstheorie von John Locke (1632-1704), insbesondere die *Two Treatises of Government* (1690), die *Zwei Abhandlungen zur Regierung*, und die Gewaltenteilungslehre Montesquieus (1689-1755), von der das nächste Kapitel handelt.

Mit *Zwei Abhandlungen zur Regierung* legt Locke das Fundament einer weltlich legitimierten, antiabsolutistischen Staatsverfassung. Die dort entfaltete Lehre von der rechtmäßigen, nicht-absolutistischen Staatsverfassung kleidet er in die Sprache der naturrechtlich, eigentumsrechtlich und konstitutionalistisch begründeten Lehre der legitimen Herrschaft über grundsätzlich freie, gleiche Staatsbürger. Locke kritisiert die absolutistische Monarchie radikal – im Unterschied zu Hobbes. In diese Kritik und Lockes Lehre von der rechten Herrschaft gehen nicht nur politische Überzeugungen ein, sondern auch religiös tief verankerte. Sie wurzeln in der Auffassung, die Menschen seien Geschöpfe Gottes (Cranston 1985: 210). Nicht minder einflussreich ist Lockes konfessionelle Bindung. Er gehört zu einer Partei, die in England einen katholischen Thronfolger, obendrein einen mit absolutistischen Neigungen, mit allen Mitteln zu verhindern sucht. Das ist angesichts der anstehenden Thronfolge des zum Katholizismus konvertierten Bruders von König Karl II. eine reale Gefahr. Auch sie gehört zum Kontext der *Zwei Abhandlungen zur Regierung*. Diese sind nicht nur eine „systematische Absage an den Absolutismus“, sondern auch eine „politische Streitschrift“ (Schwaabe 2007a: 152). Sie richtet sich gegen den drohenden Absolutismus des Königshauses der Stuarts und soll, so die Hoffnung ihres Auftraggebers, des Grafen von Shaftesbury, zur Abwehr einer katholischen Thronfolge in England dienen.

Von der Kritik der absoluten Monarchie und vom Entwurf einer freieren Staatsverfassung handelt ein Großteil der *Zwei Abhandlungen zur Regierung*. Die erste Abhandlung hinterfragt die Rechtfertigung der absoluten Monarchie. Ihr Objekt der Kritik ist allerdings nicht Hobbes, sondern vielmehr Robert Filmers *Patriarcha, or the Natural Power of Kings* (1680), das „Flaggschiff des Royalismus im 17. Jahrhundert“ (Goldie 1985: 313). Filmers patriarchalische Staatslehre hatte das Königtum aus der Herrschaftsgewalt abgeleitet, die Gott Adam gegeben habe, und in der absoluten Monarchie die einzig legitime Herrschaftsordnung gesehen. Filmers *Patriarcha* spiegelte den Patriarchalismus der damaligen Agrargesellschaft wider, deckte sich mit der staatskirchlichen Orthodoxie, sprach aus, was das Volk gerne hörte, und wurde vom Hof und von den Königstreuen hoch geschätzt. Die Konstruktion des Naturzustandes aber, mit der Denker wie Thomas Hobbes und nun auch John Locke argumentierten, war für den Patriarchalismus Filmers Teufelszeug.

Filmers Lehre kam auch der anglikanischen Staatskirche gelegen. Zudem war sie politisch einflussreich. Wer sie kritisierte, riskierte einiges. Die Königstreuen zu Lockes Zeiten beriefen sich weitgehend auf Filmers Begründung monarchischer Herrschaft aus dem „divine right of kings“, dem göttlichen Recht der Könige. Locke aber verwarf Filmers Ableitung politischer Prinzipien aus der Heiligen Schrift. Insoweit folgte er Hobbes' Spuren. Der Lehrmeinung, wonach der Herrscher von Gott legitimiert sei, versagte er ebenso seine Zustimmung wie der Auffassung, die patriarchalische Familie sei ein auch für die Politik geeignetes Muster.

Das bereitet den Boden für die *Zweite Abhandlung über die Regierung*. Sie wird die „Hauptschrift des Anti-Absolutismus“ (Brandt 2008: 312). In ihr entwirft Locke, weit über den Auftrag einer Kampfschrift gegen die katholische Thronfolge hinausgehend, eine naturrechtlich fundierte Gesellschafts- und Staatstheorie, die viele jener Grundsätze des späteren Liberalismus andenkt, die in der Geschichte der Demokratie und der Demokratietheorie einflussreich werden sollten, die natürliche Freiheit und Gleichheit des Menschen beispielsweise und das Recht jedes Einzelnen auf Eigentum. Darunter versteht Locke im engeren Sinne Besitz an materiellen Gütern und im weiteren Sinn „Lives, Liberties, and Estates“ (*Two Treatises of Government II*, § 123), also Leben, Freiheit und Vermögen (Schochet 2000). Hinzu kommen die religiöse Toleranz, die Suprematie der Gesellschaft über das Politische, sodann die Herrschaft des Rechts, ferner die Gewaltentrennung zwischen Legislative und Exekutive, weiterhin das Widerstandsrecht der Bürger gegen jede unrechtmäßige Regierung und überdies das Regieren mit eng begrenztem Staatszweck und begrenzten Machtmitteln der öffentlichen Gewalt, und zwar auf der Basis der Zustimmung des Staatsvolkes („government by consent“). Dadurch wird Locke „einer der Väter der Gewaltenteilungslehre“ (Ottmann 2006: 361) und ein Vorkämpfer der Lehre von der Volkssouveränität (Euchner 2004), obwohl er diese Begriffe nicht gebraucht.

Locke zufolge besitzt der Mensch im Naturzustand das Recht auf Leben, Freiheit und Besitz und ist berechtigt, dieses mit Gewalt zu verteidigen. Dementsprechend ist der eigentliche Zweck des Gemeinwesens, das die freien Bürger per Gesellschaftsvertrag gründen, vorrangig der Schutz des Eigentums im oben erwähnten dreifachen Sinne von Leben, Freiheit und Besitz. Ein radikaler Bruch in der Lehre legitimer Herrschaft und in der Bestimmung der Zwecke des Gemeinwesens! Nicht mehr um Verbesserung oder Erlösung der Seelen geht es in Lockes Staatstheorie. Nicht auf Bestrafung von Laster oder Sünde zielt sie oder darauf, Wahrheiten zu propagieren oder die Herrschaftsgewalt durch göttlichen Auftrag zu legitimieren. Vielmehr rückt Lockes Staatstheorie den Rechtsanspruch der Bürger auf Schutz

in den Mittelpunkt, den Rechtsanspruch auf Schutz von Leben, Freiheit und Besitz. Entsprechend begrenzt sollen die Machtmittel der Staatsgewalten sein. Die legislative Gewalt, für Locke schon die nominell höchste Staatsgewalt, soll deshalb nur innerhalb eng gezogener Grenzen agieren. Die Grenzen der Legislative werden durch das Vertrauensverhältnis festgelegt, welches die Naturrechte und das Gesetz Gottes, das dem Menschen die Erhaltung als oberstes Gebot vorschreibt, sowie die Gesellschaft geschaffen haben. Die erste Grenze der Legislative liegt darin: Sie muss mit öffentlich bekanntgemachten, festen, allgemeinen Gesetzen regieren, mit Gesetzen, die für alle gleichermaßen gelten, für Arme ebenso wie für Reiche. Zweitens dürfen die Gesetze auf kein anderes Ziel gerichtet sein als auf, so heißt es im Original, „the Peace, Safety, and publick good of the People“, also auf „Frieden, Sicherheit und das öffentliche Wohl des Volkes“ (*Zwei Abhandlungen II*, § 131). Drittens ist Machtaufteilung der Staatsgewalten auf Legislative und Exekutive eine Vorform der Gewaltenteilung, der allerdings noch die selbständige richterliche Gewalt fehlt. Viertens bedarf die Erhebung von Steuern ausdrücklich der Zustimmung des Volkes oder seiner Abgeordneten. Und fünftens ist es unzulässig, die gesetzgebende Gewalt auf andere zu übertragen oder anders anzulegen, als es das Staatsvolk, das die Legislative begründet, getan hat.

#### 2.4 Legitime Macht = Macht + Recht + Zustimmung

Wie viele vor ihm unterscheidet Locke zwischen drei grundlegenden Staatsformen: vollkommene Demokratie, Oligarchie und Monarchie. Allerdings fehlt die Aristokratie. Ferner basiert die Unterscheidung auf dem Sitz der gesetzgebenden Gewalt – nicht auf der Zahl der Herrschenden und der Qualität der Herrschaft, wie noch in der ersten Staatsformenlehre des Aristoteles. Im Falle der vollkommenen Demokratie besitzt die Mehrheit der Staatsbürger die gesamte öffentliche Gewalt. Sie kann diese anwenden, um dem Gemeinwesen Gesetze zu geben und diese durch Beamte ihrer eigenen Wahl vollstrecken zu lassen. Legt die Mehrheit des Staatsvolkes die Gewalt der Gesetzgebung in die Hände einiger Auserwählter, wozu auch deren Erben oder Nachfolger zählen können, handelt es sich um eine Oligarchie. Wird die Legislative einem Einzelnen anvertraut, hat man es mit einer Monarchie zu tun. Mischverfassungen sind möglich und zulässig, im Unterschied zu Hobbes' Theorie. Lockes Verfassungsideal, die gemäßigte Monarchie, ist eine solche Mischverfassung.

Die Form der Regierung hängt ab von der Entscheidung der Mehrheit der Legislative. Die Legislative muss aus dem Staatsvolk hervorgehen. Dies ist das

urdemokratische Element in Lockes Theorie. Die Mehrheit des Demos entscheidet letztlich über die Staatsform. Ob der Demos sich mehrheitlich für Demokratie, Monarchie oder Oligarchie ausspricht, ist für Locke zweitrangig. Die Einsetzung einer absolutistischen Regierung wäre allerdings unzulässig (Thomas 1995: 27ff.). Entscheidend ist, dass die jeweiligen Gewaltenträger sich an die Normen des rechten Regierens in dem oben erwähnten Sinne eng umgrenzter Staatszwecke und eng begrenzter Machtmittel halten. Nur wenn sie das tun und die Rechte der Bürger respektieren, handelt es sich um eine legitime Staatsgewalt. „Legitimate power is power plus right“ (Hampsher-Monk 1992: 103) – legitime Staatsmacht ist Macht plus Recht. Diese These fasst Lockes Konzept in eine bündige Formel. Sie ist allerdings zu ergänzen: Die Staatsmacht bedarf letztendlich der Zustimmung – der freien, individuellen, vertrauensvollen, gegebenenfalls stillschweigenden Zustimmung der Mehrheit (Ottmann 2006: 358f.).

Die von Locke bevorzugte Regierung ist grundverschieden von Hobbes' Souverän. Lockes Regierung hat die Gestalt einer gewaltenteiligen, durch das Widerstandsrecht eingehegten konstitutionellen Monarchie mit aristokratischen Elementen. In ihr gilt die Koexistenz des *House of Lords* und des *House of Commons*, in dem das besitzende Bürgertum vertreten ist, als erstrebenswertes Element einer Mischverfassung. Allerdings ist Lockes Regierung keine schwache Staatsmacht. Die Meinung, sie lenke einen „souveränitätslosen Staat“ (Scott 2000), führt irre. Denn Lockes Regierung kann sehr stark sein – aufgrund der Konzentration auf wenige Zwecke und genau umrissene Tätigkeitsfelder und wegen des Fehlens einer eigenständigen Judikative als dritter Gewalt (Neumann 1986c).

Das unterstreichen auch Lockes Ausführungen zur exekutiven und föderativen Gewalt des Staates sowie zur Prärogative in den *Zwei Abhandlungen II* (§§ 143 ff.). Es gibt nach Locke in jedem Staat neben der Legislative und der Exekutive eine föderative Gewalt, die zumeist mit der Exekutive vereinigt ist. Die föderative Gewalt ist die Gewalt über Krieg und Frieden und über sonstige außenpolitische Angelegenheiten. Sie soll der Sicherheit des Volkes und der Vertretung seiner Interessen nach außen dienen. Die föderative Gewalt kann allerdings weit weniger präzise durch zuvor gefasste feste allgemeine Gesetze gelenkt werden als die nach innen wirkende exekutive Gewalt. Im Falle der föderativen Gewalt sind nicht Gesetze die Richtschnur, sondern Klugheit und Handeln nach bestem Wissen und Können.

Hinzu kommt die Prärogative (*Zwei Abhandlungen II* Kp. 14). Sie ist die „Macht, ohne Vorschrift des Gesetzes, zuweilen sogar gegen das Gesetz, nach eigener Entscheidung für das öffentliche Wohl zu handeln“ (*Zwei Abhandlungen II* § 160), also „eine Art Notstandsrecht“ (Euchner 2004: 103) zwecks Aufrechterhal-

tung von Staat und Gesellschaft in Fällen, in denen die gesetzeskonforme Tätigkeit nicht ausreicht und die Staatsräson den Einsatz anderer Mittel erfordert (Faticovic 2004). Ferner kann die Prerogative zur Begnadigung verwendet werden. Zudem berechtigt sie – das ist politisch besonders zentral – zur Einberufung des Parlaments oder zur Weigerung, das Parlament zusammentreten zu lassen.

Wer aber soll darüber urteilen, ob die Prerogative rechtmäßig ausgeübt wird? Locke zufolge kann es zwischen einer exekutiven Gewalt mit Prerogative und einer Legislative, deren Zusammentreten vom Willen der Exekutive abhängig ist, auf Erden keinen Richter geben. Dies gilt selbst in dem Fall, in dem die Exekutive oder die Legislative sich anschickt, das Volk zu knechten oder gar zu vernichten. Auch dann bleibt nur als Heilmittel die Anrufung des Himmels (*Zwei Abhandlungen* II § 168). Doch dieses Heilmittel hat es in sich. Es legt die Spur zum Widerstandsrecht (Euchner 1969: 1, 214f., Specht 1989: 184). Denn die Anrufung des Himmels heißt Anrufung einer Instanz, deren Gesetz es dem Menschen verwehrt, seine Selbsterhaltung zu vernachlässigen oder aufs Spiel zu setzen.

Hier stößt man auf einen politisch besonders brisanten Teil von Lockes Staatslehre. Locke beharrt auf dem Widerstandsrecht gegen unrechtmäßige Herrschaft (Marshall 1994), so wie früher vor allem die Katholiken im überwiegend protestantischen England auf ein Widerstandsrecht gegen den weltlichen Herrscher bestanden hatten. Lockes Widerstandsrecht aber ist in der Lehre verankert, es sei rechtmäßig, ungerechter und ungesetzlicher Gewalt entgegenzutreten (*Zwei Abhandlungen* II §§ 199 ff.). Der tiefste Grund für das Recht auf Widerstand liegt darin, dass die höchste Gewalt im Staate der Legislative zukommt und das Staatsvolk befugt ist, die Legislative abzuberufen oder zu ändern, wenn es zur Ansicht gelangt ist, die gesetzgebende Gewalt handele dem Vertrauen, das in sie gesetzt wurde, zuwider (*Zwei Abhandlungen* II § 149). Keineswegs gibt Lockes Theorie jedem politisch Unzufriedenen ein Recht auf Widerstand. Voraussetzung für die Inanspruchnahme dieses Rechtes sind vielmehr ein fortwährender schwerwiegender Macht- und Rechtsmissbrauch zulasten des Gemeinwohls und ein Beschluss des Staatsvolkes, wonach ein solcher Missbrauch vorliegt (*Zwei Abhandlungen* II § 240).

Das Recht auf Widerstand steht allerdings nicht jedermann zu, sondern nur den Vollbürgern. Zu Lockes Lebzeiten umfasste der Kreis der Vollbürger nicht sonderlich viele. Die Wohlhabenden zählten dazu, der höhere und der niedere Adel, die Gewerbetreibenden, die vorwiegend protestantischen, insbesondere puritanischen Unternehmer und Kaufleute, deren wirtschaftliche Existenz von der Politik der Monarchie gefährdet wurde, was sie in Gegensatz zum Königtum brachte und weithin zu Parteigängern des Parlaments machte.

## 2.5 Autoritäre, liberale und demokratische Elemente in Lockes Politiktheorie

Locke ist ein ursprünglich vom gottesfürchtigen Puritanismus herkommender aufgeklärter „Whig-Philosoph“ (Goldie 1985: 286), also Anhänger einer Denkrichtung, die Englands Geschichte hauptsächlich als fortwährendes Ringen von Krone und Parlament und schlussendlich als Triumph des Parlaments über die autokratische Monarchie deutet. Davon zeugt auch Lockes Verfassungsideal: die gemäßigte Monarchie mit vitalem Parlament. Beide sind durch die Rechtsfigur des „*King in Parliament*“ miteinander verzahnt: Jeder Parlamentsakt und jedes Gesetz erfordert die Zustimmung des Königs. Der Monarch wirkt somit an der Gesetzgebung maßgeblich mit – als Staatsoberhaupt, ja: als „Vetospierer“ (Tsebelis 2002), doch weder als Agendasetter noch als oberster Gesetzgeber.

Locke wird in der Sekundärliteratur als „frühliberaler Denker“ gewertet (Schwan 1991: 197), als einer der „Urväter des Liberalismus“ (Schwaabe 2007a: 150), als „Philosoph der liberalen Freiheits- und Mitspracherechte“ (ebd.: 167), als „The First Liberal Democrat“ (Faulkner 2001), ja: als „maßgeblicher Theoretiker des demokratischen Verfassungsstaates“ (Dreier 2006: 37). Auch gilt Locke als Autor einer anti-absolutistischen Streitschrift (Euchner 2004), als Verfasser einer „Art Bibel des nachabsolutistischen Denkens“ (Weber-Fas 2003: 86) und als Patron des Minimalstaates, der den Zweck der Regierung im Schutz von Rechten sieht, nicht in der Kultivierung von Tugend oder im Seelenheil (Goldie 1997b: xxvii). Diese Zuordnungen passen viel besser als Lockes Verortung in der Ahnenreihe autoritären oder totalitären Denkens (Vaughan 1925: 156) oder in der Lehre des „Besitzindividualismus“ (Macpherson 1962), die, wie zuvor schon Marx (1961: 61), in Locke das Sprachrohr einer modernen, nutzenmaximierenden Bourgeoisie sieht.

Wie weit der demokratische und der liberale Geist in Lockes Politiktheorie reicht, ist allerdings umstritten. Zweifelsohne finden sich beide Strömungen in seinem Werk und brechen sich in ihm wirkungsvoller Bahn als im älteren Schrifttum (Faulkner 2001). Allerdings hat Locke sich erst nach 1660 von einem staatsautoritären Denker hin zu einem liberaleren Theoretiker entwickelt. 1660 hätte er noch kaum etwas von dem unterstützt, was er später in den *Two Treatises of Government* befürwortet – Toleranz, Widerstandsrecht und Gegnerschaft gegen ein absolutistisches Regime (Marshall 1994: XV). Die autoritätsstaatlichen Spuren werden jedoch nie ganz getilgt. Für eine freiheitliche Staatsverfassung erhebt Locke seine Stimme. Doch den Minderheitenschutz vernachlässigt er so sehr, dass tyrannische Mehrheiten entstehen können. Für religiöse Toleranz tritt Locke ein, doch Atheisten stehen für ihn außerhalb des Gesetzes. Auch die Katholiken

können nicht auf seine Duldung zählen. Der Katholizismus und seine Anhänger gefährden aus seiner Sicht Staat und Gesellschaft (Goldie 1997a). Außerdem definiert Locke die Zugehörigkeit zum Demos exklusiv. Nur Männer sind Vollbürger und von ihnen nur jene, die überhaupt Eigentum im Sinne von Leben, Freiheit und Vermögen haben (Euchner 2004: 98), kurz: die „Steuerzahler“ (Euchner 1997: 283). Das sind zu Lockes Zeiten nur wenige Hunderttausende, aber es sind mehr als seinen Parteigängern aus der Aristokratie lieb ist (Thomas 1995: 29f.). Zudem wirbt Locke für eine Wohlfahrtspolitik, die sich aus religiös fundierter Barmherzigkeit speist. Zugleich jedoch sind die Auflagen, die er in *An Essay On The Poor Law* für arbeitsfähige Arme empfiehlt, überaus rigide.

Die liberalen und die demokratischen Elemente von Lockes Abhandlungen werden langfristig wirkungsmächtiger. Bedeutung gewinnen sie vor allem in der Rezeption der *Two Treatises of Government*. Das gilt insbesondere für Lockes Konzept einer Herrschaft, die auf Naturrecht, religiöser Fundierung, Gesetz und Gewaltenteilung und auf zustimmungspflichtiger Regierung beruht, zudem der Sicherung von Freiheitsspielräumen und Eigentümerinteressen verpflichtet ist und obendrein anvertraute Herrschaft auf Widerruf verkörpert. Der Unterschied zur Doktrin des „göttlichen Rechts der Könige“ könnte kaum größer sein! Und welcher Unterschied zu Thomas Hobbes, aber auch zur Theorie und Praxis der absolutistischen Monarchie, so wie Locke sie erlitten hatte, bevor er mit dem Machtantritt Wilhelms von Oranien 1689 zu einem einflussreichen, nunmehr an Leib und Leben nicht mehr gefährdeten politischen Denker und Berater wurde!

Dennoch waren die *Zwei Abhandlungen über die Regierung* auch nach 1689 politisch brisant. Geschrieben wurde das Werk größtenteils schon während der sogenannten Exklusionskrise von 1680 bis 1683. In ihr wirkten der Graf von Shaftesbury, Lockes Patron, Anwalt der Interessen der Dissenters, einer der ersten englischen Kapitalisten und ein „Katholikenfresser“ (Ottmann 2006: 344), und John Locke, Arzt und Ratgeber des Grafen, an Bestrebungen mit, die Erbfolge zu beseitigen. Das richtete sich gegen Jakob, dem zur katholischen Kirche übergetretenen Bruder Karls II., der gemäß der Erbfolge der Nachfolger Karls II. werden sollte und dies auch wurde. Infolgedessen konnten Shaftesbury und andere an der Exklusionskrise beteiligte Whigs, unter ihnen Locke, ihr Leben nur durch Flucht nach Holland retten. Das war 1683. Die gefahrlose Rückkehr nach England ermöglichte erst die *Glorious Revolution* von 1689, der ohne Blutvergießen erfolgende Thronwechsel von dem Katholiken Jakob II. zu dem holländischen Calvinisten Wilhelm von Oranien (William III.) und zu Maria II., einer Tochter Jakobs II. – ein Machtwechsel, der die Rekatholisierung Englands verhinderte.

Im Jahr der *Glorious Revolution* erschienen auch Lockes *Zwei Abhandlungen über die Regierung*, allerdings anonym und mit dem Druckdatum 1690. Zweifelsohne sollte ihre Publikation die Umwälzung von 1689 rationalisieren, wenn gleich sie nicht zu diesem Anlass niedergeschrieben worden waren. Richtig freuen konnte sich William III. der *Zwei Abhandlungen über die Regierung* aber nicht. Obwohl Locke dem neuen König die Rechtmäßigkeit der Thronbesteigung im Vorwort zu den *Abhandlungen* bescheinigt, macht das 16. Kapitel der Zweiten Abhandlung hiervon entscheidende Abstriche. In ihm kritisiert Locke die Lehre, auf die sich William III. beruft, nämlich die Auffassung, wonach eine militärische Eroberung souveräne Herrschaft begründe. Dieser Herrschaft aber mangle es an ausreichender Legitimität. Selbst in einem gerechten Krieg habe der Eroberer durch einen Sieg kein Recht auf Herrschaft erworben (II §§ 175 ff., 185, 196). Auch hier erweist sich Lockes Schrift als Beitrag zur Grundlegung eines frühliberalen Konstitutionalismus, also zur Bändigung staatlicher Gewalten. Dafür aber persönlich einzustehen, hätte auch bei einem milderen Herrscher als William III. gefährlich werden können. Insoweit konnte Locke, zeitlebens „an extremely secretive man“ (Cranston 1985: xiii), sich auf gute Gründe berufen, als er beschloss, die *Two Treatises of Government* 1689 anonym zu publizieren. Erst 1713, neun Jahre nach seinem Ableben, wurde dieses Werk mit dem Namen seines Verfassers versehen.

## Kapitel 3

### Montesquieus Idee der „gemäßigten Demokratie“

Aufklärungsphilosophie, Kritik geburtsständischer Privilegienordnung und Verurteilung absolutistischer Herrschaft spielten in der kontinentaleuropäischen Staatstheorie eine ebenso bedeutende Rolle wie im englischsprachigen Raum. Nicht minder wirkungsvoll als John Locke kritisierte beispielsweise Montesquieu die absolutistische Herrschaft. Montesquieu, so die Kurzform für Charles-Louis de Secondat, Baron de la Brède et de Montesquieu (1689-1755), gehört wie Locke zu den Denkern, auf die sich die Mitstreiter im Unabhängigkeitskampf der englischen Kolonien in Nordamerika und die Architekten einer Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika beriefen. Montesquieus „Meisterwerk“ (Shklar 1987: 49) ist die 1748 veröffentlichte Schrift *De l'Esprit des Loix ou Du rapport que les loix doivent avoir avec la constitution de chaque gouvernement, les moeurs, le climat, la religion, le commerce, etc.* – *Vom Geist der Gesetze oder Vom Bezug, den die Gesetze zur Verfassung jeder Regierung, den Sitten, dem Klima, der Religion, dem Gewerbe und Handel usw. haben müssen*. Diese Abhandlung ist ein „wissenschaftlich-belehrendes Buch“ und zugleich „ein Traktat über das richtige verfassungspolitische Handeln“ (Forsthoff 1951: XX), das den Geist der Gesetze in Staat und Gesellschaft fassen will. Dazu gehören sowohl die politisch-juristischen Gesetze eines Landes als auch soziale und natürliche Gesetz- oder Regelmäßigkeiten.

#### 3.1 Die Krise des französischen Staatsabsolutismus

Wie Locke sieht Montesquieu sich nicht als Anhänger der Demokratie. Er ist vielmehr Fürsprecher einer konstitutionellen aufgeklärten Monarchie und ein früher Liberaler (Pangle 1973). Er verteidigt zudem die Privilegien des Adels (Richter 1994: 49, Ottmann 2006: 432). Montesquieus Hauptthema ist nicht die Demokratie, sondern der Despotismus, vor allem die Neigung des französischen staatsabsolutistischen Königtums zur ungezügelten Herrschaft (Campagna 2001: 51ff.). Sein Leitmotiv, die „Kritik am Despotismus“ (Ottmann 2006: 433), speist sich aus dem „aristokratischen Geist der Aufklärung“ (Schlosser 1990). Doch bei der Suche nach besseren Staatsformen entwickelt Montesquieu Konzepte, die auch für die Demokratie höchst wichtig sind. Insoweit trägt Montesquieu wie Locke mittelbar zur Demokratietheorie bei, nicht direkt. Der Kern seines Beitrages ist ein durchdachtes System der Machtkontrolle und Gewaltenbalancierung, das politische Macht mäßigen und die Sicherheit der Vollbürger gewährleisten

soll. Zudem bekräftigt Montesquieu die Auffassung, eine „gemäßigte Demokratie“ (Schwan 1991: 218) – im Sinne einer konstitutionellen Monarchie mit demokratischen Zügen – komme auch für Flächenstaaten in Frage, nicht nur für Kleinstgemeinwesen. Das wirft neues Licht auf den Wert repräsentativdemokratischer Institutionen.

Der Stachel von Montesquieus Kritik aber gilt der Monarchie, vor allem der Königsherrschaft in Frankreich. Ihrem Selbstverständnis nach ist die französische Königsherrschaft göttlich legitimiert. Doch im Gegensatz zu älteren Theorien begreift sie die göttliche Legitimierung nicht als Auftrag zur Begrenzung ihrer Macht. Die französischen Könige folgen vielmehr der Lehre der unteilbaren Souveränität von Bodin und anderen Verfechtern des Staatsabsolutismus. Dieser Lehre nach unterliegt die Macht des Königs keinen Beschränkungen außer denen, die ihm sein Gewissen auferlegt. Allerdings laboriert die französische Monarchie am Erbübel der Souveränität, dem Geldmangel. Um diese Not zu lindern, neigt die Monarchie zu übermäßiger Nutzung von Ressourcen. Das geschieht auf Kosten des gemeinen Volkes und geht mitunter auch zulasten der wohlhabenden Schichten. Zudem bedient sich die französische Monarchie im großen Stil des Ämterverkaufs. Ämter werden Privatbesitz, und durch Privatbesitz gelangt man zu neuen Ämtern. Man kann die Ämter wie Waren kaufen und verkaufen; ihre Preise schwanken mit der Konjunktur, so schrieb Franz Neumann (1986a: 152f.). Doch Verkauf und Kauf von öffentlichen Ämtern, auch von Adelspatenten, öffnen der Korruption Tür und Tor und bereiten den Weg für einflussreiche Interessengruppierungen, die im Schatten der Königsherrschaft Schutz für ihre Anliegen, vor allem die Förderung ihrer wirtschaftlichen Interessen, suchen.

Die Egalisierung, die von der absolutistischen Monarchie ausgeht und die durch Verkauf von Ämtern und Adelspatenten bestärkt wird, ist allerdings Gift für die traditionelle Gesellschaftsstruktur. Zeichen hierfür sieht Montesquieu im Überhandnehmen von Müßiggang, Niedertracht und Laster am französischen Königshof. Wenn der Staat „eine Gesellschaft ist, in der es Gesetze gibt“ (*De l'Esprit des Loix* XI, 3), ist das absolutistische Frankreich unter Ludwig XIV., Regent von 1643 bis 1715, und Ludwig XV., Regent von 1715 bis 1774, ein Staat, in dem die Gesetze nicht angewandt werden oder schlecht sind.

Vor diesem Hintergrund ist Montesquieus harte Kritik am Tun und Lassen der Königsherrschaft zu lesen: „In den Monarchien bringt die Politik die wichtigen Dinge mit sowenig wie möglich Tugend zu Wege“ (*De l'Esprit des Loix* III, 5). Vor diesem Hintergrund ist auch Montesquieus Staatsformenlehre zu würdigen. In ihr kommt die Monarchie nicht gut weg, im Gegensatz zur „gemäßigten Demokratie“ (Schwan 1991). Montesquieu beginnt diese Lehre – wie in der aristote-

lischen Staatsformentheorie – mit der Analyse idealtypisch gezeichneter Staatsformen. Wie bei Aristoteles ist Montesquieus Ausgangspunkt die Politik, die Regelung der öffentlichen Angelegenheiten. Die Politik ist das Zentrum von Staat und Gesellschaft. Deshalb sieht Montesquieu den Schlüssel zum Verstehen des allgemeinen Zustandes eines Landes und seiner Geschichte in der Analyse der Staatsverfassung – nicht in der Ökonomie, wie in den Wirtschaftswissenschaften, der Wirtschaftssoziologie oder der marxistischen Politischen Ökonomie, und auch nicht vorrangig in der Gesellschaft, wie in der modernen Soziologie.

### 3.2 Montesquieus Staatsformenlehre

Montesquieus Staatsformenlehre reflektiert die Kenntnis der antiken Republiken, der Kleinstaaten Italiens und Deutschlands sowie der Monarchien des neuzeitlichen Europas. Montesquieu klassifiziert die Staatsverfassungen mit einem Dreierschema, im Unterschied zum Zwei-Variablen-Schema der Ersten Staatsformenlehre des Aristoteles. Die Zahl der Herrschenden, die Art der Souveränitätsausübung und die Differenz zwischen Mäßigung und Despotie sind die Hauptgrößen (Aron 1968: 24ff.). Montesquieus Staatsformenlehre stützt sich nicht länger auf die Unterscheidung von Einerherrschaft, Herrschaft der Wenigen und Herrschaft der Vielen, sondern auf eine neue Typologie. Ihre Grundformen sind die Despotie, die Monarchie und die Republik. In der Despotie richtet „ein einzelner Mann ohne Regel und Gesetz alles nach seinem Willen und Eigensinn“. Monarchisch ist jene Regierungsform, „bei der ein einzelner Mann regiert, jedoch nach festliegenden und verkündeten Gesetzen“. Als republikanisch stuft Montesquieu die Regierungsform ein, in der „das Volk als Körperschaft bzw. bloß ein Teil des Volkes die souveräne Macht besitzt“ (*De l'Esprit des Loix* II).

Die Republik gliedert Montesquieu in zwei Unterformen: Aristokratie und Demokratie. Sobald „das Volk als Körperschaft die souveräne Macht besitzt, haben wir eine Demokratie vor uns. Sobald die souveräne Macht in den Händen eines Teils des Volkes liegt, heißt sie Aristokratie“ (*De l'Esprit des Loix* II, 2). Die Demokratie ist für Montesquieu die Staatsform, in der das Volk die gesetzgebende Gewalt ausübt und in der ihm grundsätzlich die Entscheidung über die Verfassungs- und Einzelgesetzgebung obliegt. Allerdings ist dabei nicht an die unteilbare Souveränität wie bei Bodin, Hobbes und später Rousseau gedacht, sondern an die Befugnis zur Wahl der zur Führung der Staatsgeschäfte geeigneten Organe der Beratung und Regierung. An ein Ratskollegium oder einen Senat denkt Montesquieu hierbei und an die Ernennung der Minister durch das Volk.

Dass die Stimmabgabe des Volkes öffentlich erfolgt, wertet Montesquieu als „ein grundlegendes Gesetz der Demokratie“ (ebd.). Im Unterschied dazu sollen die Abstimmungen in der Legislative und der Regierung geheim sein – den heutzutage geltenden Gepflogenheiten mithin entgegengesetzt.

Wie schon in der aristotelischen Lehre, setzt Montesquieu die Staatsformen in Beziehung zur Sozialstruktur, wenngleich deren Untersuchung bruchstückhaft bleibt. Parallel zur Differenzierung zwischen Aristokratie, Monarchie und Demokratie wird die Sozialstruktur zergliedert in Adel, König und Volk. Unter „Volk“ versteht Montesquieu, wie seine Zeitgenossen, nicht das gesamte Volk, sondern „nur das vermögende Bürgertum“ (Riklin 1989: 434). Das niedere Volk (*le bas-peuple*) gilt ihm nicht als politisch wichtige Kraft. Wiederum in Übereinstimmung mit dem Zeitgeist besteht der Demos bei Montesquieu ausschließlich aus Männern.

Diese Engführung des Demos-Begriffs teilt Montesquieu mit der Theorie und der Praxis der athenischen Demokratie. Allerdings hat die Sozialstruktur, die Montesquieus Schriften widerspiegeln, schon modernere Züge angenommen. Keimformen der bürgerlichen Gesellschaft zeichnen sich ab, beispielsweise der Aufstieg des Besitzbürgertums. Im Unterschied zur überlieferten Demokratielehre betont Montesquieu aber die Notwendigkeit einer Repräsentativverfassung. Eine Versammlungsdemokratie nach althergebrachtem Muster hält er für ein Regime voller Nachteile (*De l'Esprit des Loix* XI, 6). Allerdings löst er sich noch nicht ganz von der traditionellen Auffassung, dass die Demokratie nur für überschaubare Gemeinwesen passe. Der Natur der Republik entspreche ein kleines Territorium, so heißt es im VIII. Buch von *De l'Esprit des Loix*. Für mittelgroße Länder eigneten sich vor allem monarchische Staatsverfassungen und für Großreiche despotische Staatsformen.

Montesquieus Lehre von den Staatsverfassungen erschöpft sich nicht in der Nachzeichnung der „Natur“ der Regierungsformen, ihrer Struktur oder institutionellen Ordnung. Hinzu kommen kulturelle Größen, die „Gesinnung“ der Staatsbürger, die die Institutionenordnung erst lebensfähig macht (Bubner 2002: 149f.). Von der „Natur“ der Regierung unterscheidet Montesquieu nämlich ihr „Prinzip“. Nur wer ihre „Natur“ und ihr „Prinzip“ berücksichtigt, kommt der Staatsform auf die Spur. „Ihre Natur macht sie zu dem, was sie ist, ihr Prinzip bringt sie zum Handeln“, so heißt es in *De l'Esprit des Loix* (III, 1). Dieser Lehre zufolge regiert der Herrscher am besten, der nicht nur den Institutionen gerecht wird, sondern auch dem jeweiligen Prinzip. Die Erörterung der Prinzipien beginnt Montesquieu mit einem Paukenschlag: „Zum Fortbestand oder zur Stützung einer monarchischen oder einer despotischen Regierung ist keine sonderliche

Tüchtigkeit vonnöten. Unter der einen regelt die Kraft des Gesetzes alles oder hält alles zusammen, unter der anderen der immer schlagkräftige Arm des Herrschers. In einem Volksstaat ist aber eine zusätzliche Triebkraft nötig: die Tugend“ (*De l'Esprit des Loix* III, 3). Tugend ist nicht rein moralisch zu verstehen, sondern im Sinne einer politischen Verhaltens- und Einstellungssteuerung, die im Vorwort zu *Vom Geist der Gesetze* als „die Liebe zum Vaterland und zur Gleichheit“ definiert wird. Der tugendhafte Mensch ist einer, „der die Gesetze seines Landes liebt und aus Liebe zu den Gesetzen seines Landes handelt“ (ebd.). Gesetzesliebe und Gesetzestreue sind nicht nur im Sinne des Legalitätsprinzips und des Gesetzesgehorsams zu verstehen. Von Alexander Schwan stammt der von der modernen Politischen Kultur-Forschung inspirierte Vorschlag, die Gesetzesliebe als Chiffre für „Aktivität, Beteiligtsein, Bindung“ zu werten, als „eine Art Solidarität und Konsensbereitschaft, die im gesellschaftlichen Leben zur Gewährleistung der staatlichen Ordnung aufgebracht werden muß“ (Schwan 1991: 215).

Es lohnt, den Unterschied zwischen dem Prinzip der Demokratie und den Grundsätzen der Monarchie, der Aristokratie und der Despotie genauer zu betrachten. Während die Tugend („la vertu“) als Triebkraft der Demokratie gilt, zählt die Mäßigung („modération“) als „Seele“ der aristokratischen Regierungsform. Das Prinzip der Monarchie ist die Ehre („l'honneur“). Doch Ehre meint nicht vorrangig Ehrenwertigkeit, sondern dient als Sammelbezeichnung für „vordergründige und äußerliche Scheinwerte“ (Weigand 1965: 31). Die Despotie schließlich bedarf der Furcht („la crainte“). Sie hat die Tugend nicht nötig, und die Ehre wäre ihr gefährlich.

Hinsichtlich der Prinzipien schneidet die Demokratie gut ab, jedenfalls im Spiegel von Tugendlehren. Denn für sie wird am meisten Tugend benötigt, für die Aristokratie aber und insbesondere für die Monarchie deutlich weniger, und für die Despotie ist sie gänzlich entbehrlich. Die Reihung spiegelt die Kritik am Tun und Lassen des Hofes im absolutistischen Frankreich unter Ludwig XIV. und Ludwig XV. wider. Wie tugendlos es dort zugeht, hat Montesquieu verschiedentlich geschildert. Gehört nicht in der Monarchie die Spöttelei über die Tugend unter den Höflingen zum guten Ton? Herrschen in ihr nicht „Ehrgeiz mitten im Müßiggang, Niedertracht mitten im Streben, Gier, ohne Arbeit reich zu werden, Wahrheitsscheu, Schmeichelei, Verrat, Falschheit, Vernachlässigung aller eingegangenen Verpflichtungen, Verachtung der Staatsbürgerpflichten, Furcht vor der Tugend des Herrschers, Hoffnung auf seine Schwächen“ und anderes mehr (*De l'Esprit des Loix* III, 5)?

Montesquieus Porträt von Ludwig XIV. zeugt ebenfalls von gehöriger Distanz zur französischen Monarchie: „Ludwig XIV. war weder friedliebend noch

kriegerisch. Er beherrschte die Formen der Rechtsprechung, der Politik und der Gottergebenheit und hatte das Wesen eines bedeutenden Königs. Sanft zu seinen Dienstboten, tolerant zu seinen Hofleuten, geizig gegenüber dem Volk, unruhig wegen seiner Feinde, despotisch in seiner Familie, König in seinem Hofstaat, hart in den Räten, Kind in Gewissensfragen, getäuscht von allem, was Könige narret: den Ministern, Frauen und Frömmern; stets regierend und regiert; unglücklich in seinen Entscheidungen, die Toren mögend, die Talente erdulnd, den Geist fürchtend, ernsthaft in seinen Liebschaften und seiner letzten Zuneigung, schwach im Mitleiderwecken, ausdruckslos in seinen Erfolgen, standhaft in seinen Niederlagen, mutig im Tod. Er liebte die himmlische Herrlichkeit und die Religion, doch man hinderte ihn während seines ganzen Lebens daran, sie kennenzulernen. Wohl keinen von all diesen Fehlern hätte er gehabt, wenn er besser erzogen worden wäre oder ein wenig mehr Geist besessen hätte“ (Montesquieu: *Pensées*, Paris 1949-51, zitiert nach Desgraves 1992: 99f.).

Montesquieus Staatsformenlehre unterscheidet sich von den älteren Theorien nicht nur durch die eigenwillige Zuordnung der Aristokratie und der Demokratie zur Republik. Auch die Kombination der Staatsformen- und der Sozialstrukturanalyse ist neu. Zudem sind seine „Prinzipien“ der Staatsverfassungen von einem kulturalistisch-individualistischen Ansatz beeinflusst (Forsthoft 1951) – eine weitere Innovation. Der jeweils vorherrschende Menschenschlag oder der politische Charakter prägt die Staatsform, so lautet eine von Montesquieus Thesen. In ihr äußert sich eine zugleich individualistische und kulturalistische Fundierung der Staatsformenlehre. Allerdings ist sie vormodern, wie insbesondere die Annahme zeigt, es gebe einen unmittelbaren Zusammenhang zwischen individuellen Charakterzügen und Verhalten einerseits und Struktur sowie Funktionsweise der Staatsform andererseits. Doch dieser Annahme entgeht, wie sehr das Funktionieren von Staatsformen von Eigenregeln und Eigengesetzmäßigkeiten sowie von intermediären Institutionen zwischen Staat und Gesellschaft abhängt. Im Übrigen begreift Montesquieu individuelle Tugenden und Laster überwiegend als exogene Größen, anstatt sie als endogen, als von Staat und Gesellschaft wesentlich mitgeprägte Variablen zu deuten.

Zurück zum demokratietheoretischen Gehalt von Montesquieus Werk. Manche haben aus seinem Vergleich der Staatsformen die Parteinahme für die Demokratie herausgelesen, so Weigand (1965: 31) und Mittermaier/Mair (1995: 97). Doch das überspannt den Bogen. Überzogen ist auch die These, Montesquieu sei „trotz aller scharfen Kritik im einzelnen fest zu den überkommenen politischen Institutionen und auch zum König Ludwig XV.“ gestanden (Mensching 1992: 35). Gänzlich abwegig ist die Behauptung, Montesquieu sei reaktionär ge-

wesen (Althusser 1959). Gewiss: Montesquieu ist nicht fortschrittsoptimistisch, sondern konservativ (Aron 1968, Neumann 1986a). Er setzt auf den Adel und auf gezügelte Königsherrschaft. Allerdings beeindruckten ihn die freiheitlichen Ordnungen, vor allem diejenige Englands, und dies lässt ihn nach einer geeigneten Mischung von monarchischer, aristokratischer und demokratischer Herrschaft suchen (Krause 2000). Letztlich befürwortet Montesquieu eine konstitutionell verfasste aufgeklärte Monarchie auf der Basis einer gesellschaftlichen Gewaltenteilung zwischen Krone, Adel und Bürgertum und auf der Grundlage gegenseitiger Kontrolle der Staatsgewalten (Riklin 1989). Die gemäßigte Monarchie auf institutioneller und sozialer Gewaltenteilungsbasis ist das Leitbild (Weinacht 1999). Und damit erfahren demokratische Elemente der Staatsverfassung eine größere Wertschätzung als zuvor.

### 3.3 Montesquieus Gewaltenteilungslehre

*Vom Geist der Gesetze* ist ein wirkungsmächtiger Beitrag zur Verfassungslehre. Besondere Bedeutung kommt dem England-Kapitel im XI. Buch des Werkes zu. In ihm analysiert Montesquieu die „konstitutionelle Maschinerie“ (Aron 1968: 34) einer zeitgenössischen gemäßigten Monarchie. Und dort entwickelt er ein Ideengebäude, das lange fehlgedeutet wurde, nämlich als Theorie der Gewaltentrennung, als Theorie der Separation der Staatsgewalten Legislative, Exekutive und Judikative in voneinander abgeschottete Teilgewalten. In Wirklichkeit aber konstruiert Montesquieu ein freiheitliches Modell der Gewaltenteilung und -balance (Riklin 1989, 1999). Ausdrücklich spricht er im XII. Buch des *Vom Geist der Gesetze* von einer „certaine distribution des trois pouvoirs“, also von Verteilung oder Aufteilung der öffentlichen Gewalten, nicht von Separierung und wechselseitiger Isolierung (Imboden 1959, Koriath 1998). Montesquieus Gewaltenteilung beruht auf einer Synthese von „Legalität, Grundrechten, Machtteilung und Mischverfassung“ (Riklin 1989: 420), an der die maßgebenden gesellschaftlichen Kräfte beteiligt sind: Krone, Adel und Bürgertum.

Das demokratietheoretisch bedeutungsvolle von Montesquieus Gewaltenteilungsmodell liegt vor allem in dreierlei. Die „Grundidee“ hat Riklin so benannt: „Weil der Mensch, der Macht hat, zum Machtmissbrauch neigt, wenn er nicht auf Grenzen stößt, ist es zwingend, dass die Macht auf mehrere Machtträger verteilt wird, die sich wechselseitig am Machtmissbrauch hindern“ (Riklin 2006: 290). Deshalb lautet Montesquieus Leitsatz: „que le pouvoir arrête le pouvoir“. Jede Staatsgewalt hat die andere in Schach zu halten (*De l'Esprit des Loix* XI, 4) –

der Gegensatz zu Bodins oder Hobbes' Lehre der ungeteilten Souveränität könnte nicht größer sein. Zweitens kommt die Auffassung hinzu, die Gewaltenbalance Sorge für Sicherheit und Freiheit. Und drittens geht es um Einbindung auch der Demokratie in ein System der Mischverfassung und Machtteilung (Riklin 1989, 2006: 269ff.).

Montesquieus Modell der Gewaltenteilung besteht aus vier Komponenten: 1) den Staatsgewalten („pouvoirs“, „puissances“), die in legislative, exekutive und rechtsprechende Gewalt unterschieden werden, 2) den tonangebenden gesellschaftlichen Kräften, vor allem Krone, Adel und Besitzbürgertum, 3) den Staatsorganen, zu denen die Wahlberechtigten zählen, die Volkskammer, die aus Erbdadligen zusammengesetzte Adelskammer, das periodisch in neuer Zusammensetzung tagende und durch Los aus dem Volk hervorgehende Volksgericht, weiterhin das Adelsgericht als Ausschuss der Adelskammer des Parlaments, überdies der Monarch als Erbmonarch und die Minister als Berater des Königs, und 4) den Befugnissen („facultés“), wozu beispielsweise die Kompetenz, Repräsentanten zu wählen und Gesetze zu erlassen, gehört.

Die Komponenten des Gewaltenteilungsmodells verknüpft Montesquieu nach bestimmten Regeln (Riklin 1989: 429). Der ersten Regel zufolge kann keine Freiheit herrschen, wenn zwei oder drei Gewalten ausschließlich nur einer gesellschaftlichen Kraft oder einem Staatsorgan zustehen. Der zweiten Regel nach kann keine Freiheit gegeben sein, wenn eine der drei Gewalten ausschließlich nur einer gesellschaftlichen Kraft oder einem Staatsorgan anvertraut ist. Die dritte Regel besagt, es könne keine Freiheit geben, wenn die tonangebenden gesellschaftlichen Kräfte nicht an jeder der drei Gewalten angemessen beteiligt werden, sofern sie diesen unterworfen sind. Der vierten Regel zufolge sollen Gleichheit und Unabhängigkeit der wichtigsten gesellschaftlichen Kräfte – wiederum sind Krone, Adel und Bürgertum gemeint – die Grundlage der Zusammenarbeit bilden.

Montesquieus System der Gewaltenteilung sieht die Verteilung und Beschränkung der Staatsgewalten und der gesellschaftlichen Kräfte vor. Die daraus resultierende Architektur der institutionellen und sozialen Gewaltenteilung lässt sich mit Riklin so beschreiben: „Die gesetzgebende Gewalt ist auf die drei sozialen Kräfte Volk, Adel und König bzw. die drei Organe Volkskammer, Adelskammer und Monarch verteilt. Dabei hat das Volk bzw. die Volkskammer die stärkste Stellung, der Monarch die schwächste, während der Adel bzw. die Adelskammer die Mitte einnimmt – Mitte im Doppelsinn von mittlerer Stärke und vermittelnder Kraft. Kein Gesetzgebungsakt kommt zustande ohne die Zustimmung aller drei sozialen Kräfte bzw. aller drei mit gesetzgebenden Kompetenzen ausgestatteten Organe. Auch die ausführende Gewalt liegt in den Händen

aller drei sozialen Kräfte bzw. der drei Organe der Volkskammer, der Adelskammer und des von seinen Ministern unterstützten Monarchen. Hier hat nun freilich der Monarch den stärksten Anteil. Das Parlament kann die Exekutiventscheidungen nicht verhindern; insofern nimmt es an der Exekutive nicht teil (...), aber es hat präventive (Gesetzes- und Finanzbindung des Monarchen) und repressive Einflußmöglichkeiten (Kontrolle der Gesetzesausführung, Kontrolle und Bestrafung der Minister). Die rechtsprechende Gewalt ist auf zwei soziale Kräfte bzw. vier Organe (Volksgericht, Adelsgericht, Volkskammer, Adelskammer) verteilt. Nur der Monarch hat hier keinen Anteil“ (Riklin 1989: 433f.).

Dem Parlament steht als Hauptfunktion die Gesetzgebung zu. Allerdings kontrolliert es nicht die gesamte Legislative. Überdies erfüllt es exekutive und judikative Nebenfunktionen. Im Unterschied zum modernen parlamentarischen Regierungssystem läßt Montesquieus Schema die Exekutive nicht aus dem Parlament hervorgehen. Andernfalls müsste eine freiheitsschädigende Gewaltvereinigung in Kauf genommen werden (*De l'Esprit des Loix* XI, 6). Für den Monarchen und die Gerichte gelten weitere Bestimmungen. Die Hauptfunktion des Monarchen ist die Ausführung der Gesetze und des Völkerrechts. Allerdings bestimmt nicht nur der Monarch die Exekutivgewalt. Andererseits hat er eine legislative Nebenfunktion. Das Volksgericht nimmt einen Teil der judikativen Gewalt wahr; es hat ausschließlich eine rechtsprechende Funktion. Dem Adelsgericht ist ebenfalls ein Teil der Judikative anvertraut, doch seine Mitglieder nehmen auch Parlamentsmandate wahr (Riklin 1989: 433f.).

Die Befugnisse in Montesquieus Gewaltenteilungslehre (im Sinne von „*facultés*“) – 18 an der Zahl – sind teils ausschließlich nur einem Organ anvertraut, teils zwei konkurrierenden Staatsorganen. Nur die Befugnis, den Erlass von Gesetzen zu verhindern oder zu genehmigen, ist auf drei Organe verteilt, auf die Volkskammer, die Adelskammer und den Monarchen.

Montesquieus Lehre der Gewaltenteilung und -balancierung zufolge sollen sich die Staatsgewalten und die sonstigen Mächte gegenseitig in Schach halten. Der Machtausgleich unter den Gewalten soll durch ein System ineinandergreifender Vetorechte („*droits d'empêcher*“) hergestellt werden. Diese sind ebenso wichtig wie die Aufteilung der Gewalten durch Zuweisung an verschiedene gesellschaftliche Träger. Das ist der zweite zentrale Gedanke der Gewaltenteilungslehre von Montesquieu: Zum Machtausgleich unter den Staatsgewalten kommt der Ausgleich unter den sozialen Kräften hinzu. Allerdings haben in diesem Ausgleich der Monarch und der Adel eine privilegierte Stellung, das Volk ist nachrangig – ein weiteres Zeichen dafür, dass Montesquieu nicht vorrangig für die Demokratie wirbt. Die Einrichtung zweier Gesetzgebungskammern bei-

spielsweise dient nicht zuletzt dazu, die Privilegien des Adels vor dem Zugriff der Volkskammer zu schützen. Und vom Prinzip der Volkssouveränität beispielsweise findet sich in Montesquieus Gewaltbalancierungsmodell „ebenso wenig eine Spur wie von einer Bevorzugung des bürgerlichen Standes“ (Forsthoff 1951: XXXII). Montesquieus Gewaltbalancierungslehre verleugnet weder Herkunft noch Standeszugehörigkeit ihres aristokratischen Verfassers. Man kann sie sogar als modifizierte Fassung des Lehrsatzes lesen, wonach der Adel ohne Monarchie und die Monarchie ohne den Adel nichts sind. Allerdings basiert dieser Lehrsatz bei Montesquieu auf einer modernisierten Koalition von Adel und Königtum, die gegenüber dem Bürgerstand offen ist und auf einem System der Gewaltenteilung und Gewaltbalance beruht, das die Fortführung autokratischer Herrschaft außerordentlich erschwert.

Zu den vielen Wurzeln von Montesquieus Gewaltenteilungsmodell gehört die Wertschätzung der politischen Institutionen Englands, die er trotz aller Vorbehalte gegen ihre Neigung zu „extremer Freiheit“ und gegen den Geist des am Eigennutzen ausgerichteten Materialismus der Engländer hochhält (Krause 2000). Montesquieu beeindruckt die Freiheit, die er in England herrschen sieht. England ist für ihn das freieste Land der Welt. Frei, weil der König nicht die Macht besitze, irgendeinem Bürger Unrecht zuzufügen, da seine Befugnisse durch das Gesetz des Parlaments beschränkt und kontrolliert seien. Allerdings sei auch die Herrschaft des Unterhauses begrenzt. Vor allem fehle ihm der Zugriff auf die Exekutive. Montesquieu diagnostiziert ein Gleichgewicht von exekutiver und legislativer Gewalt im Zusammenspiel der englischen Institutionen.

Vieles am England seiner Zeit gefiel Montesquieu. Dafür hatte der Verfasser des *Vom Geist der Gesetze* auch andere, nicht-politische Gründe: Einen beträchtlichen Teil der landwirtschaftlichen Produkte und des Weines, den sein südöstlich von Bordeaux gelegenes Gut abwarf, exportierte Montesquieu mit beachtlichem Gewinn nach England. Ästhetische Vorlieben kamen hinzu. Die englische Gartenarchitektur hatte es ihm so sehr angetan, dass er den Wald vor dem Fenster seines Arbeitszimmers im Schloss La Brède, wo er geboren worden war und in dem er sein Werk *Vom Geist der Gesetze* schrieb, roden und zu einem englischen Park umformen ließ. Allerdings vermittelt Montesquieus Darstellung der englischen Verfassung ein geschöntes Bild der politischen Verhältnisse Englands. Die dortige Gewaltentrennung beispielsweise war lediglich eine Forderung der englischen Opposition, aber nicht Teil der Regierungspraxis. Auch würdigt Montesquieu die politischen Parteien in England keines Wortes. Man hat angesichts solcher Lücken gefragt, ob Montesquieus England-Interpretation fehlerhaft oder geschönt sei, um einen besseren Angriffspunkt zur Kritik der französischen Ver-

hältnisse zu erlangen. Letzteres leuchtet allerdings nicht ein, denn Montesquieu zeichnet ein facettenreiches Bild von England. Mit erkennbarem Vergnügen legt er auffällige Diskrepanzen bloß und spießt die Anfälligkeit der an sich lobenswerten politischen Institutionen des Königreichs auf. Ihre eigentliche Schwäche liegt in den Charakteren der Engländer, so Montesquieu, der auch über andere Völker bissig urteilen kann, so über die Niederländer oder die Bayern (Desgraves 1992: 220, 216): „Die Engländer sind ihrer Freiheit nicht mehr würdig“, so schreibt er an einer Stelle. „Sie verkaufen sie an den König; und wenn der König sie ihnen zurückgäbe, würden sie sie ihm wiederverkaufen“ (ebd.: 234). Noch derber und zudem stereotypisierend kritisiert Montesquieu den Lebenswandel der Engländer: „Der Engländer braucht ein gutes Abendessen, ein Mädchen und Wohlstand; da er nicht in der vornehmen Welt verkehrt und sich damit begnügt, bringt er sich, sobald sich sein Schicksal verschlechtert, um oder wird zum Dieb“ (ebd.: 235).

#### 3.4 Funktionsvoraussetzungen der Demokratie

Demokratiethoretisch interessant ist Montesquieu nicht nur, weil er den Despotismus kritisiert und die Demokratie in der Staatsformenlehre aufwertet. Aufschlussreich ist auch seine Diagnose der Funktionsvoraussetzungen und Zerfallsbedingungen demokratischer Staatsverfassungen. Die Demokratie gedeiht am ehesten in Kleinstaaten und dort, wo ein hohes Maß an Gleichheit gegeben ist. Hinzu kommt eine politisch-kulturelle Größe: „l'amour de l'égalité“, die Liebe zur Gleichheit. Diese schränkt den Ehrgeiz ein (*De l'Esprit des Loix* V, 3). Überdies zählt die Genügsamkeit zu den Demokratie voraussetzungen. Da in der Demokratie jedermann „das gleiche Wohlergehen und die gleichen Vorteile finden soll, soll er auch die gleichen Annehmlichkeiten genießen und die gleichen Erwartungen hegen“. Doch das ist nur bei „allgemeiner Genügsamkeit“ zu erwarten (ebd.). Von der „Liebe zur Genügsamkeit“ verspricht sich Montesquieu zudem Beschränkung der Erwerbsgier. Nicht an absolute Gleichheit ist dabei gedacht, wohl aber an maßvolle Vermögensunterschiede. Stabilisiert wird die Demokratie Montesquieu zufolge ferner durch gleichmäßigere Verteilung des Bodenbesitzes, Abbau von Macht- und Herrschaftsunterschieden, beispielgebende Institutionen und Eindämmung all dessen, was dem Prinzip der Demokratie – der politischen Tugend im oben erörterten Sinn – abträglich ist, wie „Nachlässigkeiten, Fehlgriffe, eine gewisse Abkühlung der Vaterlandsliebe, gefährliche Beispiele und Anfänge von Korruption“ (*De l'Esprit des Loix* V, 19).

Emile Durkheim, ein Klassiker der Soziologie, hat Montesquieu als bedeutenden Vorläufer der sozialwissenschaftlichen Methodik gewertet (Durkheim 1953). Zu Recht! Der sozialwissenschaftlichen Forschung weit vorgreifend, erörtert Montesquieu beispielsweise Zusammenhänge zwischen Staatsformen und kulturellen Größen, etwa religiösen Traditionen oder klimatischen Bedingungen, und dies auf erfahrungswissenschaftlicher Grundlage und oft mit Hilfe des interkulturellen Vergleichs (Richter 1969). Zwar ist sein Gedankengang mitunter unsystematisch, anekdotisch und nicht immer zwingend (Sabine 1963: 556 ff.). Mängelbeladen sei *Vom Geist der Gesetze*, doch voller bewundernswerter Dinge, so spottete Voltaire (Hampson 1983: 24). Doch Montesquieu verdient mehr Lob. Auch sind ihm instruktive kulturalistische Thesen zugutezuhalten, selbst wenn diese mitunter schematisch vereinfachen und von christlicher Apologetik gefärbt sind. So postuliert er einen Zusammenhang zwischen Religion und Staatsverfassung: Eine gemäßigte Regierung, gleichviel ob aristokratisch oder demokratisch, passe besser zur christlichen Religion, während die Despotie sich besser für islamische Glaubensgemeinschaften eigne. Die Ursache liegt nach Montesquieu in politisch-kulturellen Unterschieden der Religionen. Die Predigt der „Sanftmut“ im Evangelium hat er im Sinn und die hiermit gegebene Differenz zum despotischen Grimm, die in der christlichen Glaubensgemeinschaft verbotene Vielweiberei, die den Herrscher weniger weit von den Untertanen abschleife, sodann die größere Gesetzestreue des Herrschers und seine geringere Todesfurcht (*De l'Esprit des Loix* XXIV, 3).

Auch zwischen Katholizismus und Protestantismus einerseits und Staatsformen andererseits konstruiert Montesquieu Zusammenhänge. Die katholische Religion passt besser zur Monarchie, die protestantische eher zur Republik. Der Grund? Die Völker des Nordens haben für Montesquieu mehr Sinn für Unabhängigkeit und Freiheit. Das ist besonders verträglich mit einer Religion, die ohne ein Oberhaupt nach Art des Papsttums und ohne straffe innerkirchliche Hierarchie auskommt. Nicht nur die Gesetze selbst, sondern der jeweilige „Geist der Gesetze“, also die Gesamtheit der sozialkulturellen, politisch-kulturellen und regionalen Bedingungen, macht den Unterschied. Und nur wer diesen „Geist der Gesetze“ beim Regieren beachtet, wird erfolgreich regieren können (*De l'Esprit des Loix* XXIV, 3-5). Auch wenn die Bedeutung kultureller Faktoren für politische Institutionen heute differenzierter betrachtet werden (siehe Kapitel 24), so ist es doch Montesquieus Verdienst, als einer der ersten Staatsdenker auf den systematischen Einfluss von kulturellen Größen auf die Staatsverfassung aufmerksam gemacht zu haben.

Montesquieu erörtert Strukturen, handlungsleitende Prinzipien und Voraussetzungen der Demokratie und erkundet zudem ihre Störanfälligkeit und Zerfallsbedingungen. Ihr Prinzip zu wahren, also die Tugend beizubehalten, ist eine anspruchsvolle Aufgabe. Dabei drohen der Demokratie Gefahren. Kommt ihr „der Geist der Gleichheit“ abhanden und gewinnt der „Geist der Ungleichheit“ die Oberhand, wird sie entarten (*De l'Esprit des Loix* VIII, 2). Auseinanderbrechen wird die Demokratie aber auch, wenn „der Geist extremer Gleichheit einreißt“ (*De l'Esprit des Loix* VIII, 3). Der „Geist der Ungleichheit“ formt die Demokratie zur Aristokratie oder zur Einherrschafft um. Der „Geist extremer Gleichheit“ hingegen mündet in Despotie. Gleiches kann geschehen, wenn der Demokratie die „Liebe zur Frugalität“ verlorengeht.

Ursache des Verfalls einer jeden Staatsform ist für Montesquieu die Erosion der kulturellen Grundlagen. Der Verfall beginnt fast immer mit der Auflösung ihrer Grundsätze, mit zuviel oder zuwenig Gleichheit in der Demokratie, mit willkürlicher Machtanwendung im Fall der Aristokratie, mit Abschaffung intermediärer Gewalten und übermäßiger Konzentration politischer Macht in der Monarchie und mit Selbsterstörung aufgrund der inneren Logik der Despotie (*De l'Esprit des Loix* VIII). Auch an dieser Stelle erweist sich der „Geist der Gesetze“ als eine Schlüsselgröße.

### 3.5 Würdigung von Montesquieus „freiheitlichem Staatsmodell“

Montesquieus Staatsmodell ist seiner Zeit voraus. Das gilt sowohl für die Gewaltverteilungslehre als auch für die demokratietheoretische Bedeutung seines Werkes. In ihm wird die Gewaltenteilung mit dem „monarchischen Prinzip“ kombiniert, das lange als der Logik der Gewaltenteilung entgegengesetzt galt (Korioth 1998). Montesquieus Staatsmodell enthält zudem demokratiefreundliche Züge. Sie haben manche dazu verleitet, sein Staatsmodell insgesamt als „liberalisierte“ Demokratie (Sartori 1992) zu werten oder als „gemäßigte Demokratie“ (Schwan 1991) einzustufen. Doch Montesquieu ist kein Parteigänger der Demokratie. Vielmehr favorisiert er, hin- und hergerissen von der „Spannung zwischen aristokratischer Vorliebe und republikanischer Neigung“ (Ottmann 2006: 450), eine gemäßigte konstitutionelle Monarchie mit aristokratischem und republikanischem Beiwerk. Von Demokratie ist nach wie vor nur in schmaler Dosierung die Rede: Demos heißt bei Montesquieu Volk abzüglich der großen Mehrheit des „niedereren Volkes“. Und Demokratie ist für ihn primär ein ideeller, programmatischer Bestandteil einer scharfen Kritik am französischen Absolutismus.

Gleichwohl sind Montesquieus demokratietheoretische Elemente für die damalige Zeit radikal (Weigand 1965: 31, 77). Manche schreiben ihnen sogar „revolutionäres Potential“ zu (Schwan 1991: 216). Tatsächlich werden sich führende Köpfe der Französischen Revolution auf Montesquieu als geistigen Ahnherrn berufen (Hampson 1983). Auch in die Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika werden seine Lehren Eingang finden.

Montesquieus „Verurteilung des Despotismus“ (Fetscher 1985: 444) und seine Kritik der Monarchie und des Monarchen trugen ihm allerdings die Ungunst des Hofes ein (Desgraves 1992: 99f.). Auch die Kirche brachte er gegen sich auf. Beleidigung der Religion, Naturreligion und Mangel an christlicher Überzeugung warf sie ihm vor. Drei Jahre nach der Erstveröffentlichung von 1748 wurde *Vom Geist der Gesetze* sogar auf den Index gesetzt (Desgraves 1992: 350f., 358f.). Zudem distanzieren sich etliche Personen, die sich in einzelnen Passagen des Werkes zu harsch kritisiert sahen, Genuas Kaufleute beispielsweise und die Finanziere der Staatsverschuldung (ebd.: 342f.), von Montesquieu. Größte Aufmerksamkeit fand Montesquieus Kritik jedoch bei der intellektuellen Opposition gegen den Staatsabsolutismus, und praktisch-politisch hat sein Werk vor allem in Westeuropa und Amerika nachhaltig gewirkt. Auch die genuin wissenschaftliche Bedeutung seines Werkes ist groß. Montesquieus Staatsformenlehre ist lehrreich, auch in demokratietheoretischer Hinsicht. Sie hat eine beachtliche empirische Komponente und demonstriert ein gutes Gespür für sozialwissenschaftliche Analyse (Durkheim 1953), auch wenn die Methodik noch nicht ausgereift und die Beweisführung mitunter impressionistisch ist. Doch der sozialwissenschaftliche Gehalt von Montesquieus Staatsformenlehre, insbesondere ihre Sensibilität für institutionelle und kulturelle Variablen, setzt Maßstäbe. Rund hundert Jahre später wird Alexis de Tocqueville die Demokratie in den Vereinigten Staaten von Amerika systematisch hinsichtlich des Spannungsverhältnisses von Gleichheit und Freiheit untersuchen – unter anderem mit Begriffen und Methoden, die auf Montesquieu und auf Analytiker, die auf seinem Werk aufbauen, zurückgehen. Besonders fruchtbar für die Theorie und Praxis des demokratischen Verfassungsstaates ist Montesquieus Lehre der Balancierung der Staatsgewalten und der gesellschaftlichen Kräfte (Weinacht 1999a, 1999b). Mit ihr trägt Montesquieu Wegweisendes zur Theorie des Verfassungsstaates und zur konstitutionellen Zügelung der Herrschaft bei, auch zur Theorie und Praxis der Demokratieabändigung.

## Kapitel 4

### Radikale Theorie der Volkssouveränität: Rousseaus Beitrag zur Demokratietheorie

Jean-Jacques Rousseau (1712-1778), einer der höchstgeachteten Schriftsteller und Philosophen im Frankreich des 18. Jahrhunderts, zählt bis heute zu den großen politischen Denkern. Sein Werdegang aber unterscheidet ihn von anderen Vordenkern der Politik, von dem Oxforder Magister Thomas Hobbes beispielsweise, von dem Gelehrten John Locke oder dem Universitätslehrer Adam Smith. Rousseau entstammte einer kleinbürgerlichen, calvinistischen Genfer Familie, blieb ohne systematische Schulbildung und hat nie studiert. Allerdings kam ihm eine beispiellose Begabung zum Selbststudium zugute. Zudem wurde er als „ein Wanderer zwischen den Ländergrenzen, den gesellschaftlichen Klassen und den Konfessionen“ (Nonnenmacher 1989: 194) mit den unterschiedlichsten Erfahrungswelten vertraut. Jahrelang führte er das Leben eines Vagabunden. Sodann war er Schützling und Hausfaktotum des niederen Adels. Später wirkte er als Diener des Hochadels, Schreiber in einer kleinstädtischen Verwaltung, Musiklehrer, Hauslehrer, Privatsekretär, Sekretär an der französischen Botschaft in Venedig, Mitglied des Kreises der Intellektuellen, die die Enzyklopädie herausgaben, Komponist, Poet, Verfasser von Erziehungsromanen und als Staatsphilosoph (Gaul 2001).

In seinen Schriften beklagte Rousseau das Elend des armen Volkes, geißelte die Zustände der zeitgenössischen Gesellschaft und ihre beschönigende Deutung in der Staatsphilosophie, kritisierte die Monarchie und den Adel und blieb doch bis zu seinem Tode ein Schützling von Mäzenen aus diesem Kreis. Geboren wurde Rousseau in Genf. Zu Ruhm aber gelangte er in Paris, dem damaligen Zentrum der intellektuellen Welt, die er zugleich liebte und hasste. Ruhelos wanderte er auch zwischen den Glaubensgemeinschaften hin und her: vom Calvinismus zum Katholizismus und später wieder zurück. Doch das schützte ihn nicht vor der Verurteilung seiner Schriften durch die Kirche. Als die Pariser Zensurbehörde und alsbald auch der Stadtrat seiner Heimatstadt Genf gar den *Émile* und den *Gesellschaftsvertrag* verboten (1762), floh Rousseau zunächst nach England, dann nach Neuchâtel in der Schweiz, damals eine preußische Enklave, bis er 1770 wieder nach Frankreich zurückkehrte.

#### 4.1 Rousseaus Ansatz

Rousseaus Werk umfasst weit mehr als Beiträge zum politischen Denken (Riley 2001). Doch an dieser Stelle soll nur sein demokratietheoretischer Beitrag gewürdigt werden. Für dieses Anliegen sind Rousseaus *Politische Schriften* und moralphilosophischen Abhandlungen von besonderem Interesse (Rousseau 1977a). Aus den Politischen Schriften ragt *Du Contrat Social* heraus, *Vom Gesellschaftsvertrag oder Grundsätze des Staatsrechts*, so der Titel der Übersetzung ins Deutsche, eine Abhandlung, die 1762, auf dem Höhepunkt von Rousseaus Ruhm, veröffentlicht wurde. Die wichtigsten moralphilosophischen Beiträge hatte Rousseau schon zuvor publiziert – im ersten und im zweiten Diskurs. Im ersten Diskurs, dem *Discours sur les Sciences et les Arts* (1750), hatte er den Fortschrittsglauben der Aufklärung vehement attackiert und ihren ungebremsten „Vernunftstolz“ (Höffe 2001: 178) schneidend kritisiert: die Vernunft, die Wissenschaften und die Künste trügen allesamt zur Umformung des ursprünglich natürlichen und tugendhaften Menschen zu einem lasterhaften, sittenlosen, rohen Wesen bei. Hier entwickelte Rousseau eine seiner Hauptthesen: Die Zivilisation bringt nicht Fortschritt, sondern Unheil. Die moderne Gesellschaft korrumpiert und versklavt den ursprünglich guten, freien Menschen. Dass „der Mensch von Natur aus gut ist und daß es allein die Institutionen sind, durch welche die Menschen böse werden“, war für Rousseau zur Gewissheit geworden (zitiert nach Starobinski 1977: 9). Davon zeugt auch der erste Satz im Ersten Buch des *Contrat Social*: „Der Mensch ist frei geboren, und überall liegt er in Ketten.“

Im zweiten Diskurs – er war dem Ursprung der Ungleichheit unter den Menschen gewidmet (1755) – radikalisiert Rousseau seine Kritik der gesellschaftlichen Zustände. Nun gründet er sie auf die Lehre vom Naturzustand, in dem die Menschen friedlich mit ihresgleichen gelebt hätten. Nicht als historische Beschreibung war das gedacht, sondern als Hintergrund für die „Anklage der Gesellschaft“ (Starobinski 1977) und als Gegenentwurf zum Naturzustand in Hobbes' Theorie. Bei Hobbes ist der Mensch im Naturzustand dem anderen ein Wolf, bei Rousseau wird er dies erst durch die Gesellschaft. Das Unheil beginnt mit der Eigentumbildung, so argumentiert Rousseau nunmehr gegen John Locke. Die Eigentumbildung führt zu verhängnisvoller, die natürlichen Unterschiede hinsichtlich Kraft und Intelligenz weit übersteigernder sozialer Ungleichheit und dazu, dass die vertragliche Überformung des Antagonismus zwischen Armen und Reichen die Reichen stärkt und den „Betrugsstaat der Reichen“ (Kersting 2003b: 15) zustande bringt. Rousseaus Abrechnung mit denjenigen Vertragstheorien, die eine soziale Symmetrie unterstellen, könnte kaum radikaler sein. Und

der Mensch, der aus dem zivilisatorischen Prozess hervorgeht, ist für Rousseau nicht das von der Aufklärungsphilosophie gefeierte vernunftbegabte Wesen, sondern eine entfremdete widernatürliche Kreatur, ja: ein entartetes Tier. Das trägt Rousseau das ironische Echo des damals noch mit ihm befreundeten Voltaire ein: Niemals habe jemand „soviel Geist darauf verwandt, den Menschen zum Tier zu machen. Bei der Lektüre des Werks bekommt man Lust, auf allen vieren zu kriechen“ (Voltaire 1784: 238, zitiert nach Schütz 1988: 387).

Rousseau weist aber nicht nur Hobbes' Naturzustand zurück, sondern auch die traditionelle Doktrin der natürlichen Geselligkeit der Menschen, eine der tragenden Säulen der aristotelischen Lehre. Im Unterschied zu Adam Smith verwirft Rousseau auch die „ökonomische Lösungsstrategie“ (Nonnenmacher 1989: 82ff.), die Bekämpfung des Knappheitsproblems durch Reichtum schaffende Arbeit und wirtschaftliche Entwicklung. Die ökonomische Lösungsstrategie habe unheilbringende Folgen: Sie potenziere die Entfremdung der zeitgenössischen Gesellschaft.

Auch staatsphilosophisch geht Rousseau eigene Wege. In seinen Politischen Schriften fragt er, ob es in der Gegenwart – wie viel Entfremdung sie auch enthalten mag – „rechtmäßige und sichere Regeln für das Regieren“ geben könne, so die Einleitung zum *Gesellschaftsvertrag*. Die Legitimitätsfrage einer vergleichsweise guten Herrschaft wirft er dabei ebenso auf wie die Frage, wie denn die „gemeinsame Erhaltung“ des Gemeinwesens und das „allgemeine Wohlergehen“ sichergestellt werden könnten (*Vom Gesellschaftsvertrag*, 4. Buch, 1. Kapitel). Rousseaus Legitimationslehre zufolge kann ein Mitglied eines Gemeinwesens nur solchen gesetzlichen Beschränkungen seiner Freiheit unterworfen werden, deren vertraglichen Grundsätzen er zugestimmt hat. Der *Gesellschaftsvertrag* – der Titel ist zugleich Programm und These – will folgendes Problem lösen: Wie können Staat und Gesellschaft so geordnet werden, dass sie das Zusammenleben von „Freiheitswesen“ (Brockard 1986a: 156) gewährleisten, wenn doch das Miteinander normalerweise die Freiheit beschränkt? Rousseau kleidet die Aufgabenstellung in diese Worte: „Finde eine Form des Zusammenschlusses, die mit ihrer ganzen gemeinsamen Kraft die Person und das Vermögen jedes einzelnen Mitglieds verteidigt und schützt und durch die doch jeder, indem er sich mit allen vereinigt, nur sich selbst gehorcht und genauso frei bleibt wie zuvor“ (*Vom Gesellschaftsvertrag* I, 6).

Die Lösung dieser Aufgabe findet sich in der Lehre vom Gesellschaftsvertrag. In ihr dominieren drei Denkfiguren. Die erste ist ein dem Hobbes'schen Staatsvertrag verwandter „Entäußerungsvertrag“ (Kersting 2003b: 17). Dieser sieht „die völlige Entäußerung jedes Mitglieds mit allen seinen Rechten an das

Gemeinwesen als Ganzes“ vor (*Vom Gesellschaftsvertrag* I, 6). Dafür erhalten die Individuen „das Recht auf den absoluten politischen Gehorsam aller anderen“ (Kersting 2003b: 17): Sie sind gleichverpflichtete Herrschaftsunterworfenen und gleichberechtigte Herrschaftsteilhaber (ebd.: 18), sie gewinnen durch die Entäußerung ihrer ursprünglichen Freiheit die bürgerliche Freiheit. Die zweite Denkfigur ist die unveräußerliche, nicht delegierbare, unteilbare, absolute Volkssouveränität, und die dritte die Unterscheidung zwischen Gemeinwillen (*volonté générale*), Sonderwillen (*volonté particulière*) und Gesamtwillen (*volonté de tous*).

## 4.2 Gesellschaftsvertrag und Volkssouveränität

Der Vertragsgedanke und die Souveränitätslehre wurden im Zeitalter der europäischen Religions- und Bürgerkriege entwickelt. Beide sind Antworten auf die Schwäche gesellschaftlicher und politischer Institutionen, auf ungezügelte Gewalt, Krieg und auf gesellschaftliches Elend, die allesamt dieses Zeitalter prägen. Die von den Vertrags- und Souveränitätstheoretikern favorisierte Friedensstiftung im Inneren sieht in der Regel einen Staat vor, der nach außen und innen souverän und von den Bürgern als rechtmäßig anerkannt sein sollte. Beide Konstruktionen übernimmt Rousseau. Allerdings radikalisiert er den Souveränitätsgedanken zu einer Volkssouveränitätslehre mit demokratischen und zugleich autoritären Komponenten. Vertrags- und Souveränitätstheoretiker vor Rousseau hatten mit dem Transfer der Souveränität vom Volk auf den Staat, den Herrscher oder die Regierenden argumentiert. Davon grenzt Rousseau sich scharf ab. Der Souveränitätstransfer weg vom Volk ist für ihn unzulässig. Die Souveränität liegt beim Volke und muss dort bleiben. Allein die Gemeinschaft der Vertragsschließenden selbst ist berechtigt, die Position des Souveräns einzunehmen: Das Volk nimmt die Stelle ein, die der souveräne absolutistische König innehatte. Größer könnte der Unterschied zu Hobbes' Souveränitätslehre nicht sein.

Mit den älteren autoritären Souveränitätslehren eines Bodin und Hobbes teilt Rousseau aber die Auffassung, dass die Souveränität sowohl unveräußerlich als auch undelegierbar und unteilbar ist. Mehr noch: Sie ist unfehlbar und absolut. Volkssouveränität bedeutet ungebrochene Oberhoheit der Vollbürger. Das schließt die Oberhoheit über die Verfassung und die sonstigen Verfassungsinstitutionen ein. Die Regierung beispielsweise und die gesamte Exekutive sind in dieser Lehre nichts anderes als „Diener“ des Souveräns (*Vom Gesellschaftsvertrag* III, 1). Damit rückt Rousseau in Opposition zum frühkonstitutionalistischen Denken John Lockes, zu allen Mischverfassungs- und Gewaltenteilungslehren

(Riklin 2006) und zu allen liberal-konservativen Theorien der am kurzen Zügel geführten Regierung, des „limited government“.

Rousseau widersetzt sich der Übertragung der Souveränität auf einen vom Volk getrennten Herrscher. Mehr noch: Im *Gesellschaftsvertrag* attackiert er auch die Delegation der Volkssouveränität auf Repräsentanten. Repräsentation ist ihm ein Gräuelf. Sie ist für ihn ein Pfeiler der mittelalterlichen Legitimationslehre, der zufolge die Personen oder Institutionen, denen die Macht übertragen wird, sich nicht länger zur Wahl stellen müssten. Die Repräsentationslehre legitimiere ständige, unwiderrufliche Repräsentation. Mehr noch: Die Repräsentation zählt Rousseau zu den „Instanzen der Selbstentfremdung der Menschen und Gefährdungen ihrer Authentizität“ (Mandt 1998b: 140). Die Repräsentativordnung würde nur die ungerechte Regierungsform des Feudalsystems wieder einsetzen, in der „die menschliche Art herabgewürdigt und wo das Wort Mensch entehrt ist“ (*Gesellschaftsvertrag* III, 15). Sobald sich ein Volk Vertreter gebe, „ist es nicht mehr frei; es ist nicht mehr“ (ebd.). Deshalb verurteilt Rousseau Englands Parlamentarismus, der noch Montesquieus Bewunderung gefunden hatte: „Jedes Gesetz, das das Volk nicht selbst beschlossen hat, ist nichtig; es ist überhaupt kein Gesetz. Das englische Volk glaubt frei zu sein – es täuscht sich gewaltig, es ist nur frei während der Wahl der Parlamentsmitglieder; sobald diese gewählt sind, ist es Sklave, ist es nichts“ (ebd.). Rousseaus Bannstrahl hätte auch die Demokratien der westlichen Verfassungsstaaten getroffen, denn auch diese laborieren an der „Achillesferse“ (Sartori 1992: 40) der Repräsentativdemokratie, der Delegation von Macht via Wahl an die Repräsentanten des Volkes. Insoweit wären die modernen Demokratien für Rousseau Oligarchien mit gewählten politischen Führungen und semidemokratisch bespickter Legislative. Just an dieser Sicht der Dinge wird – mehr als 200 Jahre nach Rousseau – Benjamin Barber in der Lehre von der „starken Demokratie“ anknüpfen und behaupten, die Repräsentation zerstöre die Partizipation (Barber 1994).

Rousseau setzt auf unteilbare Volkssouveränität und will die Staatsangelegenheiten in die Angelegenheiten der Bürger einbinden. Dabei werden Staat und Gesellschaft weitgehend als „Einheit“ gedacht (Lenk 1991: 946). Die Einheit gründet auf dem Gesellschaftsvertrag, den die Bürger durch ihre Zustimmung eingegangen sind – und den sie, nach der Staatsgründung, durch die Wahl ihres Wohnsitzes annehmen oder ablehnen können. Der Gesellschaftsvertrag ist, Rousseau zufolge, gerecht, weil alle Bürger gleich behandelt werden und jeweils alle ihre Rechte an alle anderen Vertragsschließenden geben. Und er ist zweckmäßig, weil der Vertrag das Wohl der Allgemeinheit sicherstellt.

### 4.3 Gesellschaftsvertrag, Gemeinwillen, Gesamtwillen und Sonderwillen

Der Gesellschaftsvertrag ist mehr als die Summe der Teile des Zusammenschlusses. Rousseau zufolge bringt der Gesellschaftsvertrag „eine sittliche Gesamtkörperschaft“ hervor, eine „öffentliche Person“. Der Vertrag beruht auf gegenseitiger Verpflichtung des Kollektivs und des Einzelnen und darauf, dass „jeder Einzelne, indem er sozusagen mit sich selbst einen Vertrag schließt, sich in doppelter Hinsicht verpflichtet findet, nämlich als Glied des Souveräns gegenüber dem Einzelnen und als Glied des Staates gegenüber dem Souverän“ (*Vom Gesellschaftsvertrag* I, 7). Durch den Gesellschaftsvertrag verliert der Mensch seine natürliche Freiheit und das unbegrenzte Recht auf alles, was er begehrt. Doch dafür erhält er die bürgerliche Freiheit und das Eigentum an allem, was er besitzt, sowie die „sittliche Freiheit“, die ihn, im Unterschied zur „Sklaverei“ des reinen Begehrens, „zum wirklichen Herrn seiner selbst macht“ (*Vom Gesellschaftsvertrag* I, 8).

Dafür ist allerdings ein Preis zu entrichten: Der Zugewinn an höherwertiger Freiheit und Sicherheit erfordert die Unterwerfung unter die *volonté générale*, den Gemeinwillen, so die gebräuchlichere Übersetzung als die Übertragungen „Gemeingeist“ (Hölderlin), „qualitativer Gemeinwillen“ (Nonnenmacher 1989), „Gemeinschaftswille im Sinne des Willens zur Gemeinschaft“ (Brockard 1986b: 224) oder „vereinter vernünftiger politischer Willen aller“ (Forschner 1988: 388).

Rousseau unterscheidet, so ist zum besseren Verständnis hinzuzufügen, den Gemeinwillen (*volonté générale*) vom Gesamtwillen (*volonté de tous*) und dem Sonderwillen (*volonté particulière*) (*Vom Gesellschaftsvertrag* II, 3). Der Gemeinwille (*volonté générale*) zielt, Rousseau zufolge, „auf das Gemeininteresse“. Er ist „der Wille einer Gemeinschaft, der sich auf die Selbsterhaltung und das Wohl dieser Gemeinschaft richtet“, so Fetschers Deutung (1975: 127), er verkörpert den aufs Gesamtwohl gerichteten hypothetischen Volkswillen, so Fraenkels Vorschlag (1991b: 153). Die *volonté particulière* hingegen ist das mehr oder minder selbstbezügliche Sonderinteresse, das im Wesentlichen ohne Rücksicht auf das Gemeinwohl verfolgt wird. Der Gesamtwille (*volonté de tous*) schließlich ist „nichts anderes als eine Summe von Sonderwillen“ (*Gesellschaftsvertrag* II, 3). Er ist die „Summe der Partikularinteressen“ (Schaal/Heidenreich 2006: 146) oder, in Fraenkels Terminologie, der „empirische Volkswille“ (Fraenkel 1991b: 153).

Die Unterscheidung von Gemein- und Gesamtwillen überschneidet sich mit der Unterscheidung von „citoyen“ und „bourgeois“. Der „citoyen“ ist der tugendhafte Staatsbürger, im Unterschied zum „bourgeois“, dem seinen Privatinteressen nachgehenden Besitzbürger. Das Erziehungsprogramm, das Rousseau in seine Lehre von den Prinzipien des Staatsrechts einbaut – und mit dem er die Brücke

zu seinen Erziehungsromanen, allen voran dem kurz vor dem *Gesellschaftsvertrag* veröffentlichten *Émile oder Über die Erziehung* (Rousseau 1963) schlägt – sieht die Transformation des von Partikularinteressen gelenkten „bourgeois“ in den tugendhaften „citoyen“ vor. Das Erziehungsprogramm sieht insbesondere die möglichst weitgehende Transformation des Gesamtwillens in den Gemeinwillen vor. Diese Transformation soll zugleich die Freiheit sichern. Die dadurch erwirkte politische Gemeinschaft ist eine der drei Gegenmittel, mit denen Rousseau „der verderbten Wirklichkeit“ (Starobinski 1996: 908) zu Leibe rücken will. Das zweite Gegenmittel ist die durch Erziehung bestärkte individuelle „tugendhafte Standhaftigkeit“ (ebd.). Für sie steht Rousseaus *Émile*. Und Rousseaus drittes Heilmittel gegen die Entfremdung im Hier und Jetzt ist die „Transparenz der Herzen“ (ebd.). Für sie steht Rousseaus *La Nouvelle Héloïse*.

Doch zurück zur *volonté générale*, zum Gemeinwillen. Wie gelangt man zu ihm? Woran erkennt man ihn? Wie soll bei der Unterwerfung unter ihn die Freiheit bewahrt bleiben? Und was geschieht, wenn man den Gemeinwillen verfehlt? Bei der Beantwortung dieser Fragen hat Rousseau teils Instruktives, teils Irritierendes gesagt. Er behauptet, so sein erster Anlauf, dass „der Gemeinwille immer auf dem rechten Weg ist und auf das öffentliche Wohl abzielt“ (*Vom Gesellschaftsvertrag* II, 3). Allerdings folgt daraus nicht, dass „die Beschlüsse des Volkes immer gleiche Richtigkeit haben. Zwar will man immer sein Bestes, aber man sieht es nicht immer“ (*Vom Gesellschaftsvertrag* II, 3).

Bei dieser Begründung wird der Gemeinwille vorausgesetzt. Er tritt in der Gestalt eines „a-priori-Gemeinwohls“ auf, so Fraenkels Worte (1991b). Der Gemeinwille hat einen „prä-politischen, prä-diskursiven“ Charakter, so Schaal und Heidenreich (2006: 149). Aber jeder Bürger kann, so Rousseaus Verheißung, zum Gemeinwillen gelangen. Doch wie? Und wie kann man immer sein wahres „Bestes“ sehen? Und warum muss derjenige, der in einer Abstimmung von einer dem Gemeinwillen folgenden Mehrheit überstimmt wird, sich am Ende sagen, dass er sich getäuscht habe und das, was er für den Gemeinwillen hielt, es nicht gewesen sei (*Vom Gesellschaftsvertrag* IV, 2)?

Die Antwort soll Rousseaus zweiter Anlauf zur Begründung des Gemeinwillens geben. Entscheidend seien die Abstimmung aller Abstimmungsberechtigten und die Einstimmigkeit ihres Urteils. Der Schlüsselgedanke wird im 1. und im 2. Kapitel des 4. Buches im *Gesellschaftsvertrag* entwickelt: Solange sich alle Mitglieder eines Gemeinwesens „als eine einzige Körperschaft betrachten, haben sie nur einen einzigen Willen, der sich auf die gemeinsame Erhaltung und das allgemeine Wohlergehen bezieht“ (*Vom Gesellschaftsvertrag* IV, 1). Das ist für Rousseau insbesondere der Fall, wenn „Friede, Einheit und Gleichheit“ gegeben sind und

die Leute sich ihres gesunden Menschenverstandes bedienen (*Vom Gesellschaftsvertrag* IV, 1). Abstimmungen, vor allem einstimmige, sind ein besonders guter Anzeiger für die Verfassung der politischen Körperschaft: „Je mehr Übereinstimmung bei den Versammlungen herrscht, d.h. je näher die Meinungen der Einstimmigkeit kommen, um so mehr herrscht auch der Gemeinwille vor“ (ebd.). Einstimmigkeit ist unverzichtbar bei der allerwichtigsten Abstimmung, nämlich der über den Gesellschaftsvertrag. Und als Grundsatz soll gelten, dass die Meinung, die sich in Abstimmungen durchsetzt, „um so mehr der Einstimmigkeit nähern soll, je bedeutsamer und schwerwiegender die Entscheidungen sind“ (ebd.). Nur Entscheidungen, die besondere Eile erfordern, dürfen durch Mehrheitsentscheid geregelt werden. Und bei Entscheidungen, die auf der Stelle zu treffen seien, genüge die Mehrheit einer einzigen Stimme (ebd.).

Doch Meinungen, die nicht der Einstimmigkeit genügen, sondern nur der Mehrheit, stehen im Verdacht, nicht mehr dem Gesamtwillen zu entsprechen, so heißt es im 1. Kapitel des 4. Buches im *Gesellschaftsvertrag*. Es sei denn, auch diese Mehrheit hätte alle Kennzeichen des Gemeinwillens auf ihrer Seite (ebd.). Das ist dann der Fall, wenn die Abstimmenden sich von der „Wir-Perspektive“ leiten lassen und die „Ich-Perspektive“ transzendieren (Kersting 2002b: 131). Wenn das gegeben ist, muss die Minderheit sich eingestehen, dass sie irrte, und das, wofür sie stimmte, nicht der Gemeinwille war (*Vom Gesellschaftsvertrag* IV, 2).

Bei der dritten Erläuterung des Weges zum Gemeinwillen argumentiert Rousseau mit einer „statistischen Verrechnungsmethode“ (Schaal/Heidenreich 2006: 149), die individuelle Fehler beim Erkennen des Gemeinwohls zuverlässig ausgleiche: Nehme man den Sonderwillen „das Mehr und das Weniger weg, das sich gegenseitig aufhebt, so bleibt als Summe der Unterschiede der Gemeinwille“ (*Gesellschaftsvertrag* II, 3). Zugrunde liegt die Annahme, dass jeder Sonderwille Elemente des Allgemeininteresses enthalte. Rousseaus Bürger haben insoweit „some elements of sociotropic voting“ (Feld/Grofman 1988: 573): Sie sind „soziotropische“ Wähler, also grundsätzlich befähigt, in ihrer Wahl Gemeinwohlbelange gebührend zu berücksichtigen.

Hinsichtlich des Weges zum Gemeinwillen hat Rousseau eine Willensbildung vor Augen, in der die in jedem Sonderwillen enthaltenen Komponenten des Allgemeininteresses herausgefiltert und zum Gemeinwillen verdichtet werden. Das setzt allerdings bestimmte Bedingungen voraus. Der Prozess erfordert – erstens – eine freie, autonome, gemeinwohlorientierte, nicht-diskursive Willensbildung (Schaal/Heidenreich 2006: 149): „keinerlei Verbindung“ dürfen die Abstimmenden untereinander haben (*Vom Gesellschaftsvertrag* II, 3). Zweitens wird die Abstimmung aller Bürger verlangt. Drittens sind sowohl Autonomie der

Bürger erforderlich als auch hochentwickelter Sachkenntnisstand, Informiertheit und Vorrang der „Wir-Perspektive“ (Kersting 2002: 131). Viertens ist eine überschaubare und vergleichsweise homogene Gesellschaft vorausgesetzt, insbesondere auch in religiöser Hinsicht. Fünftens wird verlangt, dass es bei diesem Vorgang im Staat „keine Teilgesellschaften gibt“ und dass jeder Bürger „nur seine eigene Meinung vertritt“ (*Gesellschaftsvertrag* II, 3). Gibt es „Teilgesellschaften“, heutzutage beispielsweise Parteien und Interessenverbände, so ist, sechstens, „ihre Zahl zu vervielfachen und ihrer Ungleichheit vorzubeugen“. Diese „Vorichtsmaßregeln“, fügt Rousseau hinzu, „sind die einzig richtigen, damit der Gemeinwille immer aufgeklärt sei und das Volk sich nicht täusche“ (*Gesellschaftsvertrag* II, 3).

Die *volonté générale* wird als Rousseaus „berühmteste Innovation“ eingestuft (Bloom 1997: 157). Sie soll eine moralische Politik begründen, die den Menschen nicht durch Freiheitsberaubung degradiert. Sie soll mithelfen, den in seinen Sonderinteressen verstrickten Besitzbürger, den „bourgeois“, in den tugendhaften Staatsbürger, den „citoyen“, zu verwandeln, und damit den bestmöglichen Ausweg aus der Entfremdungslage der Moderne bereiten. Doch Rousseaus Konstruktion des Gemeinwillens und des guten Gemeinwesens ist höchst problematisch – auch wenn die Grundidee besticht: Die Summierung der partikularen Einzelwillen ist nicht identisch mit dem Gemeinwohl. Das ideale Gemeinwesen Rousseaus hat basisdemokratische Züge. Doch hinter seinen freiheitlichen Verheißungen lauert erdrückende Herrschaft – durch den Zwang zur Unterwerfung unter den prä-diskursiven Gemeinwillen. Und der ist das „säkulare (...) Erbe des nie irrenden und unzerstörbaren Willen Gottes“ (Ottmann 2006: 485). Ein „erbarmungsloser Tugendzwang“ mit „terroristischen Implikationen“ ist hier am Werke (Bubner 1996: 121, 120). Die Konstruktion des Gemeinwillens ist demnach offen für Ausbeutung durch eine selbsternannte Avantgarde. So manche Mehrheit und so manche Jakobiner werden sich nach Rousseau mit dem Anspruch brüsten, ihr Wille und der ihrer Bundesgenossen verkörpern den Gemeinwillen.

Das ist kein Zufall. Denn trennscharf sind Rousseaus Kriterien überhaupt nicht, anhand derer festgestellt werden soll, ob der Gemeinwille vorliegt oder verfehlt wird, und auch deshalb wurde Rousseaus Konstrukt der *volonté générale* demokratietheoretisch als „next to useless“ kritisiert (Hueglin 2007: 172). Auch Rousseaus weitere Erläuterungen klären den Sachverhalt nicht überzeugend: „Je mehr Übereinstimmung bei den Versammlungen herrscht, d.h. je näher die Meinungen der Einstimmigkeit kommen“, schreibt Rousseau, wie oben schon zitiert, „um so mehr herrscht auch der Gemeinwille vor.“ Und weiter heißt es: „lange Debatten jedoch, Meinungsverschiedenheiten, Unruhe zeigen das Emporkom-

men der Sonderinteressen und den Niedergang des Staates an“ (*Gesellschaftsvertrag* IV, 2). Doch Übereinstimmung ist nicht notwendigerweise ein Zeichen der Qualität eines Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses. Denn auch gänzlich desinformierte Abstimmungsberechtigte können über ein unüberlegtes Vorhaben alsbald Einstimmigkeit erzielen. Hinterlistige Herstellung bloß äußerlicher Einstimmigkeit ist ebenfalls nicht auszuschließen. Auch Rousseaus These, dass „Meinungsverschiedenheiten“, „Unruhe“ und „lange Debatten“ den falschen Weg wiesen, führt nicht weiter. Offenbart sie nicht eine Homogenitäts- und Harmonielehre, die Interessenkonflikte und deren Austragung als minderwertig einstuft und eine unterstellte prästabilisierte Harmonie als höher wertet?

#### 4.4 Staatsformen und der Ort der Demokratie

Zu Rousseaus Lebzeiten war in Europa die Monarchie die vorherrschende Staatsform. Halbwegs demokratische Gemeinwesen wie die Kantone in der Inner- und Schweiz und Rousseaus Heimatstadt Genf waren die Ausnahme. In der Beschreibung dieser und anderer Ordnungen knüpft Rousseau formal an ältere Staatsformtypologien an. Wie andere vor ihm unterscheidet er zwischen Demokratie, Aristokratie und Monarchie sowie zwischen verschiedenen Mischformen (*Gesellschaftsvertrag* III, 7). Allerdings werden die Demokratie, die Aristokratie und die Monarchie über die besondere Art der Exekutive unterschieden. In der Demokratie ist die Exekutive „dem ganzen Volk oder dem größten Teil des Volkes“ anvertraut, und zwar dergestalt, dass „es mehr mit einem öffentlichen Amt betraute Bürger gibt als solche, die nur Privatleute sind“ (*Gesellschaftsvertrag* III, 3). Die Gesetzgebung aber liegt in der Hand des Volkes, wie bei den anderen Regierungsformen. Arrangiert der Souverän die Regierungsgeschäfte aber so, dass die Zahl der mit öffentlichen Ämtern betrauten Bürger kleiner als die der einfachen Bürger ist, handelt es sich um eine Aristokratie. Vereinigt der Souverän schließlich die gesamte Regierung in der Hand eines Einzelnen, von dem alle anderen ihre Macht haben, handelt es sich um eine Monarchie. Allerdings steht hier die hochkonzentrierte Exekutive der Legislative gegenüber. Damit ist die Wahrscheinlichkeit des Auseinanderfallens von Gemeinwillen und dem Sonderwillen der Regierung hoch.

Rousseaus Staatsformenlehre kennt auch Zwischentöne. Sie differenziert beispielsweise nach dem Demokratisierungsgrad: Die Demokratie „kann das ganze Volk umfassen, oder sich bis auf eine Hälfte davon beschränken. Die Aris-

tokratie ihrerseits kann sich von der Hälfte des Volkes bis auf eine sehr kleine, nicht bestimmte Zahl beschränken“ (*Gesellschaftsvertrag* III, 3).

Rousseau sehen viele als Fürsprecher radikaler Demokratie. Das ist angesichts seiner Lehre der absoluten, unteilbaren, unveräußerlichen Volkssouveränität verständlich. Aber wie soll das zur Distanzierung Rousseaus von der Demokratie passen? Es gehe „gegen die natürliche Ordnung“, wenn die Mehrzahl regiere und die Minderzahl regiert werde, so heißt es im *Gesellschaftsvertrag* (III, 4). Man könne sich auch nicht vorstellen, dass das Volk „unaufhörlich versammelt bleibt, um die öffentlichen Angelegenheiten zu besorgen“. Überdies sei eine solche Regierung wie keine andere inneren Unruhen und Bürgerkriegen ausgesetzt und neige mehr als alle anderen dazu, ihre Form zu ändern. Ferner hat die Demokratie für Rousseau besondere Voraussetzungen. Sie erfordere „schwer zu vereinigende Dinge“: „Erstens einen sehr kleinen Staat, in dem das Volk einfach zu versammeln ist und jeder Bürger alle anderen leicht kennen kann; zweitens eine große Einfachheit in den Sitten (...); dann weitgehende Gleichheit der gesellschaftlichen Stellung und der Vermögen, ohne welche die Gleichheit von Recht und Einfluß nicht lange bestehen kann; schließlich wenig oder gar keinen Luxus; denn Luxus ist entweder die Folge von Reichtümern oder macht sie nötig; er verdirbt Reich und Arm, den einen durch Besitz, den anderen durch Begehrlichkeit; er liefert das Vaterland aus an Verweichlichung und an Eitelkeit; er entzieht dem Staat alle seine Bürger, um die einen zu Knechten der anderen und alle zu Knechten der herrschenden Meinung zu machen“ (*Gesellschaftsvertrag* III, 4).

Schlussendlich ist die Demokratie ungünstigen außenpolitischen Bedingungen ausgesetzt. Auch aus diesem Grund hält Rousseau sie für eine Staatsform, die am ehesten für kleine und ärmere Staaten in Frage kommt. Doch kleine und ärmere Staaten sind wirtschaftlich und militärisch meist von größeren Staaten abhängig. Diese eignen sich aber überhaupt nicht für die Demokratie, sondern nur für die Monarchie oder die Despotie (*Gesellschaftsvertrag* III, 8). Auch deshalb beurteilt Rousseau die Lebensfähigkeit von Demokratien skeptisch. Nur wenn es „ein Volk von Göttern gäbe, würde es sich demokratisch regieren“, gibt er zu bedenken, doch eine „so vollkommene Regierung paßt für Menschen nicht“ (*Gesellschaftsvertrag* III, 4). In seinen praktisch-politischen Empfehlungen war Rousseau allerdings viel gemäßiger als es die reine Theorie der Volkssouveränität erwarten lässt: Frankreich beispielsweise empfahl er eine plebiszitär-republikanische Staatsform mit monarchischer Regierung. Und für Polen schlug er gar eine Föderation aus 33 Grafschaften in der Regierungsform einer Wahlaristokratie vor.

Im Unterschied zum modernen Sprachgebrauch schlägt Rousseau alle durch Gesetze regierte Staaten der Republik zu (*Gesellschaftsvertrag* II, 6) – nicht nur die

Demokratie, sondern auch die Aristokratie. Auch eine Monarchie kann republikanisch sein, sofern sie Sachverwalter des Souveräns ist und gesetzesherrschaftlich verfasst ist (ebd.). Besser verständlich werden diese Positionen im Lichte von Rousseaus Präferenz für Republikanismus. Rousseau verstand sich nicht als Demokrat, sondern als Fürsprecher einer Republik, insbesondere einer „Tugendrepublik“ (Kersting 2003b: 16) nach antikem Vorbild. Zudem grenzte er sich ab von dem auf Machtbalance zwischen Volk, Aristokratie und Königtum beruhenden „protektiven Republikanismus“ (Held 2006: 44). Ihm schwebte ein dynamischer Republikanismus vor, ein „developmental republicanism“, so die Wortwahl von David Held (2006: 48), und zwar mit solidarisch-gemeinschaftlicher Ausrichtung, mit der Voraussetzung tugendhafter Bürger anstelle egoistischer Nutzenmaximierer und in scharfer Abgrenzung zu liberalen und libertären Theorien (Schaal/Heidenreich 2006: 139ff.).

#### 4.5 Würdigung von Rousseaus demokratietheoretischem Beitrag

Wie verträgt sich Rousseaus reservierte Einstellung zur Demokratie mit der weit verbreiteten Meinung, er vertrete das klassische Demokratiemodell (Schumpeter 1950), sei Hauptexponent radikaldemokratischer Ideen (Schwan 1991), der große „Apostel der Demokratie“ (Friedrich 1953: 638) oder der „Träumer der Demokratie“ (Miller 1984), ja: der Theoretiker, der „am Anfang der modernen Demokratie steht“ (Schmitt 1926: 19) und zu ihrem „Kirchenvater“ wird (Carl Schmitt, zitiert nach Dreier 2006: 37)? Die Antwort lautet: Rousseau hat zur Theorie und Praxis der Demokratie wichtige Bausteine beigetragen – insbesondere die einen „demokratischen Kontraktualismus“ begründende Lehre vom Gesellschaftsvertrag (Speth 2005: 121), ferner die radikale Volkssouveränitätstheorie und sodann die Unterscheidung zwischen Sonder-, Gesamt- und Gemeinwillen. Unbestreitbar durchbricht Rousseau den Rahmen des Ancien Regime, den Montesquieu noch eingehalten hatte (Saage 2005: 94). Doch insgesamt wird Rousseau zuviel Parteigängertum für die Demokratie zugeschrieben. Zudem wird sein Beitrag zur Demokratietheorie weit überschätzt. Rousseau versteht unter Demokratie nur die Real- oder Idealtypen der Direktdemokratie. Doch Direktdemokratie kam für ihn aus Praktikabilitätsgründen kaum in Frage. Insoweit hat sich Rousseau selbst nicht als den gesehen, als der er später vielfach gewertet worden ist: als Fürsprecher und Vorkämpfer der Demokratie. Seinem Selbstverständnis nach war Rousseau vielmehr republikanisch gesinnt – antikisierend-republikanisch (Ottmann 2006). Sein Idealstaat war eine stilisierte Römische Republik und ausgerechnet

das autoritär regierte Sparta. Und hinsichtlich der Staaten seiner Zeit schlug sein Herz für eine überschaubare, moralisch integere Republik, wie er sie insbesondere in Korsika verwirklicht sah, sofern es für ihn, den Kontraktualisten und Utopisten (Shklar 1969: 1), überhaupt eine ideale Regierungsform geben konnte.

Auch sind Zweifel an Rousseaus Freiheitsverständnis angebracht. Denn zur Freiheit gehört für Rousseau der Zwang zur Freiheit. Was passiert, wenn ein Mitglied der Gesellschaft sich dem Gemeinwillen nicht beugen will? Dann greift die Verpflichtung der Gesamtheit der Gesellschaftsmitglieder, den Einzelnen zur Befolgung des Gemeinwillens zu zwingen. Man zwingt ihn dazu, frei zu sein (*Gesellschaftsvertrag* I, 7). Unübersehbar gerät Rousseaus *volonté générale* in zwei Gefahrenzonen: in die des Despotismus der Freiheit (Ottmann 2006) und in die des Paternalismus der Freiheit (Petersen 1994, Schaal/Heidenreich 2006: 151).

Rousseaus Grundsätze der Staatsverfassung und seine demokratietheoretischen Ausführungen schillern. Manche von ihnen sind glanzvoll, andere zwielichtig. Auch deshalb ist die Spannweite der Bewertungen von Rousseaus Person und Werk groß: Sie reicht vom Emanzipationstheoretiker (Maus 1992) über einen der Denker, „die das Bessere rückwärts suchen“, so Hegel (1970: 435), bis zum Wortführer eines repressionsanfälligen „Populismus“ (Riker 1982: 238ff., 252). Andere sehen in Rousseau zugleich den „Vater der Moderne und der Antimoderne“ (Höffe 2001: 179) oder den traditionalistischen Moralisten und den „Denker zwischen den Zeiten“, der weder liberal noch totalitär ist, so Iring Fetscher (1975: 254, 255). Für die Pluralismustheoretiker, allen voran für Ernst Fraenkel, war Rousseau wie kaum ein anderer der „Apostel des Anti-Pluralismus“ und der Vorreiter vulgärdemokratischen Denkens (Fraenkel 1991e: 307). Zudem wurde Rousseau sowohl als Fürsprecher eines „extremen Individualismus“ als auch eines „extremen Kollektivismus“ begriffen (Melzer 1990, 1995: 1085f.). Etliche Beobachter sehen ihn gar die Saat des Totalitarismus streuen (Melzer 1995: 1087). Andererseits feiern Vertreter der partizipatorischen Demokratietheorie und Partizipierer des Feminismus Rousseau als einen der ihren, beispielsweise Pateman (1970), Merquior (1980) und Morgenstern (1996). Ferdinand Hermens schließlich bedachte Rousseaus demokratietheoretischen Beitrag gar mit höchstem Lob: Er habe die „wissenschaftlich am besten durchformte, (...) auch heute noch durchschlagskräftigste Auffassung vom Wesen der Demokratie“ entwickelt (1931: 1).

Doch das ist eines der zahlreichen Fehltritte über Jean-Jacques Rousseau. Dem Streitwert kommt näher, wer – zusätzlich zu seinen Verdiensten und ergänzend zur problematischen Konstruktion des Gemeinwillens – sechs besonders kritische Stellen in seiner Politischen Theorie berücksichtigt: 1) die rigide Demokratiedefinition, 2) das zweifach halbierte Staatsvolk, 3) das Grundrechtedefizit,

4) die Verabsolutierung der Volkssouveränität, 5) das problematische Gesetzgebungsmodell und 6) die für Autoritarismus anfällige Lehre von der „Zivilreligion“.

#### *Rigide Demokratiedefinition*

Robert Dahl hat Rousseau eine „exzentrische Demokratiedefinition“ vorgehalten, weil er die Delegation, das Repräsentationsprinzip, als unzulässig einstuft (Dahl 1989: 113). Dass dies irreführt, zeigt Dahl an einem kleinen Rechenbeispiel. Schon ein Demos von bescheidener Größe erfordert aus Gründen der Praktikabilität die Repräsentation. Die kritische Grenze für eine Herrschaft, die zur Not ohne Repräsentation auskommt, beginnt schon bei einem Demos von weniger als 1000 Mitgliedern. Bei größerer Mitgliederzahl sind auch bei direktdemokratischer Organisation Delegation und Repräsentation unabweisbar. Mithin eignet sich eine volksherrschaftliche Ordnung nach Rousseaus Modell nicht einmal für das von ihm als Vorbild interpretierte Genf seiner Tage, gewiss nicht für Kleinstaaten wie man sie heutzutage kennt, auch nicht für Stadtstaaten, sondern bestenfalls für Kleinstgemeinwesen. Insoweit ist Rousseaus Konzept nicht praktikabel für die politische Beteiligung der Bevölkerung in Flächenstaaten mit vielen Millionen von Wahlberechtigten. Selbst eine entwickelte Direktdemokratie wie die Schweizer Eidgenossenschaft ist im Lichte von Rousseaus Begriffen keine echte Demokratie, weil Vorbereitung und Durchführung von Volksabstimmungen viel mehr Delegation und Repräsentation erfordern, als es sein Verständnis von Volkssouveränität erlaubt.

#### *Das zweifach halbierte Staatsvolk*

Rousseau favorisiert das Bürgerrecht auf politische Teilhabe, doch begrenzt er die Teilhabe im Wesentlichen auf Abstimmungen über den Gesellschaftsvertrag und die allgemeine Gesetzgebung. Für streitige Partizipation oder extensive Deliberation lässt er kaum Spielraum: Wo sie herrschen, gewinnen die Sonderinteressen Vorrang und der Gemeinwillen verstummt. Vielmehr schwebt Rousseau offenbar die „Verschmelzung“ (Herb 2007: 309) der Bürger mit dem Gemeinwesen zu einer gemeinwohlorientierten „substantiellen Lebensgemeinschaft“ vor (ebd.: 310). Zudem heißt Vollbürgerschaft für Rousseau, wie damals üblich, Bürgerstatus nur für die männliche erwachsene Bevölkerung. Insoweit ist Rousseaus Beteiligungsmodell auch an dieser Stelle halbiert. Es schließt die weibliche Bevölkerungshälfte aus. „Die Frau ist frei geboren, und Rousseau legt sie in Ketten“: Mit dieser feinen Variation der Overtüre zum *Gesellschaftsvertrag* – „Der Mensch ist frei geboren, und überall liegt er in Ketten“ – umschrieb Henning Ottmann Rous-

seaus Bild der politischen Rolle der Frau (Ottmann 2006: 501). Feministische Theoretikerinnen sind deshalb schlecht beraten, wenn sie Rousseau als Kronzeugen für „feministische Demokratie“ aufrufen. Und die Anhänger der partizipatorischen und der deliberativen Demokratietheorie tun sich keinen Gefallen, wenn sie ihr Anliegen auf Rousseaus Theorie stützen wollen.

#### *Der fehlende grundrechtliche Unterbau*

Ein weiterer Mangel von Rousseaus Befürwortung politischer Beteiligung ist der fehlende grundrechtliche Unterbau. Rousseau kennt Bürgerrechte, aber er kennt keine Grundrechte, d.h. dem Einzelnen zustehende, meist durch Verfassung verbrieft Elementarrechte zum Schutz gegen öffentliche Gewalt und zum Zwecke interindividueller Abgrenzung von Freiheits- und Interessenssphären. Somit fehlen seiner Theorie fundamentale Sicherungen der Bürger gegen staatliche Politik und Herrschaft. Rousseaus Theoriwerk liegt offensichtlich eine eigentümliche Vorstellung von weitgehend konfliktfreier Homogenität und Harmonie in der Bürgerschaft zugrunde. Und Politik scheint für Rousseau eine höchst einfache Angelegenheit zu sein. Doch beides passt nicht auf eine nach Schichten und Klassen, Ethnien und Konfessionsgruppen gegliederte Gesellschaft.

#### *Verabsolutierte Volkssouveränität*

Wie schon erwähnt wird die Volkssouveränität in Rousseaus Theorie absolut gesetzt. Die Souveränität des Volkes ist Rousseau zufolge prinzipiell unbeschränkt und unbeschränkbar – sie kann nicht durch formelle oder informelle Institutionen begrenzt werden. Dem einzelnen Bürger mangelt es demnach an jeglichem Schutz vor dem Souverän. Insoweit trifft von Gierkes Vorwurf ins Schwarze, wonach Rousseaus *Gesellschaftsvertrag* mit der „absoluten Veräußerung allen Individualrechts an die souveräne Gesamtheit“ einhergehe (zitiert bei Maier 1968: 129). Im Extremfall kann die „Souveränität des Volkes“ sogar die „Souveränität des Individuums zerstören“ (Berlin 1969: 163).

#### *Das problematische Gesetzgebungsmodell*

Das Gesetzgebungsmodell ist ein fünftes Problem von Rousseaus Politischer Theorie. Ihm zufolge hat das Volk in der Volksversammlung oder beim Plebiszit die Aufgabe, Gesetze zu beschließen und zu verabschieden. Nicht zu seinen Befugnissen gehört die Formulierung der Gesetze. Deren Ausarbeitung und Vorberatung wird Sachverständigen überlassen, die als – aufs Gemeinwohl verpflichtete – Berater des Volkes tätig werden. Faktisch ist ihre Position jedoch die von „Volkserziehern“ (Schwan 1991: 227). Das schließt die Möglichkeit der Verwand-

lung von Sachautorität in politische Herrschaft und der Manipulation des eigentlichen Souveräns durch die Sachverständigen ein.

Auch die Regierung hat erheblich mehr Spielraum gegenüber dem Souverän, als dies auf den ersten Blick gegeben zu sein scheint. Und dennoch kommt ihr in Rousseaus Theorie nur eine untergeordnete Rolle zu. Rousseau ist ihrem großen Handlungsspielraum gegenüber gleichgültig. Seine Theorie kennt keine Schranken gegen die volle Nutzung oder Dehnung des Handlungsspielraums, weder seitens des Souveräns noch seitens der Regierungen. Mithin ist in seiner Theorie die Flanke zur Verselbständigung der Staatsgewalten offen.

#### *Die autoritarismusanfällige Lehre von der „Zivilreligion“*

Schlussendlich ist der autoritäre Zug zu bedenken, den Rousseau in seiner Lehre von der Volkssouveränität und der *volonté générale* anlegt und dadurch stärkt, dass er auf den letzten Seiten im *Gesellschaftsvertrag* die Lehre von der „Zivilreligion“ einführt. Die „Zivilreligion“ gibt einen Satz von Dogmen vor, unter ihnen „die Heiligkeit des Gesellschaftsvertrags und der Gesetze“ (*Vom Gesellschaftsvertrag* IV, 8), der alle Bürger gesinnungspolitisch darauf festlegt, seine Pflichten zu lieben. Die „Zivilreligion“ ist als Stabilisierungsmittel gedacht, um den Gemeinwillen gesamtgesellschaftlich verbindlich durchzusetzen, nötigenfalls mit Zwang und im Grenzfall – bei anhaltendem öffentlichen Verstoß gegen die Dogmen – mit Sanktionen bis zur Todesstrafe.

#### *Wirkungen und Bewertungen des Werkes*

Insoweit mischen sich in Rousseaus Theorie radikalemanzipatorische und radikaldemokratische Elemente mit autoritären Komponenten. Die Souveränität des absolutistischen Staates färbt auch auf die Kritik ab, die Rousseau als einer ihrer Gegner entwirft. Der demokratische Souverän des Gesellschaftsvertrags ist in seiner legislativen Entscheidungskompetenz „nicht weniger machtvollkommen als der monokratische oder aristokratische Souverän des *Leviathan*“, und die Staatslehre des Jean-Jacques Rousseau in ihrer rechtstechnischen Grundstruktur „so absolutistisch-autoritär wie die des Thomas Hobbes“ (Mayer-Tasch 1968: 104). Mehr noch: Rousseaus Souveränität hat gottesähnliche Attribute (Ottmann 2006: 485f.). In die Souveränität liest er die Vorstellung hinein, die sich die Philosophen lange Zeit von Gott gemacht haben. Allerdings ist die Souveränität von Rousseaus *Gesellschaftsvertrag* zumindest an den Mehrheitswillen und im Prinzip an Gemeinwohlnormen gebunden – das unterscheidet sie wesentlich von der absolutistischen und totalitären Souveränität.

Rousseaus Lehre bleibt trotz aller Kontroversen höchst einflussreich. Sie wirkt als Quelle gesellschaftskritischer Erziehungsprogramme und als Stichwortgeber für Fürsprecher der Französischen Revolution, die bald nach Rousseaus Tod Frankreich und ganz Europa erschütterte, aber auch für ihre Kritiker (Fetscher 1975). Und dass Rousseaus Lehre bis heute in der Geschichte des politischen Denkens präsent ist, zeigt der Blick in jede politische Ideengeschichte. Vor allem hat Rousseau die „radikale Tradition“ (Melzer 1995: 1086) der westlichen Politischen Philosophie mitbegründet, der zufolge die Übel dieser Welt ein Werk der Gesellschaft und insbesondere auch der Moderne sind, nicht ein Werk Gottes, des Teufels oder des Einzelnen.

Ambivalent bleibt Rousseaus Wirkung auf die Theorie und Praxis der Volksherrschaft. Sicherlich ist er nicht der Theoretiker der modernen europäischen Demokratie (Fetscher 1975). Aber seine Volkssouveränitätslehre vergöttern die Demokratie- und Parlamentarismuskritiker der Linken, wie Johannes Agnoli (Agnoli/Brückner 1967) und Benjamin Barber (1994), und der Rechten, beispielsweise Carl Schmitt (1926). Oft berufen sich auch die Fürsprecher der Direktdemokratie auf Rousseau. Doch sie abstrahieren meist vom autoritätsanfälligen und freiheitsbedrohenden Teil des Denkgebäudes und übersehen, dass die Beteiligung der Bürger in Rousseaus Tugendrepublik hauptsächlich auf Abstimmungen beschränkt ist.

Die Bedeutung, die Rousseaus demokratietheoretischem Beitrag beigemessen wird, steht im Missverhältnis zu seiner Qualität und Ergiebigkeit für die moderne wissenschaftliche Demokratietheorie. Rousseaus Lehre ist überwiegend normativ und in der Emphase weit stärker als in der Analyse. Obendrein ist ihr erfahrungswissenschaftliches Fundament schwach. Insofern fällt der demokratietheoretische Ertrag von Rousseaus Schriften hinter den Diskussionsstand zurück, der insbesondere in der aristotelischen Staatsformenlehre erreicht worden ist. Ferner krankt Rousseaus Beitrag an einem verengten Demokratiebegriff, der nur auf kleinste Gemeinwesen zugeschnitten ist. Überdies kennt seine Volkssouveränitätstheorie keine Sicherungen gegen die Verselbständigung der Souveränität. Auch hier fällt Rousseau hinter das Reflexionsniveau zurück, das Locke oder Montesquieu erreicht hatten.

Das alles ändert nichts an der durchschlagenden politischen Wirkung von Rousseaus radikalen Botschaften. Eine davon lautet: Die Souveränität ist unteilbar und unveräußerlich. Einer zweiten Botschaft zufolge ist auch die Demokratie ein Teil der Entfremdung, die die Moderne prägt. Das ist ein Hauptvermächtnis von Rousseau für die Demokratietheorie – und zugleich intellektueller Sprengstoff für die Theorie und Praxis der Volksherrschaft. Rousseau steht zudem in

Fundamentalopposition zum Repräsentationsprinzip – und das liefert Dynamit für die Advokaten der Direktdemokratie. Allerdings fehlt in Rousseaus Lehre jeglicher Schutz gegen die potenzielle Despotie der Mehrheit. Zudem mangelt ihr das Gespür für den Zielkonflikt von Gleichheit und Freiheit. Der wird erst nach Rousseau Gegenstand der Demokratietheorie: bei liberalen Theoretikern, wie im nächsten, den *Federalist Papers* gewidmeten Kapitel gezeigt wird, und bei den Repräsentanten des „Aristokratischen Liberalismus“ (Kahan 1992), wie Alexis de Tocqueville, von dem das übernächste Kapitel handelt.

## Kapitel 5

### Die *Federalist Papers*: Zügelung der Demokratie durch Repräsentation, Konstitutionalismus und Föderalismus

Die nächste Station auf dem Weg von den älteren zu den modernen Demokratietheorien ist das Nordamerika von 1787 und 1788. Zu dieser Zeit wurden die *Federalist Papers* geschrieben und veröffentlicht, eine mittlerweile weltberühmte Zeitungsartikelserie, die für die Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika werben soll. Verfasst wurden die Artikel von Alexander Hamilton (1755-1804), James Madison (1750-1836) und John Jay (1745-1829), allesamt junge Männer der amerikanischen Revolution und Angehörige der Oberschicht des Landes.

Ein politisches Motiv trieb die Verfasser der *Federalist Papers* an: Sie wollten Partei für den Entwurf der Verfassung ergreifen, durch den die lose Union der amerikanischen Staaten zu einem handlungsfähigen Bundesstaat geformt werden sollte. Ihre Hauptadressaten waren die New Yorker Wähler und Deputierten des Ratifizierungskonventes, der über Annahme oder Ablehnung des Entwurfs der Bundesverfassung zu befinden hatte. Die Werbung für die neue Verfassung bestimmte die Struktur der *Federalist Papers*, ihre Tonlage und Schwerpunkte (Kielmansegg 2007: 352ff.). Auch deshalb ähnelt ihr Duktus dem Plädoyer eines Verteidigers vor Gericht. Zugleich aber sind die *Federalist Papers* ein „Meisterwerk der politischen Argumentierkunst“ (Hennis 1999: 369), das von dem engagierten Plädoyer zugunsten einer handlungsfähigen Union der nordamerikanischen Staaten über die sachkundige Erörterung der Schwächen der Konföderation bis zur gelehrten, konsensorientierten Werbung für die als leistungsfähiger eingestufte neue Bundesverfassung reicht.

#### 5.1 Der politische Kontext

Dem Streit zwischen den „*Federalists*“, den Föderalisten, so die Selbstbezeichnung der Befürworter eines handlungsfähigen Bundes, und den „*Anti-Federalists*“, den Gegnern der Ratifizierung des Verfassungsentwurfs, lagen schwere Konflikte zugrunde: zwischen Südstaaten und Nordstaaten, zwischen kleinen und großen Staaten und zwischen unterschiedlichen Vorstellungen von der Machtverteilung zwischen den Gliedstaaten und der Union sowie innerhalb des Bundes (Howard 2001). Die politische Ausgangslage war heikel. Nach dem Sieg im Unabhängigkeitskrieg (1775-1783) hatten Streitigkeiten und neue Herausforderungen die

Union der dreizehn nordamerikanischen Staaten, die sich mit den 1777 beschlossenen und 1781 in Kraft getretenen *Articles of Confederation* zu einem Staatenbund zusammengeschlossen hatten, zutiefst erschüttert.<sup>1</sup> Diese Union war ein loser Verbund, eine weder außen- noch innenpolitisch hinreichend handlungsfähige Konföderation. Die einzige föderationsweite Einrichtung war der Kongress, die Vertretung der Mitgliedstaaten. Doch der Kongress war kaum mehr als eine „Botschafterversammlung“ (Adams/Adams 1994: xxviii). Ihm fehlte das Instrumentarium zur Sicherung der Union nach innen und außen. Auch war ihm das Recht verwehrt, Steuern zu erheben. Schon die ersten Belastungsproben hatte die Konföderation der amerikanischen Staaten nicht bestanden – gleichviel, ob es sich um den Streit über die Verteilung der Kriegslasten handelte, um Auseinandersetzungen über Ansprüche auf noch unerschlossenes Gebiet im Westen Amerikas, um Konflikte über die inflationär wirkenden Papiergeldemissionen einiger Mitgliedstaaten, um Wirtschaftskrisen oder um politische Unruhen, wie die Rebellion bankrotter Farmer, die 1786 Massachusetts erschütterte. Für neue Herausforderungen unionsinterner oder -externer Art war dieser „konföderierte Staat“ (Howard 2001: 180) nicht gerüstet. Mehr noch: Ohne grundlegende Reform der Union musste sogar mit dem Rückfall in neue Abhängigkeit von ausländischen Mächten gerechnet werden.

Der mangelnden Handlungsfähigkeit der Konföderation suchte eine Koalition von Reformern abzuwehren, die sich dem Projekt einer neuen Verfassung für die nordamerikanischen Staaten verschrieb. Aus ihren Bestrebungen entstanden der Entwurf einer neuen Verfassung für Amerika und schließlich ein Verfassungstext, der den Mitgliedstaaten der Union zur Ratifizierung vorgelegt wurde. In Kraft treten konnte diese Verfassung in den Staaten, die ihre Zustimmung erteilt hatten, sofern neun der 13 Unionsmitglieder in eigens hierfür eingesetzten Ratifikationskonventen ihr zustimmten.

<sup>1</sup> Seine Mitglieder waren Connecticut, Delaware, Georgia, Massachusetts Bay, Maryland, New Hampshire, New Jersey, New York, North Carolina, Pennsylvania, Rhode Island and Providence Plantation, South Carolina und Virginia. Ein Bundesstaat entstand erst mit dem Inkrafttreten der neuen Verfassung am 4. März 1789. Ihm schlossen sich 1789 und 1790 die Mitglieder der zuvor erwähnten Konföderation an. 1836 war der Kreis der Unionsstaaten auf 25 angewachsen, 1850 mit Kalifornien auf 31. Im Jahre 1900 wurden 44 Mitgliedstaaten gezählt und seit 1959, dem Jahr der Aufnahme von Alaska und Hawaii, 50.

## 5.2 Strukturen der neuen Verfassung für Amerika

Die neue Verfassung zielte auf eine Repräsentativdemokratie in einem föderalen, konstitutionellen Großstaat. Sie sah „das Prinzip der doppelten Repräsentation“ vor (Kielmansegg 2007: 357): Die Legislative sollte in zwei Kammern aufgeteilt werden – eine zur Vertretung der Bürger, die andere zur Repräsentation der Gliedstaaten. Das schloss den Grundsatz der „doppelten Gleichheit“ ein (ebd.): „Bürgergleichheit“ und „Staatengleichheit“ (ebd., *Federalist* No. 39). Die Exekutivgewalt hingegen sollte auf einen Regenten, den Präsidenten, übertragen werden. Hiermit sollte eine innen- und außenpolitisch handlungsfähige Bundesregierung eingerichtet werden. Überdies war eine unabhängige Judikative mit Befugnis zur Normenkontrolle vorgesehen.

Die Konzentration der Exekutivgewalt bei einem Regenten konnte allerdings als ein monarchisches Element verstanden werden. Genau so sahen es die Gegner der neuen Verfassung. Das war eine von vielen Kontroversen um den Verfassungsentwurf und die schließlich den Mitgliedstaaten zur Ratifizierung vorgelegte Verfassung. Zu ihren Befürwortern gehörten die „Föderalisten“, aus deren Reihen später die Partei der Republikaner hervorging. Die Föderalisten hatten viele „handelsorientierte Weltbürger“ (Adams/Adams 1994: xxxviii) in ihren Reihen, unter ihnen Hamilton, Madison und Jay, im Unterschied zu den „landwirtschaftsorientierten Regionalisten“ (ebd.), die für eine schwächere Bundesregierung und für stärkere Gliedstaaten eintraten. Die Gegner der neuen Verfassung, die „Anti-Föderalisten“, die Vorläufer der späteren Demokraten, unter ihnen Thomas Jefferson, der dritte Präsident der USA (1801-1809), einte die Opposition gegen die nach ihrem Dafürhalten schwerwiegenden Mängel der neuen Verfassung. Sie wollten die Konföderation modifizieren, lehnten aber eine grundlegende Reform in Richtung eines Bundesstaates mit starker Bundesregierung vehement ab. Die neue Verfassung gebe den Institutionen Vorrang und vernachlässige die Tugenden. Doch ohne Bürgertugenden und ihre pflegliche Behandlung durch die Regierungen mangle es der Republik an einer festen Grundlage. Ferner befürchteten die Anti-Föderalisten, dass eine am Kommerz ausgerichtete Gesellschaft Gefahren wie die übermäßige Pflege privater Interessen heraufbeschwöre. Überdies könnten die republikanischen Tugenden am ehesten in kleinen, überschaubaren politischen Gemeinwesen gelehrt und gelernt werden. Demokratie benötige kleine Räume, nicht große. Hinsichtlich der Union der nordamerikanischen Staaten befürworteten die Anti-Föderalisten höchstens ein dosiertes Mehr an zentralstaatlicher Kompetenz. Außerdem befürworteten sie kleine Wahlbezirke, Ämterrotation und häufige Wahlen, um auf diesem Wege die

Repräsentanten möglichst eng an die Repräsentierten zu binden, und drängten darauf, dem Volk bei der Interpretation des Rechts und der Gesetze eine dominierende Stellung zu sichern. Nicht zuletzt forderten die Anti-Föderalisten eine „Bill of Rights“, ein Gesetzbuch der Rechte der Bürger. Die Anti-Föderalisten werteten die Bürgerschaftlichkeit als „die Seele der demokratischen Republik“ (McWilliams 1995b: 70) – und darin hat man ihr bleibendes Vermächtnis gesehen.

Die Verfasser der *Federalist*-Artikel hingegen befürworteten die neue amerikanische Verfassung nachdrücklich. Mit ihr hofften sie die Union der amerikanischen Staaten zukunfts fest zu gestalten. Hamilton, Madison und Jay veröffentlichten ihre *Federalist*-Artikel in New Yorker Zeitungen, in dem Staat, in dem die Anti-Föderalisten besonders stark waren. Veröffentlicht wurden die Artikel aber nicht unter dem Namen ihrer Verfasser, sondern, wie in der damaligen Verfassungsdebatte üblich, unter einem Pseudonym. Man einigte sich auf „Publius“. Der Name war mit Bedacht gewählt. Publius Valerius Publicola war einer der Römer, die den letzten römischen König vertrieben hatten, und später Gesetzgeber und Begründer der römischen Republik. Wie Publius wollten auch die Verfasser der *Federalist Papers* eine lebensfähige Republik zustandebringen. Hierfür hielten sie eine einheitliche, handlungsfähige Bundesregierung erforderlich. Nur diese könnte das Land gegen äußere Feinde verteidigen und Konflikte zwischen den Gliedstaaten, die den Unionsbestand gefährden, verhindern oder beilegen. Ferner wollten die Föderalisten einen einheitlichen Markt im Schatten einer unionsweit handlungsfähigen Regierung schaffen, in dem Freizügigkeit der Arbeitskräfte und des Handels herrschen sollte. Überdies sollten die bundesstaatliche Gliederung, die Wahl der Volksvertreter und der durch die Verfassung begrenzte Spielraum des Regierens die egozentrischen, womöglich gesamtwohlschädlichen „factions“ eindämmen: Mit „faction“ meinte Madison eine eigennützige Clique oder Parteiung, eine als Mehrheit oder Minderheit präsente Gruppe von Bürgern, die aufgrund einer gemeinsamen Leidenschaft oder gemeinsamer materieller Interessen gegen die Rechte anderer Bürger oder gegen die Interessen der Gemeinschaft insgesamt verstößt (*Federalist* No. 10).

Im Ausgleich für die Aufwertung der zentralstaatlichen Gewalt und die Zurückstufung der Gliedstaaten sollten die Einzelstaaten durch die Einrichtung einer zweiten Gesetzgebungskammer gestärkt werden: Jeder Gliedstaat sollte zwei Vertreter in den Senat senden. Um die Befürchtung einer zu starken Zentralgewalt zu entkräften, sahen der Verfassungsentwurf und seine Befürworter „eine ausgeklügelte Konzeption von Gewaltenverschränkung und Gewaltenbeschränkung“ vor (Brugger 2001: 516f.).

### 5.3 Konzeption der *Federalist Papers*

Für die neue Bundesverfassung zogen die *Federalist Papers* ins Feld und nahmen dabei zugleich die Argumente der Anti-Föderalisten unter Beschuss. Ihren Beitrag zur Debatte eröffneten sie mit einem geschickten Schachzug: Durch die Benennung ihrer Artikel als „*Federalist Papers*“ beanspruchten sie die wahren Unionisten, die „Föderalisten“, zu sein. Das sollte ihre Widersacher zu „Anti-Föderalisten“ stempeln und in die Defensive drängen. Zum besseren Verständnis ist dies hinzuzufügen: „Föderal“ war in Amerika bis dahin weithin der Gegenbegriff zu „national“ oder „bundesweit“. Mit ihm war ein Attribut der Staatsmacht der Einzelstaaten gemeint, vor allem ihre auf Verträgen mit anderen Einzelstaaten basierende Beteiligung an einer Konföderation. Indem Hamilton, Madison und Jay ihre Fürsprache für ein stärker nationales, zentralstaatliches Regierungssystem als „föderalistisch“ auswiesen, wollten sie die positiven Konnotationen des „Föderalen“ auf ihr Projekt umleiten.

Bei diesem Vorhaben kamen ihnen gute Ausbildung, Gelehrsamkeit und Erfahrung in der Politik zugute. Alle drei Verfasser der *Federalist Papers* hatten studiert: Madison in Princeton, Hamilton und Jay an der Columbia University. Und alle drei hatten schon beträchtliche politische Erfahrungen gesammelt – trotz ihres jungen Alters. Überdies konnte jeder von ihnen für die *Federalist Papers* eine besondere Kompetenz einbringen. Hamilton, der 51 Artikel zu den *Federalist Papers* beisteuerte und vor allem für den pragmatisch-politischen Teil des Werkes, insbesondere die finanzpolitischen Fragen, zuständig war, befürwortete eine starke Bundesregierung. Hamilton, später der *Secretary of the Treasury* des ersten Präsidenten der USA, George Washington (Amtszeit 1789-1797), warb vor allem für eine starke Bundesregierung, weil andernfalls der Zusammenhalt der Union gefährdet sei und die für eine gesunde wirtschaftliche Entwicklung erforderliche politische Basis fehle. Eine kraftvolle Regierung ist Voraussetzung für Freiheit, einschließlich des freien wirtschaftlichen Handelns, so lautete seine Devise.

James Madison, von Hause aus Politiker und Politiktheoretiker, später Präsident der Vereinigten Staaten von Amerika (1808-1817) und Südstaaten-Landbesitzer mit Sklavenwirtschaft, befürwortete im Unterschied zu Hamilton ein am kurzen Zügel geführtes Regierungssystem und eine streng gezügelte Bundesregierung. „Limited government“ war ein Stichwort, „checks and balances“ ein zweites: Sicherungen und Gegenkräfte sollten das eigeninteressierte Tun und Lassen der Mehrheit, auch das der politischen Führer, begrenzen, so Madisons Leitidee. Madison zeichnete mit seinen 29 Beiträgen zu den *Federalist Papers* vor allem für konzeptionelle verfassungspolitische Artikel verantwortlich. Unter

ihnen ragen zwei besonders häufig zitierte Artikel hervor, der 10. und der 51. Artikel. Der dritte im Bunde war John Jay, ein wohlhabender New Yorker Rechtsanwalt, der später der erste Oberste Richter der USA wurde (1789-1795). Jay, von Hause aus Jurist und Politiker, steuerte den *Federalist Papers* fünf Beiträge bei, hauptsächlich zu außenpolitischen Fragen.

Die *Federalist Papers* sind in vier Teile gegliedert. Die ersten 14 Artikel erörtern die Wichtigkeit der Union der amerikanischen Staaten. Die folgenden acht Artikel decken Mängel der damals bestehenden Konföderation auf und schildern ihre innen- und außenpolitische Schwäche, ja: Überforderung. Die Artikel 23 bis 36 erörtern die Grundzüge der neuen Verfassung, mit der die nordamerikanischen Staaten ihre Herausforderungen meistern könnten. Allerdings entstehen hierdurch neue Probleme, die womöglich die Vorwürfe seitens der Gegner der Verfassung bekräftigen könnten. Der Entkräftung dieser Vorwürfe widmen sich die restlichen der insgesamt 85 Artikel. Ihnen zufolge regelt die neue Verfassung den Konflikt zwischen bürgerlicher Freiheit und Sicherheit besser als alle anderen Verfassungen, während die Argumente der Anti-Föderalisten das Freiheitsziel zum Schaden der Sicherheit voranstellten. Doch um Freiheit und Sicherheit zu optimieren, müsse die Staatsverfassung wohlgeordnet sein, und zwar nicht direkt-demokratisch, sondern repräsentativdemokratisch, nicht konföderal, sondern bundesstaatlich, und nicht ungebremst demokratisch, sondern republikanisch und verfassungsstaatlich.

### 5.4 Politische Grundlinien

Am wenigsten umstritten waren im Grundsatz die Argumente zugunsten einer stärkeren Zentralregierung. Denn die Sorge, ihre Schwäche mache die nordamerikanischen Staaten womöglich wieder zu „Sklaven Europas“ (Hampsher-Monk 1992: 214), trieb auch die Anti-Föderalisten um. Nachweislich hatte sich der Staatenverbund von 1777 als nicht ausreichend handlungsfähig erwiesen. Abzusehen war, dass er vor noch größeren Aufgaben versagen würde. An dieser Stelle hatten die Autoren der *Federalist Papers* mit ihrem Plädoyer für wirksame Stärkung der Zentralgewalt vergleichsweise leichtes Spiel.

Schwieriger zu vermitteln war hingegen ihr Anliegen, in einem großen Flächenstaat eine republikanische Staatsverfassung föderalistischer Art einzurichten. Das stand quer zur bis dahin herrschenden Überzeugung, Demokratie und Republik könnten nur in kleinräumigen Gemeinwesen funktionieren und nur dort könnte man die Regierungsweise auf Bürgertugenden gründen. Überdies sei in

einem großen Flächenstaat der Abstand zwischen Regierenden und Regierten viel zu groß. Unter solchen Bedingungen könne sich eine bürgergerechte Verfassung nicht verwurzeln.

Hiergegen argumentierte Madison insbesondere im 10. Artikel der *Federalist Papers*. Die Größe des Landes sei nicht ein Problem, sondern ein heilsamer Faktor. Sicherlich könnte auch eine Union nach Art der neuen Verfassung von gefährlicher Zwietracht zwischen egoistischen, gemeinwohlschädlichen Cliques („factions“) geplagt werden, von „factions“, die in den Leidenschaften („passions“) und den egoistischen Interessen („interests“) jedes Einzelnen wurzelten. Doch solche Cliques seien der Preis der Freiheit. Wer sie abschaffen wolle, müsse die Freiheit abschaffen. Wer die Freiheit aber bewahren wolle, müsse die Wirkungen der Cliques und der zugrunde liegenden Leidenschaften und Interessen unter Kontrolle halten, ohne die Freiheit in Frage zu stellen.

Doch wie sollte das geschehen? Wie können das öffentliche Wohl und die privaten Rechte am besten gegen die Leidenschaften und die Interessen der Cliques sowie gegen eine womöglich tyrannische Mehrheit von Sonderinteressen geschützt werden? Und wie ist all dies zu bewerkstelligen, wenn der Rückgriff auf Tugenden nicht länger Erfolg verspricht, weil die Interessen wirkungsmächtiger als die Tugendgebote sind (Epstein 1984: 4)? Eine von Madisons Antworten auf diese Frage lautet: Man muss entweder verhindern, dass „dieselben Leidenschaften oder Interessen zugleich bei einer Mehrheit entstehen, oder der von solchen gemeinsamen Antrieben beherrschten Mehrheit muß es durch ihre große Zahl und die geographische Lage unmöglich gemacht werden, zu einer Einigung zu kommen und ihre Unterdrückungsabsichten in die Tat umzusetzen“ (*Federalist* No. 10, zitiert nach Zehnpfennig 1993).

In institutioneller Hinsicht erfordert dieses Ziel, Madison zufolge, die folgenden Spielregeln: Erstens die Wahl qualifizierter gemeinwohlorientierter Repräsentanten (anstelle einer Direktdemokratie), also Republik (anstelle der reinen Demokratie), zweitens einen Großstaat (anstelle eines Kleinstaates) und drittens die bundesstaatliche Gliederung (anstelle eines Einheitsstaates oder eines Staatenbundes) (*Federalist* No. 10 und 51).

Warum ist die Direktdemokratie, die „pure democracy“, kein Heilmittel gegen das „Übel der Parteiungen“ (*Federalist* No. 10)? Die Antwort gibt der 55. Artikel. Die Direktdemokratie besitzt „keinen Mechanismus, um das leidenschaftsgetriebene Partikularinteresse an der Durchsetzung zu hindern, wenn es Mehrheiten findet“ (Zehnpfennig 1993). Mehr noch: In der reinen Demokratie droht die Tyrannei der Mehrheit. Zudem kann eine Versammlungsdemokratie nur in Kleinstaaten verwirklicht werden, nicht in einem Großstaat wie Amerika. Und

schließlich ist die Versammlungsdemokratie ein Gebilde zweifelhafter Art: Unkluge Entscheidungen, große Turbulenzen und politische Instabilität kennzeichneten sie. Das Heilmittel sei deshalb nicht in der Direktdemokratie zu suchen, sondern in einer Republik im Sinne einer „Regierungsform mit Repräsentativsystem“ (*Federalist* No. 10) und in einem Großstaat.

Aus Sicht der Föderalisten unterscheidet zweierlei die Republik von der Demokratie: Sie überträgt die Regierung auf eine kleine Zahl gewählter Volksvertreter, und in ihr ist sowohl die Zahl der Bürger als auch das Herrschaftsgebiet größer. Dies und die größere räumliche Distanz zwischen Regierenden und Regierten erbringen besondere Vorteile: Die Zahl fachlich kompetenter Repräsentanten ist größer als zuvor. Dadurch können die Präferenzen der Wähler besser gebündelt, kanalisiert und ausgewählt werden. Zugleich nimmt hierdurch die Zahl der Gruppen mit Sonderinteressen zu. All dies wirkt gegen die Herausbildung stabiler potenziell tyrannischer Mehrheiten und bringt die erwünschte materiale Kontrolle der öffentlichen Willensbildung zustande: die allgemeinwohlorientierte „Läuterung und Erweiterung der öffentlichen Meinung“ (Brugger 2001: 521, 523ff.) anstelle des bloßen Abfragens der Meinungen und Interessen.

Für die Republik werben die Autoren der *Federalist Papers*, für einen Republikanismus, der das föderative mit dem gesamtstaatlichen Element mischt und somit eine Mischverfassung eigener Art ins Leben ruft. Doch wenig wären die Repräsentativdemokratie und der Föderalismus ohne die Gewaltenteilung. Sie ist ein weiteres „Herzstück“ der *Federalist Papers* (Zehnpfennig 1993: 23). Warum ist die Gewaltenteilung unverzichtbar für die Freiheitssicherung? Die Bündelung aller Staatsgewalten in einer Einrichtung oder in einer Person führt geradewegs in die Tyrannei (*Federalist* No. 47). Um dies zu vermeiden, muss eine Staatsgewalt der anderen Gewalt Paroli bieten. Die Autoren der *Federalist Papers* plädieren für eine mehrfach geschichtete „Gewaltenteilung durch Gewaltenschränkung“ (Zehnpfennig 1993: 36). Bei Montesquieu sollte die eine Staatsgewalt die andere und die eine soziale Kraft die andere in Schach halten – „que le pouvoir arrête le pouvoir“. In den *Federalist Papers* heißt die Zauberformel: „ambition must be made to counteract ambition“ (*Federalist*, No. 51) – eine Parallele sowohl zu Montesquieu als auch zu den institutionellen Rahmenbedingungen der „unsichtbaren Hand“ des Marktmechanismus in der Lehre von Adam Smith (Prindle 2004). Der Gewaltenteilung und -verschränkung zufolge ist jede der Staatsgewalten einerseits weitestmöglich unabhängig von den beiden anderen Gewalten. Andererseits besteht zwischen ihnen eine Kontrollabhängigkeit. Die gesetzgebende Gewalt kann durch ihre Befugnis zur Amtsenthebungsklage auf die Exekutive und Judikative Einfluss ausüben. Der Senat arbeitet bei der Ämter-

besetzung und dem Vertragsabschluss mit der vollziehenden Gewalt, der Exekutive, zusammen. Und die Exekutive wirkt durch ihr Nominierungsrecht auf die Judikative und durch ihr Vetorecht auf die gesetzgebende Gewalt ein. Die Judikative schließlich kann durch ihr Normenkontrollrecht in den Wirkungskreis von Legislative und Exekutive eingreifen (Zehnpfennig 1993: 36).

Besonders kurzer Zügel bedarf die Legislative, denn in ihr könnte das Gefährlichste entstehen: die tyrannische Mehrheit. Für die Legislative in der Republik heißt dies, die gesetzgebende Gewalt aufzuspalten und in ein System der wechselseitigen Kontrolle zu überführen. Zwei Kammern mit unterschiedlichen Repräsentanten, die auf unterschiedlichem Wege gewählt werden, sind der Mechanismus, der die Macht der Legislative zuverlässig aufteilen soll. Das bahnt zum einen den Weg zur Vertretung der gesamten Bürgerschaft. Für diese ist vor allem das Repräsentantenhaus zuständig. Zugleich wird ein zweiter Pfad frei – zur Vertretung der Einzelstaaten. Und diese obliegt hauptsächlich dem Senat (*Federalist Papers* No. 52-66).

Von der Machtaufteilung in der Legislative erhoffen sich die Föderalisten die Stärkung der bislang schwachen Exekutive, die nunmehr von einem handlungsfähigen Präsidenten geführt werden soll. Die neue Macht der Exekutive bringt allerdings ein neues Problem mit sich: die Machtfülle des Präsidenten. Sie scheint der eines Monarchen nahezukommen, und das schürt das „tiefsitzende Misstrauen gegen die Exekutive“ (Hampsher-Monk 1992: 203), das aus der Zeit der britischen Kolonialherrschaft in Nordamerika stammt. Doch die Föderalisten haben ein Mittel gegen die Machtfülle des Präsidenten: Eingrenzung des Präsidenten durch Sicherungen und Gegenkräfte, durch „checks and balances“. Die neu gewonnene Macht der Exekutive soll ebenfalls zweifach aufgeteilt werden, und zwar durch vertikale Gewaltenteilung zwischen Bundesregierung und den Regierungen der Einzelstaaten sowie durch horizontale Gewaltenteilung zwischen Exekutive, Legislative und einer unabhängigen Judikative. Der Präsident soll allerdings nicht entmachtet werden, sondern die Prärogative im Sinne von John Locke behalten, also notfalls auch die „power to deal with the necessities outside the law“ (McWilliams 1995a: 485), die Machtbefugnis, notfalls erforderliche Maßnahmen jenseits des Gesetzes zu ergreifen.

Auch hier kommt wieder das Prinzip der gegensätzlichen Kräfte ins Spiel. Dabei geht es angesichts der Mängel der Individual- und der Kollektivakteure und ihrer Neigung zum egoistischen Verhalten darum, „dem Mangel an besseren Motiven durch entgegengesetzte und miteinander rivalisierende Interessen abzuwehren“ (*Federalist* No. 51: 320). In die gleiche Richtung wirkt der vielgliedrige Aufbau der Gesellschaft. In ihr agieren die unterschiedlichsten Interessen. Und

weil diese Gesellschaft sich nunmehr auf ein viel größeres Staatsgebiet erstreckt, wächst die Zahl der Interessen und der Interessenorganisationen – und mit beiden nimmt die Vielgliedrigkeit der Gesellschaft weiter zu.

Für die Judikative empfehlen die *Federalist Papers* Unabhängigkeit der rechtssprechenden Gewalt, Schiedsrichterfunktionen und Befugnis zur Gesetzesüberwachung. Unanfechtbar soll die Judikative dadurch sein, dass die Bundesrichter nicht vom Volk gewählt werden und unabsetzbar sind. Die Bundesrichter sind Hüter der Verfassung, so legt es der *Federalist*-Artikel 78 dar. Sie genießen besonderen Schutz gegen Gefahren, die aus ihrer Frontstellung gegen die beiden anderen Staatsgewalten erwachsen können. Zuständig ist die Judikative des Bundes vor allem in Streitfällen, welche die Gesamtheit der Vereinigten Staaten betreffen. Gefragt ist die Judikative des Bundes ferner in Fällen, in denen eine Einigung auf untergeordneter Ebene der Staatsorganisation nicht möglich ist oder die Selbsterhaltung des gesamten Staatswesens auf dem Spiel steht. Solche Gefährdungen können durch innerstaatliche Konflikte hervorgerufen werden, durch Verstöße der Gliedstaaten gegen die Bundesgesetze oder durch Verstöße der Legislative des Bundes oder eines Einzelstaates gegen die Verfassung. Dagegen setzt die Verfassung das Recht des Obersten Gerichtshofes zur Normenkontrolle, also das Recht zur gerichtlichen Überprüfung der Gültigkeit von Rechtsvorschriften und im Besonderen die verfassungsrechtliche Befugnis zu prüfen, ob die Gesetze mit den Normen der Verfassung vereinbar sind.

Somit machen die Verfassungsgeber die Verfassung zum absoluten Maßstab für die Bewertung des Tuns und Lassens der Staatsgewalten und übertragen den Schutz dieser Verfassung dem Obersten Gericht, dem *Supreme Court*. Vom Normenkontrollrecht des Obersten Gerichtshofes befürchten etliche Beobachter allerdings die Entmachtung des Volkes und der Legislative. Doch dass die Judikative hierdurch der Legislative überlegen sei, bestreiten die Föderalisten, denn nach ihrer Sicht exekutiert der Oberste Gerichtshof im Falle eines Beschlusses nur den von der Legislative missachteten Volkswillen, so wie er in die Verfassung geschrieben ist.

Ein weiteres Leitprinzip der *Federalist Papers* ist der Schutz der individuellen Freiheit. Dieser Grundsatz basiert auf einem nüchternen, skeptischen Menschenbild. „Wären die Menschen Engel“, schrieb Madison im 51. Artikel, „so wäre keine Regierung erforderlich.“ Doch die Verfasser der *Federalist Papers* kennen die Schwächen und die Mängel der menschlichen Spezies nur zu gut. Von Vernunft („reason“) und von Leidenschaft („passion“) werde sie getrieben. Letztere gewinne meist die Oberhand. Doch selbst wenn die Vernunft obsiege, sei auch sie für Mängel anfällig. Die Erkenntnis des Menschen sei beschränkt, seine Kommu-

nikationsfähigkeit ebenfalls und sein Verstand fehlbar. Dies und die Leidenschaften, die sich unter anderem in der vorrangigen Befolgung von Eigeninteressen äußerten, bedürften der Ordnung und Zählung durch Regeln. Diese müssten für beide Fälle Vorkehrungen treffen: für Bürger, die im Großen und Ganzen als tugendhafte Staatsbürger handeln, und für den Fall, dass die Tugendhaftigkeit nicht ausreicht und dem ungebremsen Interesse Vorfahrt lässt. Zu den ordnenden und zählenden Regeln gehört die Zügelung der Leidenschaften der Mehrheit und ihrer tyrannischen Neigungen durch dreierlei: durch Repräsentation, Föderalismus und Vorrang der Verfassung, die dem Schutz einer unabhängigen, zum Hüter der Verfassung bestimmten Obersten Bundesgerichtsbarkeit untersteht.

Die Verfasser der *Federalist Papers* haben einen schwierigen Weg gewählt: „Ihre Staatstheorie ist komplex, und sie gründet auf nüchternen anthropologischen Annahmen. Ihr fehlt der Zauber einer Beschwörung der Kraft von ‚Politik‘ oder der ‚sinnstiftenden‘ Idee der Nation“ (Herz 1995: 34). Das trifft zu. Doch spiegeln die *Federalist Papers* zugleich gedämpften Optimismus und vorsichtigen Idealismus wider. Ihre Verfasser glauben an die Machbarkeit eines Republikanismus, den Verfassung, Föderalismus und Repräsentation zähmen. Allerdings binden sie ihren Optimismus und Idealismus an vier Voraussetzungen: an kluge und tugendhafte Regenten, an wohlgeordnete Institutionen und relative lose Koppelung von Regierenden und Regierten sowie an die Annahme, alle drei zuvor genannten Bedingungen wirkten den Gefahren entgegen, die der menschlichen Natur und der potenziellen Mehrheitstyrannie entspringen.

## 5.5 Würdigung der *Federalist Papers*

Die *Federalist Papers* wurden von überragender Bedeutung für die amerikanische Verfassung. Sie gelten als der „erste und nach wie vor maßgebende Kommentar“ zu dieser Verfassung (Rossiter 1961: vii) und als „authentische Interpretation“ dieser Urkunde „durch ihre Schöpfer“ (Kielmansegg 2007: 351). Doch reicht die Bedeutung der *Federalist Papers* weit über amerikanische Verfassungsfragen hinaus, weil sie zugleich eine systematische Exposition eines repräsentativdemokratischen, föderalen und konstitutionellen Großstaates enthalten (Herz 1999). Damit erweitern ihre Verfasser die in der aristotelischen Staatsformenlehre angedachte Zügelung der Demokratie in entscheidender Weise. Zudem lösen sie die Volksherrschaft aus dem Korsett des Kleinstaates. Beides setzt Meilensteine auf dem Weg zur Theorie und Praxis der modernen Demokratie. Wegweisend wurde

auch die in den *Federalist Papers* vorgelegte Begründung einer Staatsverfassung, die das Gemeinwohl („public good“) und die individuellen Rechte gegen die Gefahr der Majorisierung zu schützen und zugleich den Geist und die Form der vom Volk abgeleiteten Regierung („popular government“) zu bewahren verspricht (*Federalist* No. 10). Zudem untermauerten die *Federalist Papers* argumentativ einen bemerkenswerten Regimewandel von der Konföderation zum handlungsfähigen Bundesstaat. Damit wurde eine Verstrickung vermieden, vor der Alexander Hamilton am Ende des 85. Artikels warnte: „A nation, without a national government, is (...) an awful spectacle“ – „eine Nation ohne handlungsfähige landesweite Regierung ist (...) ein schrecklicher Anblick“.

Die *Federalist Papers* sind ein wichtiger Beitrag zur Demokratietheorie, obwohl sie ausdrücklich für die Sache der „Republik“ (*Federalist* No. 10) werben und sich von der erneut nur direktdemokratisch buchstabierten „pure democracy“ abgrenzen. In Wirklichkeit aber meint der Begriff „Republik“ in den *Federalist Papers* eine Demokratie, wie sie heutzutage in den demokratischen Verfassungsstaaten des Westens praktiziert wird. Allerdings ist die Demokratie der *Federalist Papers* noch hochgradig defekt: Nur weiße Männer sind Vollbürger – die Frauen sind ebenso wenig wahlberechtigt wie die Sklaven (Dahl 2006: 169f.).

Dennoch schreiben die *Federalist Papers* eine weitere demokratierelevante Neuerung fest: den Primat der Verfassung. Damit überbrücken sie die Spannung zwischen Volkssouveränität und Konstitutionalismus in denkwürdiger Weise: Die Verfassung verkörpert den Volkswillen, gegebenenfalls tut dies auch das Bundesverfassungsgericht, aber nicht die Legislative oder die Exekutive oder ein a-priori-Gemeinwillen wie bei Rousseau. Die Souveränitätsfrage wird demnach mit der Verfassungssouveränität beantwortet. Zudem begründen die *Federalist Papers* den Föderalismus, der ansonsten als eine Brechung des demokratischen Prinzips gilt, als demokratieförderlich: Den Föderalismus werten sie als ein republikanisches Heilmittel gegen die „factions“, die Parteienungen.

Für die *Federalist Papers* spricht eine moderne Konzeption des Politischen: Sie umfasst Institutionen, Willensbildung und Entscheidungsfindung sowie Tun und Lassen der Politik, also „polity“, „politics“ und „policy“. Obendrein argumentieren die Verfasser der *Federalist Papers* aus ideengeschichtlich von Hobbes, Locke, Montesquieu und den alten Griechen geschulter, teils normativ-analytischer, teils erfahrungswissenschaftlicher Perspektive. Zudem wird in den *Federalist Papers* das private Interesse gebührend ernst genommen und nicht mit dem Appell, tugendhaft zu handeln, zurückgestellt: „the regulation of ... interests forms the principal task of modern legislation“, heißt es im 10. *Federalist*-Artikel – „die Regulierung der Interessen ist die Hauptaufgabe der modernen Gesetzge-

bung“, nicht der Appell an die Interessenträger, egoistisches Handeln zu vermeiden.

Die *Federalist Papers* werben für einen handlungsfähigen Verbund aus Gliedstaaten und einer starken Bundesregierung. Weil die amerikanische Bundesregierung in der Verfassungswirklichkeit später eine besonders große Bedeutung erlangt hat, wurden die *Federalist Papers* mitunter als Begründung einer „imperialen Föderation“ gedeutet. Doch das überzeichnet ihre Wirkungsmächtigkeit bei Weitem. Wirkungsmächtig sind die *Federalist Papers* aber bis heute in der Theorie. In demokratietheoretischer Hinsicht liegt ihr Vermächtnis im Plädoyer für eine Demokratie, die durch Repräsentation, Föderalismus und Verfassung gezügelt und hierdurch für einen großen Flächenstaat brauchbar und zugleich wetterfest gegen die Stürme gemacht wird, welche die Sonderinteressen und vor allem die Mehrheitstyrannie entfachen. Damit führen die *Federalist Papers* eine Tradition weiter, die in der aristotelischen Staatsformenlehre angelegt, im Frühkonstitutionalismus John Lockes aufgegriffen und in Montesquieus Gewaltenteilungslehre erweitert worden war. Damit begründen die *Federalist Papers* zugleich einen überzeugenden Gegenentwurf zu Rousseaus Lehre und anderen Theorien ungeteilter und undelegierbarer Souveränität, selbst wenn liberalen Beobachtern die „Zentralisierung des Staatsapparats“ infolge der neuen amerikanischen Bundesverfassung zu weit geht (Lambsdorff 2001: 8).

Die Demokratietheorie der *Federalist Papers* ist überwiegend normativ-analytischer Art. Hauptsächlich handelt es sich um eine Erläuterung und Kommentierung der – erst später zum Test gelangenden – amerikanischen Verfassung und um Werbung für diese Verfassung. In demokratietheoretischer Hinsicht erörtern die *Federalist Papers* sowohl Input- als auch Output-Fragen, Letztere intensiver als Erstere. Dabei betonen sie die Freiheitssicherung und Schutzvorkehrungen gegen Übergriffe von Mehrheiten. Sonstige Themen der Staatstätigkeit stellen sie hinten. Vor allem der konzeptuell-verfassungssystematische Teil der *Federalist Papers* gibt dem „limited government“ Vorrang, dem streng begrenzten Staat und dem eng eingegrenzten Aktionsradius des Politischen überhaupt. Hamiltons Beiträge allerdings lassen erahnen, dass er für eine energischere Hand der Regierung eintritt – vor allem in wirtschaftspolitischen Fragen. Für ihn ist eine starke, handlungsfähige Bundesregierung die Lebensgrundlage einer leistungsfähigen Wirtschaft, und diese wiederum Basis einer erfolgreichen Politik.

Aus demokratietheoretischem Blickwinkel fällt auf, dass die politische Beteiligung in den *Federalist Papers* vernachlässigt wird. Verantwortlich dafür ist das Misstrauen, das ihre Verfasser dem Tun und Lassen der einzelnen Bürger und ihrer Organisationen sowie der Wankelmütigkeit der Masse entgegenbringen.

Möglicherweise spielt auch der Glaube an die Wirksamkeit des „traditional ideal of rule by gentlemen“ mit (McWilliams 1995a: 483), der Glaube an das Ideal der Herrschaft der Männer von Bildung und guter Erziehung. Allerdings zeugen die von Madison verfassten Teile der *Federalist Papers* auch von einem tief sitzenden Misstrauen gegen die Regierung (Herz 1999: 186).

Das Hauptanliegen der Verfasser der *Federalist Papers* ist aber nicht die möglichst niveauvolle politische Beteiligung möglichst vieler Bürger an möglichst vielen öffentlichen Angelegenheiten. Und ungeklärt lassen sie die Frage, wie die für Regierende wie Regierte erforderliche Staatsbürgertugend geformt werden könnte. Die *Federalist Papers* begreifen die Souveränität des Volkes nicht als absolute, unteilbare und nicht delegierbare Größe, wie noch Hobbes oder Rousseau. Das souveräne Volk der *Federalist Papers* ist „überall und nirgendwo“, so Dick Howards kluge Zuspitzung (2001: 328). Es ist überall, weil die Freiheit in der politischen Institutionenordnung der USA immer ihre Verfechter finden kann. Und es ist nirgendwo, weil keine der Institutionen des amerikanischen Regierungssystems beanspruchen kann, die Gesamtheit des Volkes zu repräsentieren oder einen Gemeinwillen nach Art von Rousseaus *Contrat Social* zu verkörpern.

Hinsichtlich der Zusammensetzung des Demos bleiben die *Federalist Papers* dem zeitgenössischen Verständnis verhaftet, obwohl ihre Theorie über dieses hinausreicht. Zur Stimmbürgerschaft zählen für sie nur ein Teil der Erwachsenen, vor allem weiße, besitzende, Steuern zahlende Männer. Wie selbstverständlich ausgeschlossen sind die Nichtweißen, die Nichtbesitzenden, die Nichtsteuerzahler und die Frauen. Und über die Sklaverei in den Südstaaten der Union wird nur am Rande räsoniert. Das Verbot der Sklaverei ist nicht vorgesehen. Mehr noch: Die Verfassung und ihre Kommentatoren decken die Sklaverei (Dahl 1997e: 771f.). Das hat später Thurgood Marshall, den ersten afro-amerikanischen Richter des *Supreme Court*, beim 200-jährigen Jubiläum der amerikanischen Verfassung zu einer scharfen Kritik veranlasst. Die ursprüngliche Verfassung der USA habe die Sklaverei weitergeführt. Sie sei deshalb mit größten Mängeln behaftet und verdiene keinen Respekt. Wer die US-amerikanische Verfassung feiern möchte, müsse die Freiheit stiftenden Verfassungsänderungen des 19. und 20. Jahrhunderts preisen (McKenna 1998: 53).

Allerdings ist der zeitgenössische Hintergrund der *Federalist Papers* zu berücksichtigen: Die Toleranz der Sklaverei spiegelte den Kompromisscharakter der amerikanischen Verfassung wider. Die kleinen Mitgliedstaaten erhielten die gewünschte einheitliche Vertretung eines jeden Gliedstaates mit zwei Sitzen im Senat. Die großen Mitgliedstaaten der Union hingegen bekamen die bevölkerungsproportionale Aufteilung der Sitze im Repräsentantenhaus. Und die Süd-

staaten erreichten mit der Drohung, aus dem die Verfassung vorbereitenden Konvent von Philadelphia auszuziehen, wenn die Sklaverei in Frage gestellt würde, dass diese als Tabu respektiert und obendrein noch drei Fünftel der Versklavten bei der Zuteilung der Repräsentantenhaussitze an die Sklavenhalter mitgezählt wurden (Dahl 2006: 170f.).

Hinsichtlich der Freiheitsrechte, für die sie so wortreich werben, sind die *Federalist*-Artikel mithin defizitär. Nicht defizitär, sondern wegweisend sind sie aber trotz ihres eingebauten Konservatismus und ihrer Diskriminierung der Sklaven an einer anderen Stelle, die für die Sicherung der Freiheit ebenfalls wichtig ist: Bei der gut begründeten Zügelung von nichtmajoritären oder majoritären Sonderinteressen durch Verfassung, Repräsentation und Föderalismus und bei dem – mit Ausnahme der Sklaverei – hiermit erreichbaren Schutz des Einzelnen und der Minderheit vor Missachtung und Misshandlung. Hier erweisen sich die *Federalist Papers* als ein Schlüsseldokument des – sein Potenzial allerdings noch nicht ausschöpfenden – demokratiefähigen liberalen Konstitutionalismus.

## Kapitel 6

### Der Zielkonflikt von Freiheit und Gleichheit – Alexis de Tocqueville über die Demokratie in Amerika

Mit „Demokratie“ meinte die ältere Staatsformenlehre eine Direktdemokratie in kleinen, überschaubaren Gemeinwesen. Das war folgerichtig. Denn demokratisch verfasst waren zunächst nur Stadtstaaten. Mit dem Aufstieg der Demokratie in den Vereinigten Staaten von Amerika änderte sich das: Nun begann das große Experiment der Demokratisierung eines Großstaates.

#### 6.1 Wandlungen des Demokratiediskurses im späten 18. und frühen 19. Jahrhundert

Dass dieser Einschnitt den Demokratiediskurs ändern würde, lag auf der Hand. Davon zeugt auch der Wandel im politischen Sprachgebrauch seit Ende des 18. Jahrhunderts (Saage 2005). Die Bedeutung des Demokratiebegriffs änderte sich hauptsächlich in zwei Richtungen: „Einmal wurde ‚Demokratie‘ jetzt aus einem Wort der Gelehrtensprache endgültig zu einem allgemein verwendeten (obgleich weiterhin heftig umkämpften) politischen Begriff, der ebenso der Selbstdarstellung bestimmter Parteirichtungen wie der Kennzeichnung von Verfassungsinstitutionen diene und vereinzelt auch schon in Staatsurkunden auftauchte (...). Mit dieser Verbreiterung des Sprachgebrauchs ging Hand in Hand eine Erweiterung des Inhalts derart, daß ‚Demokratie‘ jetzt immer mehr über seinen ursprünglichen verfassungspolitischen Sinn, die Kennzeichnung der Staatsform, hinauswuchs und allgemeinere soziale und geschichtsphilosophische Gehalte in sich aufnahm – ein Vorgang, der auch im Entstehen neuer Wortverbindungen (‚christliche Demokratie‘, ‚Sozial-Demokratie‘) deutlich wird“ (Meier u.a. 1972: 847f.).

Dieser Vorgang verschaffte der Demokratie neue Befürworter, aber auch neue Gegner, unter ihnen Anhänger und Kritiker der Französischen Revolution von 1789 (ebd.: 860f.) (Thiele 2008: 44ff., 76ff.). Zu den Kritikern der reinen Demokratie zählen auch führende deutsche Philosophen, allen voran Immanuel Kant (1724-1804) und Georg Wilhelm Friedrich Hegel (1770-1831). Kant brandmarkte die Demokratie, die er als unmittelbare „Volksgewalt“ verstand, als „ein Despotismus“, „weil sie eine exekutive Gewalt gründet, da alle über und allenfalls auch wider einen (...) beschließen“ (Kant 1984: 14). Auch Hegel hielt Distanz zur Demokratie, die er als unmittelbare Volksherrschaft deutete und mit der Revolu-

tion in Verbindung brachte. Damit hatte die Demokratie zwar im „Fortschritt der Selbstverwirklichung des Geistes der Freiheit“ ihren Platz erhalten (Meier u.a. 1972: 879), aber nicht Versöhnung gebracht, sondern „neue Entzweiung“ (ebd.). Der Volkssouveränität räumte Hegels Lehre keinen legitimen Platz ein. Liege die Souveränität beim Volk und habe es keinen Monarchen über sich, sei es nur „formlose Masse, die kein Staat mehr ist“, heißt es in *Grundlinien der Philosophie des Rechts* (Hegel 1965: § 279). Dieser Sichtweise zufolge ist die Demokratie geschichtlich überholt und höheren Staatsformen, insbesondere der konstitutionellen Monarchie, unterlegen (Marcuse 1972: 83).

Nicht alle Analytiker folgten den Kritikern der Volksherrschaft – zumal eine der Demokratie freundlichere Sichtweise allmählich an Gewicht gewann. Die Anhänger der Französischen Revolution und die Fürsprecher des politischen Wandels in Amerika rückten die Demokratie in ein vorteilhafteres Licht. War sie nicht auf dem Vormarsch? Und war dieser Vormarsch womöglich unaufhaltsam? Bahnbrechend für solche Überlegungen wurde Alexis de Tocquevilles *De la Démocratie en Amérique* von 1835/1840.

## 6.2 Vom Vormarsch der Gleichheit: Tocquevilles Ansatz

Alexis de Tocqueville wurde 1805 als Sohn einer normannischen Aristokratenfamilie geboren. Ihm war ein Weg zwischen der niedergehenden aristokratischen Welt und der aufsteigenden demokratischen Gesellschaft bestimmt (Jardin 2005, Brogan 2007). Seine Familie war in das Räderwerk der politischen Repression in der Französischen Revolution geraten. Doch nicht nur die Erinnerung an die Revolution und ihre Nachwirkungen prägten Tocquevilles politischen Werdegang, sondern auch die Wiedereinsetzung der Monarchie. Noch als Jugendlicher erlebte er die Rehabilitierung seiner Familie im nachnapoleonischen Frankreich. Das Studium der Jurisprudenz in Paris (1823-1826) und Verbindungen väterlicherseits ebneten ihm den Weg in den Justizdienst. Dennoch blieb die politische Lage in Frankreich für ihn prekär, nicht zuletzt aufgrund der engen Verbindungen seiner Familie mit den während der Revolution aus dem Amt getriebenen Bourbonenkönigen. Auch das gehört zum Hintergrund der Reise, die Tocqueville von Mai 1831 bis Februar 1832 nach Amerika führte. Offiziell erfolgte die Reise im Auftrag des französischen Innenministeriums. Sie sollte der politisch wenig heiklen Erkundung des amerikanischen Strafvollzugs dienen, dem der Ruf voraussetzte, er sei im Vergleich zu Frankreichs Strafvollzug effizienter und bei der Resozialisierung effektiver.

Das bleibende Ergebnis des Amerika-Besuchs war allerdings nicht der Bericht über den Strafvollzug in den Vereinigten Staaten, sondern die Einlösung von Tocquevilles Plan, Amerikas Gesellschaft und die dortige Demokratie zu studieren, um sich für den Vormarsch der Gleichheit in Frankreich besser zu wappnen. Verwirklicht wurde dieser Plan durch die Veröffentlichung des ersten Bandes von *De la Démocratie en Amérique* 1835 und des zweiten Bandes fünf Jahre später.

Tocqueville analysiert in diesem Werk Amerikas Demokratie aus vergleichender Perspektive (Drescher 2006). Zum Hintergrund der Studie gehören die fortwährende politische Instabilität Frankreichs vor und nach der Revolution von 1789, die „große Debatte“ (Siedentop 1994) zwischen Befürwortern und Gegnern dieser Umwälzung und die Erkenntnis, dass die Revolution den alten Staat und die alte Gesellschaftsordnung zerstört, aber nur wenig lebensfähiges und verehrungswürdiges Neues an ihre Stelle gesetzt hatte. Die Revolution von 1789 hatte das alte absolutistische Regime gestürzt, doch war keine stabile Herrschaftsordnung an seine Stelle getreten. Auf die Revolutionsregime der Jahre 1789-1799 folgten das Konsulat und das Erste Kaiserreich von Napoléon Bonaparte (1799-1814/15), die Restaurationsphase von 1814-30, in der ab 1820 die Ultraroyalisten an die Macht kamen, und sodann die Juli-Revolution von 1830, die den Streit zwischen Bürgertum und Arbeiterschaft um eine konstitutionell-monarchische oder eine republikanische Staatsform mit der Wahl Louis Philippes von Orléans (Regentschaft von 1830-48) zugunsten der Monarchie entschied, allerdings um den Preis instabiler politischer und wirtschaftlicher Verhältnisse.

Obendrein war der gefürchtete Zentralismus der politischen Herrschaft ungeboren – wie Tocqueville in seinem zweiten großen Buch, *L'Ancien Régime et la Révolution*, zeigte. Außerdem hatte der Vormarsch der Gleichheit in Frankreich das Potenzial der Demokratie nicht ausgeschöpft und die Sache der Freiheit nicht weit vorangebracht. Man habe in Frankreich, so erläuterte Tocqueville in der Einleitung zu *De la Démocratie en Amérique*, eine Demokratie – aber ohne die Einrichtungen und Gebräuche, die ihre Laster mindern und ihre natürlichen Vorzüge fördern. Und so könne man zwar die Übel, welche die Demokratie mit sich bringe, klar erkennen, doch bleibe der Nutzen, den sie stifte, außer Sichtweite.

Wie der Blick ins Ausland allerdings lehrte, waren die politischen Verhältnisse insbesondere in England und Amerika stabiler und freiheitsfreundlicher, aber nicht in Deutschland und nicht in der Schweiz vor 1848, deren konföderale Strukturen Tocqueville (2006b) zufolge nur eine handlungsunfähige, machtlose Regierung zuließen. Das England nach der Revolution im 17. Jahrhundert aber gab das Beispiel für eine ruhigere Entwicklung zur Demokratie, ohne häufige

Regimewechsel wie in Frankreich. Und noch mehr als England faszinierten Tocqueville die Vereinigten Staaten von Amerika. Denn dort entstand das Gegenstück zu Frankreichs politischem Regime, dessen Hauptübel Tocqueville im hochgradigen Zentralismus und in der politischen Instabilität verortete. Amerika hingegen schien mit einer stabilen Demokratie auf dezentralisierter Grundlage gesegnet zu sein.

Dieser Fall sei von größtem Interesse für Geschichtsschreibung und Politik. Und zur genauen Analyse des neuen, demokratisch geprägten Zeitalters und seines Oszillierens zwischen freiheitlicher und tyrannischer Ordnung sei „une science politique nouvelle“ erforderlich, eine neue Politische Wissenschaft, so schrieb Tocqueville in der Einleitung zu seinem Amerika-Buch, das selbst Maßstäbe für diese Wissenschaft setzt (Boudon 2005).

Tocquevilles Amerika-Schrift besteht aus zwei Büchern. Ursprünglich hatte er geplant, in einem Dreierschritt zunächst die politische Gesellschaft Amerikas zu untersuchen, sodann seine bürgerliche Gesellschaft und anschließend die Religion (Jardin 2005: 177f.). Tatsächlich aber erörtert Tocqueville alle drei Ebenen der Gesellschaft sowohl getrennt als auch in ihren Wechselbeziehungen. Zudem berücksichtigt er die äußeren Bedingungen, namentlich die politisch-geographische Lage und die Außenpolitik Amerikas. Der erste Band der Amerika-Schrift handelt vor allem von den politischen Institutionen und der Funktionsweise der Politik. Wie äußert sich die Macht des Volkes in der Demokratie? Worin besteht ihr inneres Band? Und wie steht es um die Stärken und Schwächen der Demokratie sowie um ihre Zukunft? Das sind die Leitfragen.

Der zweite Band der Demokratieschrift wechselt die Perspektive: In ihr Zentrum rücken nun die bürgerliche Gesellschaft sowie die Religion und die Sitten, die das Leben in Staat und Gesellschaft prägen, also die politische Kultur (Hereth 2005). Hier betrachtet Tocqueville sowohl die Bedeutung von Sitten und Religion für die Stabilität der Demokratie als auch den Einfluss der Demokratie auf die Kultur und auf das Gefühlsleben der Amerikaner. Beide sind Tocqueville zufolge in hohem Maße von Individualismus und Materialismus geprägt. Dieser Teil der Demokratie-Schrift gründet auf einem kulturbezogenen Ansatz – im Unterschied zu anderen Teilen des Werkes, in denen vor allem Strukturen, Funktionen und Interessen der Gesellschaft analysiert werden. Im vierten Teil des zweiten Bandes schließlich erörtert Tocqueville die Rückwirkungen des demokratischen Denkens und Fühlens auf die politische Gesellschaft. ‚Gefährdung der Demokratie durch Despotismus‘ lautet dort seine Diagnose. Häufiger als im ersten Band neigt Tocqueville im zweiten Band zu generalisierenden, teilweise stark zuspitzenden Bewertungen und zu idealtypisierender Deutung der Demokratie.

Der Brennpunkt der Analyse verschob sich von „Amerika“ zur Demokratie als Typus (Drescher 2006: 31f.). Das irritierte etliche Leser: Zuviel Philosophieren sahen sie hier am Werk (Jardin 2005: 247ff.).

Tocqueville wertet die Verfassung und die Verfassungswirklichkeit Amerikas als Muster eines größeren Ganzen. Er begreift die amerikanische Demokratie als Ausdruck eines universalhistorischen Prinzips, das von der aristokratischen Gesellschaftsform wegführt und zur Gleichheit der gesellschaftlichen Bedingungen strebt (Tocqueville 1984: 5). „Gleichheit der gesellschaftlichen Bedingungen“ – „égalité des conditions“, so das Original – bedeutet soziale Gleichheit eines jeden, ohne Ansehen von Geburt, Standes- oder Klassenzugehörigkeit, und politische Teilhaberechte der Vielen, nicht nur der Wenigen, wie im vorrevolutionären Frankreich. Mehr noch: Die demokratische Umwälzung Amerikas hält Tocqueville weder für zufällig noch für umkehrbar. Sie sei „ein Werk der Vorsehung“ und trage deren Merkmale: allgemein, von Dauer und der Macht des Menschen entzogen (Tocqueville 1984: 3). Und der Vormarsch der Gleichheit werde auch zum Schicksal der europäischen Nationen.

Der Unterschied zu Hegel könnte nicht größer sein: „Hatte Hegels Weltgeist die Demokratie schon hinter sich gelassen, so führte Tocquevilles Providenz geradewegs auf sie zu und in sie hinein“ (Meier u.a. 1972: 882). Nicht minder groß ist der Unterschied zu Adam Smith und Karl Marx, die das Bewegungsprinzip der Umwälzungen im ausgehenden 18. und im 19. Jahrhundert in der Wirtschaft verorten und somit in der materiellen „Basis“ lokalisieren. Tocqueville hingegen verlegt den Ursprung des gesellschaftlichen Wandels in die Kultur und die Politik, aus marxistischer Sicht also in den „Überbau“.

### 6.3 Von den Vorzügen der Demokratie

Der Demokratie spendet Tocqueville Lob. Besonders beeindruckt ihn, dass Amerikas Demokratie den Zentralismus Frankreichs vermeidet und mit einer ruhigeren politischen Entwicklung einhergeht. Ferner kann sich die Demokratie einer bemerkenswerten Fehlerkorrekturfähigkeit rühmen. Gewiss: Die Demokratie und ihre Regierungen sind für Fehler anfällig, beispielsweise dafür, schlechte Gesetze zu machen. So auch in Amerika – und mehr noch in der konföderativen Schweiz, wo die Schwäche der Judikative die Qualität der Gesetze in besonderem Maße mindert (Tocqueville 2006b: 169). Doch solche Fehler sind in der Demokratie „gutzumachende Fehler“ (Tocqueville 1984: 268): missratene Gesetze können aufgrund der kurzen Amtsdauer der Machtinhaber alsbald widerrufen werden.

Die amerikanische Demokratie beweist somit Lernfähigkeit, im Unterschied zu Frankreichs Ancien Régime vor der Revolution, das auch an mangelndem Lernvermögen zugrunde gegangen war. Trotz mancher Missgriffe bei der Auswahl der Regierenden gedeiht Amerika. Mitverantwortlich hierfür sind institutionelle Sicherungen gegen Missbräuche in der Politik. Gegen die Verselbständigung der politischen Führung wirken beispielsweise die Wahl der Beamten auf Zeit und die zeitlich begrenzte Verleihung der Machtbefugnis an die Exekutive (ebd.: 268f.).

Wie andere Staatsverfassungen kann auch die Demokratie nicht alle Probleme lösen. Doch nicht auf die absoluten, sondern auf die relativen Vorzüge und Nachteile kommt es Tocqueville an. Der Zusammenhang von Klassenstruktur und politischer Entwicklung beispielsweise äußert sich in der Demokratie in einer eigentümlichen Weise. Im Gegensatz zu einem Staat, in der die Reichen allein regieren und die Interessen der Armen hintanstellen, und im Unterschied zu einer Gesellschaft, in der die Armen die Gesetze beschließen und die Reichen bedrohen, hat die Demokratie den Vorteil, „dem Wohlergehen der großen Zahl“ zu dienen (ebd.: 269). Langfristig sind die Chancen gedeihlicher wirtschaftlicher Entwicklung in der Demokratie sogar größer als in einem nichtdemokratischen Regime (ebd.: 258). Das kann auch den schwächeren Gesellschaftsmitgliedern zugutekommen – eine frühe Form Rawls'scher Gerechtigkeitstheorie! Von der größeren Entwicklungsdynamik der Demokratie legen auch die Vereinigten Staaten von Amerika Zeugnis ab. Sie sind – trotz oder gerade wegen Demokratie – das weltweit am meisten prosperierende und das stabilste Land.

Mehr noch: Die Demokratie fördert den Wohlstand und erleichtert somit die Finanzierung ihres kostspieligen politischen Betriebes. Dies und die Teilhaberechte der Bürgerschaft kommen den Bürgern zugute, stärken den Bürgergeist, dienen der Anerkennung des Rechts und der Achtung der Gesetze, denen man sich eher unterwirft, weil sie veränderbar sind (ebd.: 272, 276ff.). Die Dynamik der Demokratie einschließlich ihrer Lernfähigkeit fördert ihre Anerkennung und dient zugleich ihrer Verwurzelung.

Auch die Umtriebigkeit, die Tatkraft und die Innovationsfähigkeit des politischen Prozesses in Amerika beeindruckten Tocqueville. Die sich „ständig erneuernde Geschäftigkeit“ (ebd.: 280) der politischen Welt erfasst auch die bürgerliche Gesellschaft. Dort ist sie sogar von noch größerem Vorzug. Der „Überschuß an Kraft“, der „Tatwillen“, das Suchen und Experimentieren könnten dort wahre „Wunder“ vollbringen (ebd.: 281).

#### 6.4 Schwächen der Demokratie

Die Demokratie kann sich beachtlicher Stärken rühmen, doch laboriert sie auch an Schwächen. Das allgemeine Wahlrecht bringt keineswegs nur Wohltaten hervor, es hat auch unliebsame Nebenwirkungen. Beispielsweise funktioniert die Führungsauslese in Amerika schlecht. Hervorragende Persönlichkeiten werden nur selten zur Führung öffentlicher Angelegenheiten berufen, und nur wenige von ihnen bewerben sich überhaupt um politische Ämter. Mangelnde Attraktivität der politischen Laufbahn und größerer Nutzen der Führungstätigkeit in Gesellschaft und Wirtschaft sind für Letzteres mitverantwortlich. Für Ersteres geben jedoch Strukturdefekte der Demokratie den Ausschlag: Zu den wichtigsten Gründen der Auswahl mittelmäßiger Führer gehören Wähler, die überfordert sind, wenn sie Kandidaten und politische Probleme fachkundig beurteilen sollen, ferner hastig gefällte Entscheidungen sowie das durch die Demokratie verstärkte Gefühl des Neides, das Nahrung erhält, weil das begehrte Gut Gleichheit nie ganz erreicht wird (ebd.: 226ff.).

Hinzu kommen die vielen Wahlen. Einerseits bieten sie den Bürgern mannigfache Teilhabechancen. Andererseits setzen sie die Gesellschaft in einen Zustand „fieberhafter Erregung“ (ebd.: 231). Doch dieses Fieber erschwert den Interessenausgleich und gutes Regieren. Auch erzeugt die Wahl der Beamten durch das Volk neue Probleme. Gewählt wird nur für kurze Amtsperioden. Doch die kurze Amtsperiode, der Wahlmechanismus und die unattraktive Besoldung höherer und hoher Positionen in Regierung und Verwaltung erschweren die Rekrutierung qualifizierter Kandidaten. In der Regel werden eher mittelmäßige Bewerber gewonnen, vor allem Kandidaten, die weder große Begabungen noch große Leidenschaften haben (ebd.: 235). Obendrein verschafft die kurze Amtszeit und die Möglichkeit der Abwahl den Amtsinhabern viel Spielraum für eigenmächtiges Handeln. Dies und der häufige Personalwechsel aber erzeugen Unbeständigkeit in der Verwaltung – auch das schmälert die Qualität des Regierens (ebd.: 238).

Außerdem sind demokratische Regime nicht gegen Käuflichkeit und Laster gefeit. Käuflichkeit und Laster sind in der Demokratie sogar besonders weit verbreitet. Aristokratische Regierungen bestechen bisweilen, gibt Tocqueville zu bedenken. Demokratische Regierungen aber sind selbst bestechlich (ebd.: 253ff.)!

Auch hinsichtlich der Staatsaufgaben und der Staatsfinanzen gelangt Tocqueville zu einem kritischen Urteil über die Demokratie. Dabei entwickelt er eine frühe Variante des Gesetzes des wachsenden Staatsbedarfs, für das später Adolph Wagner, Nationalökonom im kaiserlichen Deutschen Reich, weltweit

Ruhm erlangen wird. Warum neigt die Demokratie zur Ausweitung der öffentlichen Auf- und Ausgaben? Ihre Politiker und Wähler verstehen sich nicht auf die Kunst des Haushaltens. Verantwortlich dafür ist hauptsächlich das Bestreben der Politiker, das Wohlwollen des Souveräns durch Geld und andere Zuwendungen zu gewinnen. Hinzu kommen die für egalitäre Regime eigentümliche „Unruhe“ des „Geistes des Verbesserns“ (ebd.: 242) sowie das höhere Anspruchsniveau, das in der höheren Allgemeinbildung wurzelt, welche die Demokratien kennzeichnet. Fortwährender Hunger nach Verbesserungen und unentwegtes Streben nach Neuerungen stärken die demokratisch gewählten Regierungen in dem Bemühen, ihre Befugnisse zu erweitern, und zwar hauptsächlich dadurch, dass jede gesellschaftliche Gruppe die Einmischung der Regierung zur Unterstützung ihrer eigenen Sache zu gewinnen sucht und dabei größtenteils Erfolg hat. Ferner wachsen die öffentlichen Ausgaben aufgrund der Ineffizienz, die insbesondere die häufige Auswechslung des Regierungs- und Verwaltungsapparates in der Demokratie mit sich bringt. Zudem spielen die Forderungen der ärmeren Wahlberechtigten nach staatlichen Hilfeleistungen mit. Auch sie erhöhen die Staatsausgaben. Insgesamt erweisen sich demokratische Regierungen als kostspielige Arrangements (ebd.: 242f., 790f., 803), sofern nicht die breite Streuung von Eigentum in der Bevölkerung den Widerstand gegen die Abgabenlast ansteigen lässt.

Das Problem der Staatstätigkeit in der Demokratie liegt jedoch nicht nur in ihrer Neigung zur Expansion. Mindestens ebenso wichtig ist die temporale Struktur der Demokratie: Der eigentümliche Zeittakt, den demokratische Institutionen wie häufige Wahlen und kurze Amtsperioden hervorrufen, mindert die Qualität der Gesetze. Die Gesetze werden meist überhastet entworfen und sind von mangelhafter Qualität (ebd.: 267). Auch in ihrem Zeittakt äußert sich die charakteristische Schwierigkeit der Demokratie, „die Leidenschaften zu beherrschen und die Bedürfnisse des Augenblicks zugunsten der Zukunft zu unterdrücken“ (ebd.: 258). Kurzfristige Politik hat Vorrang vor langfristig konzipierten Maßnahmen. Vorfahrt hat die Politik zugunsten der Gegenwart und zulasten der Zukunft. Es ist, als schreibe Tocqueville ein Lehrbuch über die Probleme des Staatshandelns in der entwickelten Demokratie!

Noch grundsätzlicher ist die Kritik, die Tocqueville an der Schwäche übt, welche die Demokratie vor großen Herausforderungen zeigt. Militärischen Herausforderungen und anderen Aufgaben, die dauerhaft große Anstrengungen erfordern, ist ein demokratisch geführtes Volk weit weniger gewachsen als andere Völker, so diagnostiziert Tocqueville mit Blick auf ein Amerika, das in militärischer Hinsicht noch ein schwacher Staat ist. Der Demokratie mangelt es, so verallgemeinert Tocqueville, an der Fähigkeit zu lang dauernder Kriegführung und

der dafür erforderlichen Organisation und Mobilisierung von Personal und materiellen Ressourcen. Dem stehen der kurzfristige Zeithorizont der Bürger ebenso entgegen wie der kurze Zeittakt der Demokratie überhaupt (ebd.: 257). Daraus resultiert eine „schwache Stellung der demokratischen Staatswesen in Krisenzeiten“ (ebd.: 258). Gewiss: In friedlichen, krisenfreien Zeiten ist eine Demokratie meist leistungsfähiger als andere Staatsformen. Allerdings wird sie militärisch kompetenten Nachbarn wahrscheinlich unterliegen – sofern diese nicht ebenfalls demokratisch verfasst sind (ebd.: 258).

Besonders gering ist die Fähigkeit der Demokratie zur Problemlösung in der Außenpolitik. Denn die Außenpolitik erfordert „nahezu keine der Eigenschaften, die der Demokratie eigen sind, dagegen verlangt sie die Entfaltung von fast lauter solchen, die ihr abgehen. Die Demokratie begünstigt die Zunahme der staatlichen Mittel im Inneren; sie verbreitet Wohlstand, entwickelt staatsbürgerliche Gesinnung; sie stärkt in den verschiedenen Gesellschaftsklassen die Achtung vor dem Gesetz; lauter Dinge, die auf die Stellung eines Volkes einem anderen gegenüber nur von mittelbarem Einfluss sind. Aber die Demokratie kann nur mit Mühe die Einzelheiten eines großen Unternehmens in Einklang bringen, an einem Plan festhalten und ihn dann hartnäckig durch alle Fährnisse hindurch fortführen. Sie ist kaum imstande, Maßnahmen im Geheimen auszuarbeiten und deren Ergebnis geduldig abzuwarten. Über solche Vorzüge verfügt weit eher ein einzelner Mann oder eine Aristokratie“ (ebd.: 263f.).

All diese Mängel verblassen aber vor dem fundamentalen Zielkonflikt, den Tocqueville zwischen Gleichheit und Freiheit im Allgemeinen und zwischen Mehrheitsdemokratie und Freiheit im Besonderen sieht. Der Vormarsch der Gleichheit gefährdet die Freiheit, und die Demokratie birgt die Gefahr des Umkippen zum Despotismus in sich. Es gibt zwei Formen der Demokratie: eine freie und eine tyrannische. Somit hat das Volk grundsätzlich die Wahl zwischen „la liberté démocratique ou la tyrannie démocratique“ (Tocqueville 1981: 54), zwischen demokratischer Freiheit und demokratischer Tyrannei.

Wie zuvor schon die altgriechischen Demokratiekritiker wertet Tocqueville die Tyrannei als eine der Gefahren der Volksherrschaft. Das Problem ist die „Allmacht der Mehrheit“ (Tocqueville 1984: 284ff.). Sie schließt die „Tyrannei der Mehrheit“ ein (ebd.: 289), die Tocqueville unter anderem im Anschluss an die *Federalist Papers* entwickelt. Das Problem der Demokratie steckt im Regieren der numerischen Mehrheit im Namen des Volkes (ebd.: 197). Sicherlich besteht die Mehrheit hauptsächlich aus friedlichen Bürgern, die „teils aus Neigung, teils aus Eigennutz aufrichtig das Wohl des Landes wünschen“ (ebd.: 197). Allerdings gilt die Macht der Mehrheit – verstärkt durch die Direktwahl und die kurze Amtszeit

der Machtinhaber – „unbedingt“ (ebd.: 284). Schlimmer noch: Die Mehrheit erhält den Status eines absolutistischen Königs. Sie trifft den Geist, nicht nur den Körper. Sie wird wie ein absolutistischer Herrscher von Gottes Gnaden verehrt und als unfehlbar gewertet. Die Folgen der Mehrheitsherrschaft sind „unheilvoll und für die Zukunft gefährlich“ (ebd.: 286). Sie verstärken die Unbeständigkeit in der Gesetzgebung und der Verwaltung und machen den Gesetzesvollzug noch sprunghafter (ebd.: 293).

Nicht Schwäche wirft Tocqueville der amerikanischen Demokratie vor, sondern „unwiderstehliche Stärke“ (ebd.: 291). Diese Stärke wirkt als „sittliche Macht der Mehrheit über das Denken“ (ebd.: 293). Sie umspannt das Denken mit einem „erschreckenden Ring“ (ebd.: 294), dessen Überschreiten mit härtesten Mitteln sanktioniert wird. Im Extremfall artet der „Despotismus der Mehrheit“ zur Repression oder gar zur physischen Liquidierung von Minderheiten aus (ebd.: 291). Der Schlüsselsatz von Tocquevilles These zur Mehrheitstyrannie ist dieser: „Was mich in Amerika am meisten abstößt, ist nicht die weitgehende Freiheit, die dort herrscht, es ist die geringe Gewähr, die man dort gegen die Tyrannei findet“ (ebd.: 291). Die Tyrannei der Mehrheit lähmt das geistige Leben. Das Diktat der öffentlichen Meinung bringt geistige Unfreiheit und kulturelle Mittelmäßigkeit hervor. Er kenne kein Land, in dem im Allgemeinen „weniger geistige Unabhängigkeit und weniger wahre Freiheit herrscht als Amerika“, so setzt Tocqueville nach (ebd.: 294). Man hemmt dort große Charaktere an der Entfaltung. Selten werden mutige Aufrichtigkeit und mannhafte Unabhängigkeit ausgebildet. Und in der Menge verbreitet sich, so Tocquevilles Kritik der Demokratie weiter, ein höfischer Geist, der dem Souverän, der Mehrheit, unterwürfig schmeichelt. Die Allmacht der Mehrheit wertet Tocqueville als die „größte Gefahr für die amerikanischen Republiken“ (ebd.: 299). Nicht dass die Mehrheit jederzeit die Macht missbräuchlich anwendet – Tocquevilles zentraler Einwand ist dieser: Die Gefahr des Machtmissbrauchs ist ständig präsent, und der gute Gebrauch der Macht „nur ein Zufall“ (ebd.: 296) –, sofern die politischen Institutionen, die Sitten und die Gebräuche nicht Gegenmittel bereitstellen.

Tocquevilles scharfes Urteil basiert auf der Erfahrung despotischer Herrschaft in Frankreich. Auch weiß er um die Dynamik radikal gedeuteter Volkssouveränität – Rousseau und die Aktivisten der Französischen Revolution sind ihm präsent (Eisenstadt 1988: 88). Despotie gibt es aber nicht nur im Ancien Régime oder in der Französischen Revolution, sondern auch in der Demokratie, so lehrt Tocqueville. Einen neuen Despotismus weist er der Regierungsweise just in dem Lande nach, das sich frei von alten sozialen, kulturellen und militärischen Gewalten entwickelt hat. Mit dem Vormarsch der Gleichheit beschleunigt die

Demokratie eine Entwicklung, die schon in den Monarchien Europas angelegt war: die Gleichmacherei. Doch im Unterschied zur Monarchie ruft der Vormarsch der Gleichheit in der Demokratie ein zusätzliches Problem hervor. Sie zertrümmert die alten Mächte. Doch mit ihnen fallen zugleich die alten Schranken gegen despotische Herrschaft (Tocqueville 1984: 361ff., 812ff.).

### 6.5 Gegenmittel zur „Tyrannei der Mehrheit“

Was resultiert daraus: demokratische Freiheit oder neue Knechtschaft (ebd.: 494f., 814ff., 830)? Darüber entscheidet am Ende das von länderspezifischen Konstellationen geprägte Handeln der Politiker und der Bürger. Amerika lehrt, so Tocqueville, dass die „Allmacht der Mehrheit“ (ebd.: 284) verringert und verlangsamt werden kann. Institutionelle Sicherungen und Gegenkräfte sind hierfür zentral, so wie sie beispielsweise in den *Federalist Papers* beschrieben wurden. Hinzu kommen weitere institutionelle und überdies politisch-kulturelle Bedingungen. Die Vereinigten Staaten kennen zwar eine ausgeprägt starke Regierungszentralisation, so erläutert Tocqueville zustimmend, aber keine Verwaltungszentralisation, sondern eine dezentralisierte administrative Struktur, in welcher Gemeinden, Behörden und regionale Verwaltungen („administrations des comtés“) „verborgene Klippen sind“, welche „die Flut des Volkswillens aufhalten oder zerteilen“ (ebd.: 303). Gegengewichte liegen sodann im „Rechtsgeist“ (ebd.: 303), der in den Vereinigten Staaten besonders stark verbreitet ist. „Die amerikanische Aristokratie finden wir auf der Bank der Anwälte und auf den Richterstühlen“ (ebd.: 303). Insoweit ist das Prinzip der Mäßigung und des geschulten Urteilens vor allem in der rechtsprechenden Gewalt zu finden. Von dort dringt der Rechtsgeist in die Legislative und das Volk vor und verlangsamt den Gang der Mehrheit. Welche Ironie der Geschichte: Aristokratische Elemente zügeln den Souverän der Demokratie zu dessen eigenem Vorteil! Das ist mehr als nur ein Hauch von „Aristokratisierung“ der Demokratie (Herb/Hidalgo 2005: 76) – wobei allerdings das aristokratische Element liberal, der Freiheit zugewandt ist (Kahan 1992).

Gegengewichte zur Mehrheitstyrannie finden sich überdies im bundesstaatlichen Aufbau, sodann in den Gesetzen, Lebensgewohnheiten, den zahllosen Vereinen und Verbänden der amerikanischen Gesellschaft. Überdies bündigt die Pressefreiheit die Mehrheitsmacht, wie Tocqueville vor allem im zweiten Amerika-Buch hervorhebt. Hinzu kommt die Freiheit des Zusammenschlusses der Bürger in Assoziationen der Gesellschaft wie den Verbänden. Diese sind Erziehungsinstitutionen. Sie führen die Menschen aus ihrer Isolation heraus, lehren

die Kunst geselliger Vereinigung und wirken insofern als Schulen der Demokratie (Hecht 1998: 204). Von überragender Bedeutung sind die Sitten im Sinne der sozialen und politischen Kultur der Gesellschaft. Sie dämmen die Neigung zur Tyrannei der Mehrheit besonders wirkungsvoll ein. Die religiöse Struktur Amerikas ist hierbei von großer Bedeutung, vor allem ein demokratisches und republikanisches Christentum, das den Wert der einzelnen Seele und ihre Pflichten für das Ganze hochhält (Tocqueville 1984: 506ff., Mitchell 1995). Zentral ist ferner die Trennung von Staat und Kirche, die der Kirche und der Religion die notwendige Autonomie und somit den erforderlichen Spielraum dafür verschafft, den Geist der Religion mit dem Geist der Freiheit zu verknüpfen. Und so erst erhält der Montesquieu'sche „Geist der Gesetze“ der amerikanischen Demokratie seine rechte, die Gefahr des Mehrheitsdespotismus mindernde sozialkulturelle Fundierung.

Gegen die Mehrheitstyrannei wurden in Amerika Heilmittel eingesetzt, und zwar mit Erfolg (Tocqueville 1984: 321ff.). Der Konflikt von Gleichheit und Freiheit kann folglich überbrückt, gelindert, ja: stillgestellt werden. Die Gefahren des Mehrheitsdespotismus, aber auch die kulturell bestimmten Gefahren des potenziell gemeinschaftsabträglichen Marktbürger-Individualismus können mit Hilfe geeigneter Staatsstrukturen, Gesetze, Vereinigungen und Sitten entscheidend verringert werden (Hereth 2005: 381). Das begründet eine verhalten optimistische Einschätzung der Chance der Freiheitsbewahrung in der Demokratie: „Mein Ziel bestand darin“, erläutert Tocqueville, „am Beispiel Amerikas zu zeigen, daß die Gesetze und vor allem die Sitten einem demokratischen Volk erlauben können, frei zu bleiben“ (1984: 364). Insofern können auch andere Länder, insbesondere die europäischen Staaten, die Demokratisierung in freiheitsbewahrende Bahnen lenken. Das gilt Tocqueville als kleineres Übel als die sonst drohende Gefahr des Despotismus eines Einzelnen oder einer neuen, milden Form eines despotischen Regimes, für das er vergeblich nach einem passenden Namen sucht (ebd.: 814) und für das am ehesten „paternalistischer Autoritarismus“ passen könnte.

Mit den Gegenmitteln zur Mehrheitstyrannei hat Tocqueville auch die Ursachen benannt, die für die Aufrechterhaltung der Demokratie verantwortlich sind. Die Sitten und Gebräuche gehören zu den wichtigsten Faktoren. An zweiter Stelle folgen die – ebenfalls schon erwähnten – Gesetze und Institutionen. An dritter Stelle rangieren die zufälligen oder durch günstiges Schicksal bewirkten Konstellationen, beispielsweise die geographische Isolation der USA und somit ihre Distanz zu autokratischen Staaten, ohne die die Demokratie vielleicht unter viel größeren Druck geraten wäre. Hierzu zählt auch die ausgeprägte Dezentralisierung des Landes, die sich auch, wie der Vergleich mit Frankreich und England

lehrt, im Fehlen einer großen, einflussreichen Hauptstadt niederschlägt (ebd.: 356).

## 6.6 Würdigung von Tocquevilles Demokratietheorie

Tocquevilles Demokratie-Schrift knüpft an die Werke anderer Analytiker an. Die These vom Niedergang der aristokratischen Welt und vom Vormarsch der Gleichheit ist nicht neu. Sie war schon zuvor von französischen Geschichtsschreibern entwickelt worden. Zu ihnen gehört F. Guizot, der von Tocqueville zunächst bewunderte, später scharf kritisierte Historiker und Staatsmann (Craiuu 1999). Wie Guizot analysiert Tocqueville nicht Ereignisse, sondern Strukturen und Prozesse einer Zivilisation. Auch das hat ältere Vorläufer, insbesondere Montesquieu. Und wie Montesquieu geht Tocqueville interdisziplinär und vergleichend vor: Er kombiniert die Beobachtung der Politik, der Gesellschaft und der Geographie, und ergänzt sie um vergleichende Perspektiven. Zudem analysiert er sowohl die Makroebene der Gesellschaft als auch ihre Mikro- und Mesoebene. Sodann fallen Parallelen und Unterschiede zum Historischen Materialismus auf. Im Unterschied zur marxistischen Politischen Ökonomie sieht Tocqueville aber nicht in der Wirtschaft die vorrangige Bewegungskraft und den primären Erklärungsfaktor des sozialen Wandels. Die Hauptkräfte liegen vielmehr in der Gesellschaft und der politischen Institutionenordnung. Aber ähnlich wie Marx und zuvor schon Montesquieu argumentiert Tocqueville mit umfassenden gesellschaftlichen Bewegungsgesetzen. Von überragender Bedeutung sind für ihn die „égalité des conditions“ und die hochgradige Zentralisierung, die im vor- und nachrevolutionären Frankreich mit der Gleichheit einhergeht. Die Bewegungstendenzen definieren den Möglichkeitsraum der Akteure und strukturieren ihre Handlungsoptionen. Die Menschen machen ihre Geschichte nicht unter selbst gewählten, sondern unter vorgefundenen Bedingungen, so heißt es später bei Marx. Bei Tocqueville lautet die Schlüsselthese: „Die Vorsehung ... zieht um jeden Menschen einen Schicksalskreis, dem er nicht entrinnen kann; aber innerhalb dieser weiten Grenzen ist der Mensch mächtig und frei; so auch die Völker“ (zitiert nach Jardin 2005: 246).

Nach Theorieschulen zu urteilen, oszilliert Tocquevilles Werk zwischen einer institutionen- und interessenorientierten Betrachtung einerseits sowie einer kulturbezogenen Perspektive andererseits. Beide sind zur Entwicklungsgeschichte offen und beide sind sensibel für die Freiheitsgrade und die Verantwortlichkeit des Einzelnen. Zudem analysiert Tocqueville Spannungen zwischen den politi-

schen Strukturen und der Lebenswelt: Dem in seinem Zuständigkeitsbereich wesentlich erweiterten Staat steht in der Moderne nur noch „der vereinzelte und machtlose Mensch“ (Jardin 2005: 243) gegenüber, im Unterschied zu den älteren Regimen, in denen der private Lebenskreis noch weitgehend außerhalb des Zugriffs der Politik und der Bürokratie lag (Kalberg 2000). Der Vormarsch der Gleichheit und – vor allem im Fall Frankreich – auch die Zentralisierung haben, Tocqueville zufolge, die Gesellschaft atomisiert und damit den Einzelnen gelähmt, sofern er nicht Schutz bei Bürgervereinen und freiheitsverträglicher Religion findet. Hierin liegt ein fundamentaler Unterschied zu Max Webers Diagnose der amerikanischen Kultur, die gerade im Individualismus eine Barriere gegen Despotie sah (Kalberg 2000). Es besteht aber in Tocquevilles Betonung des Zentralismus auch eine Parallele zu Webers Diagnose des unaufhaltsamen Vormarsches der Bürokratie. In der Despotieanfälligkeit der Demokratie tritt die Gefährdung der Freiheit durch die Gleichheit besonders krass zutage. Und Freiheit bedeutet für Tocquevilles liberalen Aristokratismus nach wie vor den kostbarsten Wert.

Tocqueville muss später als Kronzeuge für und wider die Demokratie herhalten. Bei solchem Streit ist es nützlich, sich des Standorts zu vergewissern, von dem aus er analysiert. Dass er wissenschaftlich geschult beobachtet, halten ihm alle zugute. Nur seine Disziplinenzugehörigkeit wird unterschiedlich eingestuft. Ein „politischer Denker“ und ein „Historiker“ ist er für die einen (Koritansky 1995: 1264), ein „Sozialphilosoph“ für andere, so für John Stuart Mill (1989: 149). Dass Tocqueville aber auch Politiker war (Jardin 2005), sollte nicht übersehen werden: Sein schriftstellerisches Werk dient auch der Erkundung und der Reflexion des von ihm beschrittenen politischen Terrains (Richter 1969: 152).

Tocquevilles Verhältnis zur Demokratie ist ebenso gespalten wie das zu Amerika: Zweifelsohne hat Amerika große Stärken. Aber abstoßend wirken auf ihn beispielsweise die geistige Unfreiheit, die materielle Habgier, das kulturelle Mittelmaß (Hidalgo 2007). Ambivalent ist auch Tocquevilles Position zur Demokratie. Eigentlich ist die Demokratie nicht sonderlich erstrebenswert, sondern „a mixed blessing“ (Lassman 1993: 105), eine zweiseitige Angelegenheit. Allerdings, und das ist für Tocqueville entscheidend, gibt es zur Demokratie keine akzeptable Alternative. Nun kommt es darauf an, ihre Vorzüge so weit wie möglich in einer für die Freiheit, den obersten Wert, verträglichen Weise zu nutzen (Tocqueville 1984: 826, 829f.). Die Staaten unserer Tage können dem Vormarsch der Gleichheit nichts entgegensetzen, so leitet Tocqueville seinen Schlusssatz zum Amerika-Buch ein, und führt ihn mit folgenden Worten weiter: „von ihnen jedoch hängt es ab, ob die Gleichheit sie in die Knechtschaft oder in die Freiheit,

zur Gesittung oder in die Barbarei, zum Wohlstand oder ins Elend führt“ (ebd.: 830).

Tocqueville wird verschiedenen politischen Lagern zugeordnet, doch kreisen die Zuordnungen um einen liberalen, an einem bürgerschaftlichen Freiheitsbegriff ausgerichteten Standort. Als „liberalen Aristokraten“ werten ihn beispielsweise Kahan (1992) und Hacke (1992). Ein „konservativer Liberaler“ (Ruge 1999: 538) und Vorläufer des „modernen liberalen Konservativismus“ ist er für andere (Lakoff 1998: 460ff., 442ff.). Hans Vorländer hat ihn als einen Liberalen „mit wachem, republikanischem Blick für die notwendige Balance von Individualismus und Gemeinwohl“ beschrieben (2007: 433). Tocqueville verstand sich selbst als „un libéral d’une espèce nouvelle“ (zitiert bei Bluhm 2006: 16). Als solcher steht er zur Aristokratie ebenso vorurteilslos wie zur Demokratie (Mayer 1984: 875).

Tocqueville wurde mit seinem Amerika-Buch nicht nur der „erste Theoretiker der modernen Massendemokratie“ (Fetscher 1975: 255), sondern auch „der klassische Analytiker der modernen Demokratie“ (Bluhm 2006: 11ff.). Dieses Werk erregte alsbald großes Aufsehen und gilt bis heute als eine bedeutende politische, soziologische und historische Analyse (Herb/Hidalgo 2004, 2005: 146ff., Vorländer 2007). Beispielgebend sind sowohl die Vielzahl der Blickwinkel in Tocquevilles Amerika-Schrift als auch die Erträge seiner Beschreibungen, Erklärungen und Bewertungen Amerikas. Nur wenige andere Studien sind ähnlich weit gefächert, und wenig andere umfassen soziale, politische, rechtliche und geographische Aspekte gleichermaßen souverän und meist in vergleichender Perspektive. Tocqueville leistet mit seiner Amerika-Schrift einen grundlegenden Beitrag zur modernen Demokratietheorie: Dieser ist empirisch und theoretisch gehaltvoll, basiert sowohl auf Fall- und Länderstudien als auch auf vergleichenden Betrachtungen und zielt auf wissenschaftliche Erklärung sowie begründete Bewertung. Auch sieht Tocqueville helllichtiger als andere, dass politische Parteien ein notwendiger Bestandteil einer freiheitlichen Demokratie sind, „ein den freien Regierungen eigentümliches Übel“ (Tocqueville 1984: 199).

*De la Démocratie en Amérique* hat seit seinem Erscheinen Anhänger und Gegner der Demokratie beeindruckt (Herb/Hidalgo 2005, Mancini 2006) und ist auch in der neuesten fachwissenschaftlichen Diskussion der Soziologie, der Politikwissenschaft und der Geschichtswissenschaft gegenwärtig (Lipset 1995b, Welch 2006). *De la Démocratie en Amérique* ist viel mehr als nur eine „gehobene Reisebeschreibung“ mit beachtlicher Theoriequalität (von Beyme 2002: 97) und mehr als nur Demokratietheorie. Denn in weiten Teilen ist Tocquevilles Amerika-Buch

eine brillant geschriebene, sozialwissenschaftliche Maßstäbe setzende Interpretation der Gesellschaft und Politik im Amerika der 1830er Jahre.

Gleichwohl ist Tocquevilles Amerika-Analyse nicht über jegliche Kritik erhaben. Unschärfe Begriffe hält man ihr vor. Die Gleichheit beispielsweise wird ungenau und uneinheitlich definiert. Gleiches gilt für den Demokratiebegriff (Holmes 1973). Vor allem setzt Tocqueville die Form und Folgen der Demokratie mit denen der modernen Zivilisation überhaupt gleich (Sartori 1992: 18). Diesen Einwand hatte erstmals John Stuart Mill in seiner Rezension von *De la Démocratie en Amérique* erhoben: Tocqueville „verwechselt die Wirkungen der Demokratie mit den Wirkungen der Zivilisation. Er fasst in einem abstrakten Begriff alle Tendenzen der modernen kommerziellen Gesellschaft zusammen und gibt ihr einen Namen – Demokratie“ (Mill 1985b: 235f., Übersetzung des Verf.). Das nährt die Vermutung, so Mill weiter, dass Tocqueville der Demokratie fälschlicherweise Wirkungen zuschreibt, welche in Wirklichkeit die wirtschaftlich-gesellschaftliche Entwicklung der Moderne hervorgerufen hat.

Tatsächlich hantiert Tocqueville in seinem Amerika-Buch mit einem sehr weiten Demokratiebegriff, der weniger eine Staatsform meint als vielmehr einen „Gesellschaftszustand“ (Vorländer 2007: 422) und einen schier unaufhaltsamen Gesellschaftsprozess (Richter 2004). Mills Kritik an Tocquevilles Gleichsetzung von moderner Zivilisation und Demokratie trifft insoweit. Aber sie trifft nicht zur Gänze. Denn neben dem weiten Demokratiebegriff, der „social democracy“ (Lively 1962), verwendet Tocqueville ein enger geschneidertes Konzept: Dort meint Demokratie die institutionellen und prozessualen Merkmale einer volksherrschaftlichen Regierungsform im Sinne einer „political democracy“ (ebd.).

Bei beiden Varianten des Demokratiebegriffes führt Tocqueville eine Neuerung weiter, die sich erstmals in den *Federalist Papers* abgezeichnet hatte: Im Gegensatz zur älteren Staatsformenlehre wird Demokratie nicht länger nur als Versammlungsdemokratie in kleinräumigen Gemeinwesen begriffen, sondern auch als eine zur Repräsentativverfassung offene Ordnung, so auch in seinem „Bericht über die Demokratie in der Schweiz“ aus dem Jahre 1848 (Tocqueville 2006b).

Dass Tocquevilles Demokratie-Schrift im Lichte der neueren Forschung zur amerikanischen Geschichte korrekturbedürftig ist, vermag nicht zu verwundern. Auf erheblichen Korrekturbedarf zeigen beispielsweise Pierson (1996: 754ff.), Eisenstadt (1988), Smith (1993), Plattner/Diamond (2000), Offe (2004), APSA Task Force (2004), Berliner Journal für Soziologie (2005) und Welch (2006). Zudem ist die Methodologie der Amerika-Schrift streckenweise angreifbar. Tocqueville wurde dafür kritisiert, mit einem Prinzip – der Demokratie – unzulässigerweise alles andere erklären zu wollen. Schon Zeitgenossen hatten bemängelt, Tocque-

ville neige zur Verifikation von noch nicht hinreichend geprüften Vermutungen und vernachlässige das mühseligere Geschäft der Falsifizierung. Sicherlich basiert seine Amerika-Schrift auf umfassender Informationssammlung und Auswertung von Dokumenten, Analysen (wie den *Federalist Papers*), Gesprächen und Experteninterviews sowie umfangreichen Reisenotizen. Doch *De la Démocratie en Amérique* lebt auch von Interpretationen, die Tocqueville schon lange vor seiner Amerikareise entwickelt hatte. Die Amerika-Schrift zeugt von genauer Beobachtungsgabe ihres Verfassers, von großer Befähigung zu dichter Beschreibung und Erklärung einerseits und zu imaginativer Verallgemeinerung andererseits. Und doch ist dieses Werk keine streng wissenschaftliche Abhandlung. Vielmehr handelt es sich bei ihm – wie bei Tocquevilles zweitem Hauptwerk, dem *L'Ancien Régime et la Révolution* – um eine erlesene Komposition aus geschichtswissenschaftlich geschultem Blick, neuartiger Forschung, kunstvoller Balancierung von Fakten und Ideen und geschulter politischer Überredungsgabe (Gannett 2003a: 4f., Welch 2006).

Tocqueville wird mitunter vorgeworfen, er habe die Bedeutung der Kultur, des Rechts und der Moral überschätzt und die Politik und die Ökonomie vernachlässigt (Pierson 1996). Auch übertreibe er die tyrannischen Neigungen der Demokratie, die sich doch überwiegend als Ort der Nichttyrannie erwiesen habe (Shapiro 2003: 21f.). Beide Kritiken sind nicht von der Hand zu weisen. Zu Recht bezweifelt wird auch Tocquevilles These, dass Demokratien nur dann stabil bleiben, wenn in ihnen religiöse und weltliche Vereinigungen und Vergemeinschaftungen „ein Widerlager gegen die beiden Pathologien der ‚Gleichheit‘ bilden: den Individualismus einerseits, die etatistische Despotie andererseits“ (Offe 2004: 49). Doch gegen diese These spricht, dass die meisten stabilen Demokratien überwiegend auf einem säkularen Wertehaushalt gründen (siehe Kapitel 24).

Ferner geht Demokratie nicht in der Mehrheitsdemokratie auf, die Tocqueville in seiner Amerika-Schrift analysiert und von der er wohl annimmt, sie sei die einzig mögliche Form der Demokratie. Wie die Demokratieforschung lange nach Tocqueville aber zeigt, sind Kombinationen von Mehrheitsdemokratie und nichtmajoritären Entscheidungsverfahren möglich, wodurch Auswüchse der Mehrheitsdemokratie vermieden werden können (siehe Kapitel 18 und 19). Leistungsfähigkeit und Gefährdungen demokratischer Systeme können demnach je nach Demokratietyp variieren – ein Gesichtspunkt, der in Tocquevilles Werk begrifflicherweise, denn noch sind Demokratien die Ausnahme, ebenfalls zu kurz kommt. Auch kann Tocquevilles liberal-republikanischem Freiheitsbegriff mangelnde Sensibilität für sozial-liberale Untermauerung (im Sinne einer sozialpolitisch korrigierten Marktökonomie) vorgehalten werden – dem Amerika-Buch

ebenso wie seinen kleineren politischen Abhandlungen, beispielsweise der „Denkschrift über den Pauperismus“ von 1835 (Tocqueville 2006c). Ein starker Kontrast zu John Stuart Mill, der, bei aller Wertschätzung Tocquevilles, den „Aristokratischen Liberalismus“ (Kahan 1992) sozial-liberaler konturiert!

Außerdem überschätzt Tocqueville in *De la Démocratie en Amérique* die Stabilität der amerikanischen Staatsform. Immerhin wird knapp zwei Jahrzehnte nach der Publikation seines Werkes in Amerika ein Bürgerkrieg ausbrechen. Doch davon ist in der Demokratie-Schrift nichts in Sicht – im Unterschied zu Tocquevilles später niedergeschriebenen Äußerungen (Craiu/Jennings 2004).

Nicht zuletzt überzeichnete Tocqueville den Demokratisierungsgrad Amerikas. Noch waren die Vereinigten Staaten weit von einer voll entfalteten Demokratie entfernt. Das Wahlrecht stand nur einem Teil der erwachsenen Männer zu, nicht den Frauen. Die schwarze Bevölkerung und die Indianer waren von ihm ausgeschlossen. Dass aber der Anteil der Wahlberechtigten im Amerika des Tocqueville-Buches nur rund fünf Prozent der Bevölkerung betragen haben soll (Dahrendorf 1968a: 35), ist zu niedrig gegriffen. Rund 13 Prozent der Gesamtbevölkerung waren wahlberechtigt (Vanhanen 1984: 155). Zweifelsohne war aber Amerika zu Tocquevilles Zeit eine „democracy among white males“ (Dahl 1985: 11). Auch wenn die große Mehrheit dieser Gruppe stimmberechtigt war, entpuppte sich diese Demokratie als die einer „Minorität von Amerikanern“ (Smith 1993: 549). Überdies stand das Amerika, das Tocqueville vor Augen hatte, noch in einer frühen Phase seiner politischen Entwicklung. Im Jahre 1830, kurz vor Tocquevilles Amerikareise, gehörten zur Union der amerikanischen Staaten gerade 24 Gliedstaaten. Heutzutage sind es 50. Die Bevölkerung zählte damals gerade 12,9 Millionen, von denen 9,3 Millionen im Ausland geboren waren. Im Jahre 2005 hingegen wurde die Zahl der Einwohner auf 296 Millionen geschätzt, und nun waren rund 75 Prozent wahlberechtigt (Berechnungsbasis: Fischer Weltalmanach 2008: 501 und Katz 2005: 1221). Der Anteil der Stadtbevölkerung zeigte mit 8,8 Prozent 1830 eine überwiegend ländliche Gesellschaft an, während die USA heutzutage hochgradig verstädtert sind. Überdies herrschte im Amerika des 18. und frühen 19. Jahrhunderts eine krasse soziale und rechtliche Ungleichheit, die später abgeschliffen wurde. Die meisten Schwarzen – 86 Prozent – waren Sklaven, und allein auf Sklaven entfielen zum Zeitpunkt von Tocquevilles Amerikabesuch rund 28 Prozent der gesamten Erwerbsbevölkerung. Schule und Hochschule standen – im Unterschied zu heute – bis auf wenige Ausnahmen nur der weißen Wohnbevölkerung offen (Adams u.a. 1998: 498ff.). Im Unterschied zu Tocqueville, für den die soziale Gleichheit die Haupttendenz der Moderne und das Hauptproblem war, weil sie die Freiheit gefährde, haben deshalb andere

Theoretiker das zentrale Problem Amerikas in der sozialen Ungleichheit verortet, weil diese die politische Gleichheit in Frage stelle, so beispielsweise Judith Shklar (1998).

Doch im Vergleich mit Europa und vor allem mit Frankreich war die Demokratie im Amerika der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts schon „bemerkenswert egalitär“ (Smith 1993: 549). Dieser Unterschied beschäftigte Tocqueville und überlagerte alle anderen Hierarchien im Amerika seiner Zeit. Insoweit ist Tocquevilles Amerikabild tatsächlich verengt und „täuschend“ (Smith 1993: 549). Doch sehen seine Fürsprecher hierfür gute Gründe: Tocquevilles Einseitigkeit ergebe sich aus der Konzentration auf Wesentliches, auf langfristig Strukturbestimmendes und darauf, Amerika als Fall einer reinen Demokratie ohne störende Beiklänge zu analysieren (Furet 1981: 13, 18).

Nicht alles, was Tocqueville für oder gegen die Demokratie sagt, kann auf die Waage gelegt werden, auf der entwickelte Demokratien gewogen werden. Entwickelte Demokratien wachsen erst Jahrzehnte nach seiner Amerika-Reise heran (Vanhanen 2003). Umso bemerkenswerter sind die wegweisenden Anregungen und die tiefen Einblicke in Struktur und Funktionsweise moderner Demokratien, die Tocquevilles Amerika-Buch vermittelt. Mit ihm profiliert Tocqueville sich als ein „Prophet des Massenzeitalters“ (Pisa 1986) und letztlich, trotz seiner Distanz, auch als „Prophet der Demokratie“ (Brogan 2007). Der Vergleich mit anderen Demokratietheorien lässt, wie das vorletzte Kapitel dieses Buches zeigt, Tocquevilles Beitrag ebenfalls in hellem Licht erscheinen. Und obwohl er die demokratische Qualität Amerikas überzeichnet und die soziale und politische Ungleichheit in den USA der 1830er Jahre unterschätzt, kann eine Debatte über Vorzüge und Nachteile der Demokratie ohne Tocquevilles brillante Abhandlung *Über die Demokratie in Amerika* sinnvoll überhaupt nicht geführt werden.

## Kapitel 7

### Liberaler Theorie der Repräsentativdemokratie: John Stuart Mill

In der Politischen Ideengeschichte wurde John Stuart Mill (1806-1873) dem „Aristokratischen Liberalismus“ (Kahan 1992) zugeordnet – zusammen mit Jacob Burckhardt und Alexis de Tocqueville. Das bedarf der Präzisierung. Tocqueville kannte die Aristokratie ebenso wie die Welt der aufsteigenden Demokratie aus eigener Anschauung. Mill aber war ein vom Utilitarismus mitgeprägter Liberaler mit bildungsbürgerlichem Hintergrund, neigte zur Meritokratie, einer der Verdienstadelsherrschaft ähnelnden Leistungsorientierung, und mit zunehmendem Alter auch zu sozialreformerischen Lösungen. Ohne Zweifel sind aber den politischen Schriften von Tocqueville und Mill grundlegende Überzeugungen gemeinsam. Ein starkes gemeinsames Band wurde Tocquevilles *De la Démocratie en Amérique*. Beide Bände dieses Werkes hatte Mill schon kurz nach der Veröffentlichung gelesen und ausführlich und begeistert zustimmend besprochen (Mill 1985b, 1989: 150). Mill sah sein Heimatland, Großbritannien, mit Problemen konfrontiert, die denen in Tocquevilles Amerika-Studie ähnelten: Wie in Amerika expandierten auf den Britischen Inseln die Industrie und der volkswirtschaftliche Wohlstand insgesamt schneller als je zuvor. Zudem herrschte auch in Großbritannien eine beträchtliche Spannung zwischen demokratischer Gleichheit und Freiheit. Ferner wurde der Ruf nach Erweiterung des Wahlrechts immer lauter. Hinzu kam die rasch voranschreitende politische Mobilisierung der Mittelklassen und der unteren Gesellschaftsschichten. All dies stellte die Politik vor große Herausforderungen, die durch die krasse soziale Ungleichheit in Großbritannien vergrößert wurden (Mill 1985b).

Außerdem bestärkte Tocquevilles Amerika-Buch Mill in der Vermutung, dass die älteren Utilitaristen, die Theoretiker des Nützlichkeitsprinzips, den Machtmissbrauch fälschlicherweise nur in nichtdemokratischen Regimen verortet und von der Demokratie durchweg eine gemeinwohlverträgliche Politik erwartet hatten. Doch dagegen sprachen Tocquevilles Nachweis schwerer Schwächen der Demokratie und insbesondere seine Lehre von der tyrannisch werdenden Mehrheit. Im Zeitalter der Demokratie wird die Freiheit nicht mehr von oben bedroht, wie im Falle des Machtmissbrauchs eines Monarchen, sondern von unten, aus der Gesellschaft. Jetzt wird, so heißt es in Mills *On Liberty*, „die Gesellschaft selbst der Tyrann“ (1985c: 63).

#### 7.1 Auf der Suche nach der besten Staatsform

Das verkompliziert die Suche nach der besten Regierungs- oder Staatsform, die auch im Zentrum von Mills politischen Schriften steht. Bei dieser Suche greift Mill neuere und ältere Traditionen auf. Die Idee der Mischverfassung übernimmt er in abgewandelter Form, ebenso die der „gemäßigten Demokratie“ (Schwan 1991), die bei John Locke in Gestalt eines liberalen Frühkonstitutionalismus angelegt und vor allem von Montesquieu ausgebaut worden ist. Einfluss gewinnt bei Mill ferner die von Rousseau vertretene Auffassung, dass die politischen Institutionen die Staatsbürger belehren und erziehen können und müssen. Mill verbindet diese Traditionen mit der Sichtweise der älteren Utilitaristen, unter ihnen die seines Vaters, James Mill, und im Besonderen mit der Utilitarismustheorie Jeremy Benthams, wonach die Förderung des größten Glücks der größten Zahl der Bürger das vorrangige Unterscheidungsmerkmal moralisch richtigen Handelns ist. Beide ergänzt Mill mit repräsentativdemokratischen und partizipationstheoretischen Überlegungen und verknüpft sie mit der Aufwertung des Freiheitsgedankens.

Dabei treiben Mill nicht nur die „Frage nach der Grenze der rechtmäßigen Machtausübung der Gesellschaft über das Individuum“ und die Bedrohung der Freiheit durch die Tyrannei der numerischen Mehrheit um (Schumacher 1994: 10). Ihm geht es um noch Größeres: Er ist auf der Suche nach der besten Regierungsform in einem Umfeld, das durch den von Tocqueville so zutreffend analysierten Zielkonflikt zwischen Gleichheit und Freiheit geprägt wird. Dieser Zielkonflikt ist bestimmt durch die Spannung zwischen dem Vormarsch des egalitär-demokratischen Prinzips und der Chance des Fortschritts in Aufklärung und Freiheit. Doch zugleich besteht die Gefahr, dass die Demokratie diesen Fortschritt unterminiert.

Die beste Regierungsform ist für Mill am Ende diejenige, welche die Intelligenz, die sozialen Tugenden und das Los ihrer Bürger fördert und sie dazu befähigt, ihre Rechte und Interessen selbst zu schützen, insbesondere durch Beteiligung an der politischen Willensbildung und die Chance, sich und andere zu kompetenten Staatsbürgern zu erziehen (Shields 1958). Für Bürgerkompetenz tritt Mill ein, weil nur so die vorhandenen Talente und Tugenden in einer für das Gesamtwohl optimalen Weise genutzt würden (Thompson 1976: 54ff.). Dabei kommt es auf instrumentelle Kompetenz an, also auf die Fähigkeit, jene Ziele zu identifizieren, die am ehesten den individuellen Interessen entsprechen, und die besten Mittel zur Zielerreichung auszuwählen. Kaum weniger wichtig ist die

moralische Kompetenz, d.h. die Fähigkeit, diejenigen Zwecke zu erkennen, die für den Einzelnen und die Gesellschaft insgesamt höherwertig sind.

## 7.2 Vorzüge und Probleme der Demokratie

Den Kriterien der besten Regierungsform genügt nach Mill eine Demokratie grundsätzlich besser als alle anderen Staatsformen. Als besser wertet er auch ein Regierungssystem, das möglichst viele Bürger an der Willensbildung und Entscheidung über öffentliche Angelegenheiten beteiligt, sofern sie zu autonomer, informierter, gemeinwohlorientierter Urteilsbildung befähigt sind. Da aber in jedem Gemeinwesen, das größer als eine Kleinstadt ist, die Gesamtheit der Bürger oder auch nur ein größerer Teil der Bürgerschaft höchstens an einer geringen Zahl von Entscheidungen über öffentliche Angelegenheiten persönlich beteiligt sein kann, folgt, dass für eine gute Regierungsform nur eine Repräsentativverfassung in Frage kommt (Mill 1958: 55). Der Unterschied zu Rousseau könnte kaum größer sein, hatte doch Rousseau die Repräsentation als freiheitszerstörende Einrichtung gebrandmarkt. Im Unterschied zu Rousseau definiert aber Mill die Volkssouveränität als delegierbare Souveränität und öffnet damit, insoweit parallel zu den *Federalist Papers*, die Demokratietheorie zur Repräsentativverfassung. Für die Repräsentativverfassung spricht nach Mill zudem, dass sie kompetente und verantwortliche Politiker an die Macht bringen und ein wirkungsvolles Mittel gegen jene unerwünschten Nebenfolgen der Massendemokratie, wie sie Tocquevilles *Über die Demokratie in Amerika* aufdeckte, verabreichen kann.

Tocquevilles Analyse bestärkt Mill in einem fundamentalen Meinungswandel: Ursprünglich hatte er, zunächst noch Jeremy Bentham und seinem Vater, James Mill, folgend, eine „pure democracy“ favorisiert, eine „reine Demokratie“ mit allgemeinem und gleichem Wahlrecht, häufigen Wahlen und geheimer Stimmabgabe. Später beurteilt er die Mach- und Wünschbarkeit einer reinen Demokratie viel kritischer und rückt schließlich von ihr ab (Burns 1957). Besonders beeindruckt hatte ihn dabei Tocquevilles These, wonach das demokratische Prinzip unaufhaltsam wie ein Strom sei und allenfalls nur noch in diese oder jene Bahn gelenkt werden könnte. Dabei nähmen allerdings zugleich die Gefährdungen der Demokratie und ihre besonderen Schwächen weiter zu.

Vor allem drei Gefahren und Schwächen der Demokratie hat Mill im Blick. Das erste ist ihr Mangel an qualifizierter politischer Führung. Häufig ist die demokratische Politik schlecht, ohne konsistentes System, kurzatmig und unklar. Ein wesentlicher Grund liegt in der geringen Kompetenz, die in den Repräsen-

tivversammlungen anzutreffen ist und dem „Tribunal der Ignoranz“ (von Beyme 1999a: 141), zu dem namentlich das Plenum dieser Versammlungen zu Mills Zeiten neigte. Zweitens droht die Gefahr der „Tyrannei der Mehrheit“, so Mill, der Tocquevilles Warnung vor potenziellen Gefahren der Demokratie als Tatsachenfeststellung wertet (Mill 1985a, 1985b, 1989). Drittens hat Mill die Bedrohung der geistigen Unabhängigkeit und der Intellektualität im Sinn, die von der Neigung der Demokratie zum Nivellieren ausgeht und an deren Ende die „tyranny not over the body but over the mind“ steht, wie Mill in der Besprechung des zweiten Bandes von Tocquevilles Amerika-Buch schreibt (Mill 1985b: 216). In seiner Schrift *On Liberty* sieht Mill diese Tendenz in den Vereinigten Staaten von Amerika, wo „sowohl Gesellschaft als auch Regierung am meisten demokratisch sind“, als besonders weit vorgeschritten an (Mill 1985c: 155).

Das Problem der Despotie der numerischen Mehrheit beschäftigt Mill in besonderem Maße, weil er nachdrücklich für die Erweiterung des Wahlrechts wirbt. Davon erhofft er sich nicht zuletzt ein Mittel gegen die missbräuchliche Ausübung politischer Macht und gegen das Überhandnehmen von Sonderinteressen. Allerdings wirbt Mill nicht länger für die Maximierung politischer Beteiligung. Vielmehr wirbt er nun für die kontrollierte Erweiterung der Repräsentativverfassung und eine Institutionenordnung, die drei weitere Aufgaben bewältigen kann: Sie soll qualifizierte politische Repräsentanten auswählen. Sie soll die Mehrheit zähmen, insbesondere durch Verhinderung des Mehrheitsdespotismus. Und sie soll wirksame Vorkehrungen gegen die potenzielle Macht politisch inkompetenter Bürger treffen und stattdessen die politische Beteiligung kompetenter Staatsbürger fördern.

## 7.3 „Representative Government“

Hierfür schlägt Mill Reformen der politischen Institutionen vor. Sie stehen im Zeichen einer Repräsentativverfassung mit einem erweiterten Wahlrecht, das durch das Pluralstimmrecht gestaffelt ist und offene Stimmabgabe vorsieht (Mill 1989: 149). Zusammenhängende Gestalt nehmen Mills Überlegungen in *Representative Government* an, dem 1861 veröffentlichten Buch. Es soll das Regelwerk der besten Form eines demokratischen Regierungssystems darlegen (Mill 1958: Kp. 3).

Mills Hauptempfehlungen lassen sich zu dreizehn Regeln bündeln. Die erste Regel besagt: Eine erfolgreiche Repräsentativverfassung ist an bestimmte gesellschaftliche Voraussetzungen gebunden. Ohne einen beachtlichen Stand sozial-

ökonomischer Entwicklung fehlen die materiellen und kulturellen Voraussetzungen für die demokratische Repräsentativverfassung – eine frühe Variante der sozialökonomischen Lehre der Funktionsvoraussetzungen der Demokratie, wie sie später vor allem Lipset (1959) entwickeln sollte. Insbesondere muss das Volk willens und befähigt sein, sich an den Debatten und Abstimmungen über öffentliche Angelegenheiten rege zu beteiligen. Der kritische Test der Eignung eines Volkes für eine demokratische Ordnung („popular rule“) liegt in der relativen Stärke zweier gegensätzlicher Bestrebungen, deren Intensität sich von Land zu Land unterscheidet: dem Streben nach Machtausübung über andere und dem Streben, das darauf gerichtet ist, sich der Unterwerfung unter andere zu entziehen. Ein Volk, in dem Letzteres dominiert, eigne sich in besonderem Maße für eine Repräsentativverfassung (Mill 1958: Kp. 4). Hier zeichnet sich eine frühe These zu den politisch-kulturellen Funktionsvoraussetzungen der Demokratie ab.

Mills zweite Regel bringt komparative institutionelle Vorteile ins Spiel (Mill 1958: Kp. 5): Am effektivsten ist die Repräsentativversammlung, die sich auf Aufgaben beschränkt, die sie besser als andere Institutionen erfüllen kann. Eine Versammlung eignet sich beispielsweise besonders als Arena der öffentlichen Debatte. Kein individueller Akteur kann dem Gleichwertiges entgegensetzen. Allerdings ist die Handlungsfähigkeit der Repräsentativversammlung aufgrund der Vielzahl ihrer Mitglieder und der auseinanderstrebenden Interessen geringer als die eines individuellen Akteurs. Deshalb soll die Repräsentativversammlung nicht nach Kompetenzen streben, die Handlungsfähigkeit erfordern, wie die Ausübung von Regierungsfunktionen. Diese sind bei qualifizierten Experten für Regierungs- und Verwaltungsfragen viel besser aufgehoben (Warner 2001). Auch bei der Gesetzgebung empfiehlt Mill der Repräsentativversammlung Zurückhaltung und weitestmögliche Delegation an Experten, insbesondere an eine auf Dauer eingerichtete „Legislative Commission“ (Mill 1989: 197). Mill favorisiert letztlich eine modernisierte Variante der Mischverfassung: Er wirbt für eine Regierungsform, die die Fähigkeiten des „popular government“, der Herrschaft der Vielen, mit denen der „instructed few“ kombiniert, mit den Befähigungen der Wenigen, die gelehrt, gebildet und erfahren genug sind, um gut zu regieren. Demokratie mit „expert guidance in political affairs“ (Robson 1968: 239), Demokratie mit expertokratischer Lenkung in politischen Angelegenheiten, ist Mills Erfolgsrezept.

Strukturängel der Repräsentativordnung erfordern den Einbau von Sicherungen. So lautet Mills dritte Regel (Mill 1958: Kp. 6). Ein potenzieller Mangel dieser Verfassung liegt in ihrer Kompetenzschwäche. Wie die Bürger neigt auch sie dazu, nach mehr zu streben, als sie erreichen kann. Ein weiterer Defekt be-

steht darin, dass in ihr die Repräsentativversammlung zum Nachteil des allgemeinen Interesses handelt. Doch das bedeutet Klassengesetzgebung, also Ausbeutung der Gesetzgebungsmaschinerie zugunsten einer gesellschaftlichen Klasse und zulasten anderer. Um das zu verhindern, befürwortet Mill ein parlamentarisches Gleichgewicht zwischen den beiden großen sozialen Klassen der sich industrialisierenden Gesellschaft, nämlich Kapital und Arbeit. Die konfligierenden Interessen sollten so austariert werden, dass jede Gesellschaftsklasse bzw. deren Vertretung in der Repräsentativversammlung zur Erlangung der Parlamentsmehrheit auf die Unterstützung der anderen Klasse angewiesen ist. Mills dritte Regel gründet auf der Überlegung, zwecks Wahrung des Gesamtwohls die im Interessenkonflikt zueinander stehenden Gesellschaftsklassen und deren Vertreter zu kooperativem Verhalten zu bringen und notfalls zu zwingen.

Die vierte Regel gibt diesen Auftrag: Bekämpfe die „falsche Demokratie“, die „false democracy“, und stütze die „wahre Demokratie“, die „true democracy“ (Mill 1958: Kp. 7). Zu den besonders gefährlichen Auswirkungen der Repräsentativverfassung rechnet Mill die „unechte Demokratie“, die „false democracy“. Damit ist ein Regierungssystem der Privilegien gemeint, das die Bürgerrechte und die Wahlrechte von Minderheiten bedroht. Das ist vor allem in der reinen Mehrheitsregierung und bei einem allgemeinen Wahlrecht zu erwarten, das nicht nach Kompetenz gestaffelt ist und die Minoritäten nicht adäquat repräsentiert. Die echte Demokratie hingegen, die „true democracy“, ist für Mill eine politische Ordnung mit angemessener Minderheitenvertretung auf der Basis eines strikten Verhältniswahlrechtes. Thomas Hares Plädoyer für die Verhältniswahl begeistert Mill (Mill 1989: 193f.). Mit ihr gerät er allerdings weit weg von der Mehrheitsdemokratie, die für die meisten angloamerikanischen Staaten strukturbestimmend war und bleiben sollte!

Mit seiner fünften Regel plädiert Mill für ein im Kern allgemeines Wahlrecht. Zu den Hauptaufgaben der Repräsentativverfassung zählt er die Verhinderung von Machtmissbrauch durch die Majorität der Volksversammlung. Ein restriktives Wahlrecht, wie es im Frühliberalismus propagiert wurde, löst dieses Problem nicht. Vielmehr richtet die unbegründete Begrenzung des Wahlrechts Schaden an: Sie ist ungerecht, stiftet Unfrieden und verspielt den möglichen erzieherischen Wert, den die Beteiligung der Bürger an Entscheidungen über öffentliche Angelegenheiten erbringt.

Mill tritt nachdrücklich dafür ein, das Wahlrecht zu erweitern. Doch Stimmrecht heißt für ihn nicht zwingend gleiches Stimmrecht und nicht notwendig Stimmrecht für alle. Das Wahlrecht soll vielmehr an bestimmte Qualifikationen gebunden und nach der Staatsbürgerkompetenz der Wähler gestaffelt werden

(Mill 1958: Kp. 8). Wahlberechtigt sollen die Bürger männlichen und weiblichen Geschlechts sein – Mills ist progressiver Liberaler und mit der Befürwortung des Frauenwahlrechts seiner Zeit weit voraus. Vorausgesetzt wird allerdings, dass ein jeder in einem Mindestumfang lesen, schreiben und rechnen kann. Wahlberechtigt soll zudem nur sein, wer direkte oder indirekte Steuern zahlt. Nicht wahlberechtigt sollen diejenigen sein, die von Sozialleistungen der Pfarreien und Gemeinden abhängig sind, somit kein selbständiges Leben führen können und der Gemeinschaft finanziell zur Last fallen.

Doch selbst wenn nur die Bürger wahlberechtigt sind, die die genannten Voraussetzungen erfüllen, bleibt die Gefahr der Klassengesetzgebung bestehen. Um diese Gefahr weiter zu lindern, sinnt Mill auf eine Abweichung vom allgemeinen, gleichen Wahlrecht, und zwar durch das Pluralstimmrecht („plural voting“) – ein Stimmrecht, das besonders befähigten Wählern zwei oder mehr Stimmen verleiht, während die übrigen Abstimmungsberechtigten jeweils nur eine Stimme führen.

Die Idee des Pluralstimmrechts gewinnt Mill aus der Deutung der proportionalen Gleichheit bei Aristoteles und aus den Missständen, die Tocquevilles Amerika-Schrift anzeigt. Politische Gleichheit der Art, wie sie in den Vereinigten Staaten von Amerika herrscht und weiter voranschreitet, ist für Mill der falsche Glaube und schädlich für die moralische, intellektuelle und gesamte Entwicklung des Landes, weil sie den Verstand zu kurz kommen lässt und die Freiheit gefährdet (Mill 1985: Kp. IV). Getreu dem Grundsatz „Some are wise, and some are otherwise“ (Mill zitiert nach Ten 1998: 374), sollte das Stimmrecht nach Wissen und Intelligenz gewichtet werden, und zwar so, dass die Machtbefugnis dem Wissen entspricht. Wohlgemerkt: dem Wissen, nicht dem Besitz, wie in besitzindividualistischen Varianten der Stimmrechtsstaffelung, gegen die Mill nachdrücklich ankämpft (Miller 2003).

Aber wie soll geistig-sittliche Überlegenheit festgestellt werden? Die Basis des Pluralstimmrechts darf keinesfalls das Eigentum sein – Mill ist weder engstirniger Wirtschaftsliberaler noch Konservativer, sondern ein Befürworter geistig-sittlicher Überlegenheit („mental superiority“). Die berufliche Position und vor allem das Niveau der Ausbildung sind ihm der Schlüssel. Insoweit will er das Wahlrecht und die politische Reife nach Bildungspatenten bemessen. Das wird Max Weber später, in einem anderen Kontext als „Lieblingstraum der Literaten“ bespötteln (Weber 1984a: 350, 1984d: 229f.): Als ob aus den „Examensfabriken“, so Webers Wort für die Universitäten, politisch Klügeres hervorkäme (Weber 1984d: 229)!

Allerdings sieht Mill Sicherungen gegen die übermäßige Häufung von Stimmen zugunsten einer gesellschaftlichen Klasse vor. Das Pluralstimmrecht darf nicht einen Zustand herbeiführen, in dem eine Klasse, beispielsweise die der Gebildeten, alle anderen majorisieren kann. Gewiss handelt es sich beim Pluralstimmrecht aus dem Blickwinkel entwickelter Demokratien und dem der absoluten Gleichheit um ein wenig demokratisches Gebilde. Doch Mill zielt weit über den Frühliberalismus und den Wirtschaftsliberalismus hinaus. Nicht um Verteidigung von Eigentumsrechten geht es ihm, sondern um die Optimierung von Kompetenz und Beteiligungschancen, kurz: um „meritokratischen Reformismus“ (Smart 1990: 308). Auf Qualitäts Gesichtspunkte, Leistung und Qualifikation kommt es hierbei an. Und Mill stellt klar, dass das Pluralstimmrecht auch dem Ärmsten zusteht, sofern dieser den erforderlichen Standard an Wissen und Bildung nachweisen kann.

Gegen das Pluralstimmrecht hat Mill nichts einzuwenden. In dieser Hinsicht hat seine politische Philosophie neuständische Züge und zugleich einen deliberativen Einschlag. Denn das gestaffelte Stimmrecht soll die Qualität der Willensbildung und der politischen Führung verbessern. Für Letzteres hat man Mill gelobt (Urbinati 2002), für Ersteres gescholten und ihm vorgeworfen, hier seien „ziemlich alberne viktorianische Auffassungen von der geistigen Superiorität von Universitätsabsolventen über den Rest der Bevölkerung“ am Werke (Weale 1998: 54).

Doch die Kritik nimmt Mills Anliegen nicht wirklich ernst: Die Demokratie erfordert kompetente, zur politischen Beteiligung qualifizierte Bürger. Mangelt es daran, mutiert die Volksherrschaft zur Fassadendemokratie. Auch hier erweist sich Mill als ein radikaler, prinzipiell pro-demokratischer Denker, der Partizipation, qualitativ hochwertige Willensbildung und gutes Regieren zusammenbringen will.

Auch in anderer Hinsicht ist Mills Programm radikal. Er bricht mit der bis dahin verbreiteten, auch von seinem Vater vertretenen Lehre, Frauen seien vom politischen Wahlrecht auszuschließen, weil ihre Interessen in denen ihrer Väter oder Ehemänner aufgehoben seien. Das Wahlrecht soll aber, so Mill, nicht nur erwachsenen Männern zustehen, sondern auch erwachsenen Frauen. Aus dem Blickwinkel entwickelter Demokratien leuchtet Mills Begründung ein: Die Geschlechtszugehörigkeit kann ebenso wenig den Ausschluss vom Wahlrecht begründen wie die Körpergröße oder die Haarfarbe. Die Befürwortung des Frauenwahlrechts ist allerdings an die zuvor erwähnten Vorgaben gebunden: Voraussetzung ist die Befähigung zum autonom abwägenden, informierten Urteil auf der Basis von Lese-, Schreibe- und Rechenkompetenz.

Die sechste Regel lautet: Keine indirekten Wahlen! Indirekte Wahlen sind Mill zufolge meist mit unerwünschten Konsequenzen verbunden. Indirekte Wahlen, bei denen beispielsweise die Abgeordneten von Wahlmännern, die ihrerseits vom Elektorat ernannt wurden, gekürt werden, beschneiden den Einfluss des Volkes auf die Führung der Staatsgeschäfte. Mit diesem System kann Mill sich nicht anfreunden, zumal es im Vergleich zu Direktwahlen obendrein kaum zur Kultivierung politischer Informiertheit, öffentlicher Debatte und Erziehung der Teilhabeberechtigten beitrage (Mill 1958: Kp. 9).

Die siebte Regel schreibt öffentliche Abstimmungen vor (ebd.: Kp. 10). Geheime Stimmabgabe ist nunmehr unerwünscht, nachdem Mill sie früher, im Anschluss an Reformvorschläge seines Vaters, noch empfohlen hatte (Buchstein 2000: 628f.). Der Sinneswandel gründet in der Auffassung, die geheime Stimmabgabe stärke selbstbezügelte Interessen. Doch eine Wahl ist ein Vorgang, in dem Vertrauensbeziehungen zwischen Wählern und Gewählten wachsen und gedeihen sollen, und dies müsse öffentlich geschehen. Zudem erhofft Mill sich hiervon ein durch wechselseitige Kontrolle der Bürger bestärktes verantwortungsvolles Wahlverhalten.

Mills achte Regel für die beste Staatsverfassung verordnet eine restriktive Finanzierung von Wahlkämpfen und empfiehlt frugale Abgeordnetendiäten. Wahlkampfausgaben von Kandidaten will Mill strikt begrenzen: die Wähler sollen bei ihrer Entscheidung nicht ungebührlich beeinflusst werden. Ferner sollen die Parlamentsmitglieder in der Regel keine Bezahlung erhalten. Ein Abgeordnetergehalt würde unweigerlich selbstsüchtige, vulgäre Personen und Demagogen anziehen. Für qualifizierte Kandidaten oder qualifizierte Abgeordnete ohne unabhängiges Einkommen hingegen erwägt Mill allerdings Sonderregelungen, beispielsweise Subventionierung aus dem Portemonnaie des Wählers.

Die neunte Regel empfiehlt eine eindeutig begrenzte Amtsdauer für Abgeordnete. Mill plädiert für einen mittleren Weg. Die Legislaturperiode soll nicht so lang sein, dass der Abgeordnete seine Verantwortung gegenüber dem öffentlichen Wohl vergisst, aber auch nicht so kurz, dass er keine nennenswerten Gestaltungschancen hat. An eine Legislaturperiode zwischen drei und fünf Jahren ist gedacht, je nachdem, ob die zugrunde liegende Tendenz auf eine Aristokratie oder eine Demokratie hinauslaufe. Unter Umständen kommt eine Sieben-Jahre-Periode in Frage. Die Chance der Wiederwahl solle auf jeden Fall gewahrt bleiben, weil diese mehr Nutzen und weniger Kosten als das Verbot der Wiederwahl bringe.

Zudem spricht sich Mill gegen das imperative Mandat aus. Das ist seine zehnte Regel für die beste Repräsentativverfassung. In Übereinstimmung mit der

klassisch-liberalen Repräsentationstheorie von Edmund Burke schreibt sie die freie Entscheidung des Abgeordneten vor. Das heißt Absage an ein imperatives Mandat, gegen das sich Mill scharf verwahrt: Es richtet nur Schaden an; es verhindert echte Verantwortlichkeit des Abgeordneten gegenüber den Wählern, und es untergräbt die Chance der Volksvertreter, ihre Qualifikation für die sachgerechte, freie Erörterung und Wahl von Handlungsalternativen zu nutzen.

Der elften Regel zufolge ist eine zweite Kammer im Parlament nicht erforderlich (Mill 1958: Kp. 13). Nützlich ist das Zweikammersystem nur dann, wenn den Klasseninteressen einer Mehrheit in der ersten Kammer nicht anderweitig Einhalt geboten werden kann. Sobald es aber um effektive Zügelung von Souveränität geht, sind die besten Mittel zur Machtstreuung die Verhältniswahl und das Pluralstimmrecht. Mit dem Wahlrecht will Mill die Staatsgewalten disziplinieren.

In andere Richtung weist die zwölfte Regel. Sie lautet: Konzentriere die Autorität in der Exekutive! Als allgemeine Regel gilt nach Mill, Autorität und Verantwortlichkeit für Entscheidungen nicht zu teilen. Sie sind vielmehr zu konzentrieren und in einem individuellen Akteur oder einem Gremium zu bündeln. Das schließt die Heranziehung von Sachverstand seitens kompetenter Räte ebenso wenig aus wie die Wahl des Regierungschefs durch die gesetzgebende Versammlung. Allerdings sollen die Minister weder vom Volk noch von der Abgeordnetenversammlung gewählt werden, weil die Administration der Regierungstätigkeit besondere Qualifikationen voraussetzt, die in Wahlen meist nicht angemessen berücksichtigt werden.

Mills dreizehnten Regel zufolge ist ein zentralisierter Staat dem Bundesstaat vorzuziehen (ebd.: Kp. 17). Auch hier ergreift Mill Partei für die Zentralisten, den Einheitsstaat und faktisch für die Chance des Durchregierenkönnens. Föderalistischer Theorie und Praxis gegenüber bleibt er reserviert, genau wie die überwältigende Mehrheit der politischen Theoretiker Großbritanniens. Insoweit neigt Mill viel stärker zu einer majoritären Demokratie als die Autoren der *Federalist Papers*. Freilich schließt er die Nützlichkeit des Föderalismus nicht grundsätzlich aus. Förderlich kann der Föderalismus vor allem bei sehr großen Gegensätzen zwischen den Regionen oder zwischen einzelnen Bevölkerungsgruppen sein. Allerdings erfordert eine stabile Föderation einen Basiskonsens in der Bevölkerung, ferner annähernd ebenbürtige Staaten und überdies Gliedstaaten von einer Größe und einem Gewicht, die es ihnen verwehren, mit ausländischen Staaten selbständige Beziehungen aufzunehmen.

#### 7.4 Würdigung von Mills demokratietheoretischem Beitrag

John Stuart Mills demokratietheoretischer Beitrag ist überwiegend präskriptiver Art: Mit der Repräsentativverfassung empfiehlt er eine Herrschaftsordnung, die das Voranschreiten der Demokratie ermöglichen und zugleich gegen Tyrannei der Mehrheit und inkompetente Staatsbürger schützen soll. Mill wirbt für eine Herrschaft, die das von ihm ursprünglich favorisierte Prinzip der „pure democracy“ in großem Umfang einschränkt und zudem starke Gegengewichte zur Herrschaft der Mehrheit enthält. Insoweit ist die Demokratielehre von *Representative Government* keine reine liberale Mehrheitsdemokratielehre, sondern eine präskriptive „Theorie der qualifizierten repräsentativen Demokratie“ (Cöhler/Klein 1991: 460). Der Vergleich von Mills Demokratiekonzept mit dem seines Mentors Jeremy Bentham zeigt dies besonders deutlich. Bentham hatte viererlei von einer echten demokratischen Repräsentativverfassung verlangt: „Secrecy, Annuality, Equality, Universality“ – geheime Stimmabgabe, jährlich stattfindende Wahlen, gleiches Stimmrecht und allgemeines Wahlrecht (Robson 1968: 244). Mill hat Benthams Regeln grundlegend verändert und auf öffentliche Stimmabgabe, mehrjährige Legislaturperioden und Pluralstimmrecht abgestellt sowie auf „Aufschub des allgemeinen Wahlrechts solange bis die Wählerschaft in geeigneter Weise erzogen werden kann“, so Robsons bissiger Kommentar (1968: 244). Allerdings befürwortet Mill das Frauenwahlrecht (Smith 2001) – innerhalb der oben erwähnten Grenzen.

Mills Demokratietheorie rief verschiedenartige Reaktionen hervor. Für manche ist er der klassische Vertreter des britischen Liberalismus des 19. Jahrhunderts und der Exponent der aufsteigenden besitzenden Mittelklasse des britischen Kapitalismus, so beispielsweise für Currin Shields (1958) und Richard Saage, der *Representative Government* als Apologie der Macht der Industriefraktion gegenüber den demokratischen Forderungen der Arbeiterschaft deutet (Saage 2005: 154). Doch das geht an Mills Meritokratismus und Sozial-Liberalismus vorbei. Nicht überzeugend ist auch das Verdikt, dass Mill viel zu elitär sei, um als wahrer Demokrat gelten zu dürfen. Kritiker der Linken werfen Mill gar vor, seine Demokratisierungspläne entpuppten sich ausnahmslos als Mittel „gegen die politische Machtergreifung der Mehrheit der Arbeiter“ (Bartsch 1982: 238). Vor allem die Bindung des Wahlrechts an die Fähigkeit zu lesen, zu schreiben und zu rechnen schließe die arbeitende Bevölkerung vom Wahlrecht aus. Damit sei „das Problem wählender Arbeiter praktisch erledigt“ (Bartsch 1982: 239, ähnlich Smart 1990: 317). Doch auch das trifft nicht zu. Mill ist nicht auf Exklusion der Arbeiter-

schaft aus, er will nur diejenigen ausschließen, die inkompetente Staatsbürger sind.

Es gibt aber auch viel positivere Urteile über Mill. Irving Fetscher lobt ihn „als die edelste Inkarnation des reformfreudigen, liberalen und kritischen intellektuellen Bürgertums der Jahrhundertmitte“ (Fetscher 1968: 69). Dass Mill der „angesehenste Nationalökonom seiner Zeit“ war und zugleich „Soziologe und Philosoph mit sozialem Gewissen“, haben ihm Kenner der Geschichte der wirtschaftlichen Ideen bescheinigt (Starbatty 2006). Und der Kritik an Mills Plädoyer für Beschränkungen des Wahlrechts wird zu Recht entgegengehalten, dass seine Lehre auch deliberative Züge trägt (Urbinati 2002). Man hat Mill außerdem gegen den Vorwurf verteidigt, er sei Fürsprecher bestimmter politischer Gruppen oder Klassen, und ihn vielmehr als einen freischwebenden Intellektuellen eingestuft, der keinem Machthaber und keiner Klasse verpflichtet ist und die Wahrheitssuche zum Anliegen seiner publizistisch-wissenschaftlichen Tätigkeit gemacht hat (Shell 1971: 9).

Mill selbst sah das ähnlich. Übrigens begriff er sich – vor allem in seiner mittleren und späten Schaffensperiode – ausdrücklich als Demokrat (Mill 1989). Auch konnte er sich auf den Kern seines reformpolitischen Anliegens berufen: die gute, den Bürgern bekömmliche Repräsentativverfassung und die Wertschätzung von Leistung, Befähigung und Verdienst. Mit der Formel „Präferenz für meritokratischen Reformismus“ hat Paul Smart den Standpunkt Mills besser als die meisten anderen auf den Begriff gebracht (1990: 308). Und zu Recht wurde klar gestellt, dass für Mill die Autorität einer Regierung wesentlich in ihrer Funktion zu suchen ist, „Fortschritt zu fördern“ (Kurer 1989: 480), wobei Fortschritt in Richtung von mehr Chancengerechtigkeit, Kompetenz und Tugend für die größtmögliche Zahl der Bürger gedacht war (Kurer 1989 und 1991).

Im Übrigen ist Mill zugutezuhalten, dass er in einer Zeit für die Repräsentativregierung warb, in dem die Demokratie noch vielerorts auf Gegner stieß. Mills Repräsentativverfassung wurde wenige Jahre vor Großbritanniens zweiter Wahlrechtsreform von 1867 geschrieben, also auf „halbem Weg ... zwischen oligarchischer Vergangenheit der englischen Repräsentativverfassung und ihrer demokratischen Zukunft“ (Kielmansegg 1988a: 48). Noch aber war die soziale Zusammensetzung des britischen Parlaments hochgradig oberklassenlastig. Selbst in den Parlamenten nach der Wahlrechtsreform von 1832 behielten im Wesentlichen die Kräfte die Oberhand, die den Status quo verwalteten (Mill 1989: 151ff.). Noch war nur ein Teil der männlichen Bevölkerung wahlberechtigt. Zudem stand die Stimmung im Lande nicht auf Befürwortung weitreichender Demokratisierung (Shell 1971: 9). Und wahlhistorischen Studien zufolge waren vor der Wahlrechts-

reform von 1867 in England und Wales in den ländlichen Grafschaften nur rund vier Prozent der Wohnbevölkerung wahlberechtigt und in den städtischen Wahlbezirken knapp sechs Prozent. Ein Jahr nach der Reform lagen die entsprechenden Werte zwischen sieben und acht bzw. bei knapp 13 Prozent (Setzer 1973: 73).

Dass Mill unter solchen Bedingungen für die Erweiterung des Wahlrechts eintrat, war mutig – und riskant. Den Ausbau der Volksbeteiligung zu befürworten kam einem Sprung ins Dunkle nahe (McClelland 1996: 469). Niemand wusste, wie eine substanziell erweiterte Demokratie wirklich funktionieren würde. Man konnte es allenfalls anhand von Tocquevilles *Über die Demokratie in Amerika* erahnen – doch diese Schrift hatte bekanntlich die Ambivalenz der Demokratie eindrücklich beschrieben.

Auch deshalb verwundert es nicht, dass Mills politische Schriften insgesamt und seine Demokratisierungsempfehlungen im Besonderen unterschiedliche Reaktionen hervorriefen. Das war zu Mills Lebzeiten so und auch nach seinem Tod. Die Rezeption von Mills Demokratielehre beispielsweise war lange entweder auf die elitentheoretische Komponente konzentriert, wie bei Shields (1958), oder auf den partizipationstheoretischen Gehalt, so bei Duncan/Lukes (1963). Entsprechend variierten die Zuordnungen. Für manche war Mills Repräsentativverfassung der Inbegriff einer letztlich anrühigen elitistischen Demokratietheorie (Smart 1990: 317ff.) oder zumindest „eine Theorie demokratischer Elitenherrschaft“ (Ballestrem 1988: 55), die ein „technokratisch-bildungsbürgerlicher Zug“ prägte (von Beyme 1999a: 141). Andere aber sahen ihn als Wegbereiter der partizipatorischen Demokratietheorie, so Carole Pateman (1970). Vermittelnde Positionen bewerteten Mills Repräsentativverfassung als die Exposition einer Demokratietheorie, in der Partizipation, Kompetenz und größtmögliche Freiheitssicherung gleichermaßen bedacht werden (Thompson 1976).

Mill strebte nach Optimierung von drei Funktionen der Demokratie. Das Ergebnis wurde später teils als „Sozialer Liberalismus“ bezeichnet (Göhler/Klein 1991: 496), teils als „bürgerschaftlicher Liberalismus“ („civic liberalism“), so bei Miller (2000). Mill ging es dabei – erstens – um die erzieherische Funktion politischer Beteiligung am Willensbildungsprozess und an Wahlen. Diese war für ihn Teil der Bildung und des Mündigwerdens der Bürger, ja: Teil des von ihm angestrebten „Improvement of Mankind“ (Robson 1968) im Sinne der auf Kompetenzmehrung zielenden Belehrung der Menschheit. Hinzu kam – zweitens – die Protektionsfunktion, also die Verteidigung der Interessen der Bürger (im Sinne der Staatsbürger, nicht des Bourgeois) gegen Vernachlässigung oder Ausbeutung. An dritter Stelle ist die Kompetenz zur politischen Führung zu erwähnen. Die höher qualifizierten und zur Führung politischer Ämter in Frage kommenden

Bürger sollten einen möglichst großen Einfluss auf die Politik und die Sicherstellung erzieherischer und protektiver Funktionen haben.

Die politische Beteiligung erörtert Mill aus der Perspektive der Optimierung individueller Nutzenkalküle und verantwortlicher Teilhabe an der Souveränität. Mikro- und Makroebene des Politischen kommen bei ihm gleichermaßen zum Zug. Dies gilt auch für die Bestimmung der Schutzfunktion der Demokratie. Hinsichtlich der Führungsfunktion hielten radikale Kritiker Mill vor, er habe nur die Interessen der Mittelklasse im Sinn. Doch in seinen Schriften ist anderes zu lesen. Dort geht es um eine politische und ökonomische Ordnung, die liberaldemokratischer Natur ist, staatsbürgerlichen Freiheiten Raum lässt und diese sichern will. Insoweit ist Mill Parteigänger einer liberalen Staatsverfassung und nicht Fürsprecher einer bestimmten Gesellschaftsklasse.

Allerdings hat Mills Demokratietheorie auch Schwächen. Aus heutiger Sicht ist sein Demokratiebegriff – wiewohl für seine Zeit progressiv – verkürzt. Dem Demokratieverständnis des 21. Jahrhunderts ist Mills Votum für ein plurales Stimmrecht, für offene Stimmgabe und Bindung des Wahlrechts an Zahlung von Steuern gewöhnungsbedürftig und im Lichte der radikalen „one man – one vote“-Lehre ein Ärgernis. Unverkennbar ist Mills Repräsentativverfassung von liberal-aristokratisch gefärbten Repräsentationstheorien beeinflusst. Und insoweit ist seine Einstufung als Vertreter des „Aristocratic Liberalism“ vertretbar (Kahan 1992), wenngleich unvollständig. Ferner enthält seine Lehre Zielkonflikte, problematische Annahmen, Unschärfen und tote Winkel. Entgegen Mills erklärtem Ziel, Partizipation und Kompetenz gleichermaßen zu gewichten, favorisiert seine Repräsentativverfassungslehre letztendlich Fragen der Kompetenz und der Effizienz des Regierens. Eigentümlich blind scheint Mill gegenüber möglicher Verselbständigung der politischen Führung zu sein. Die Hauptsicherung hiergegen sieht er im Wahlrecht. Doch das greift zu kurz. Denn das Wahlrecht kann nach politischen Zweckmäßigkeitüberlegungen geformt und reformiert werden (Harfst 2007), und die Repräsentation schließt die Möglichkeit der Verselbständigung der Vertreter ein und bleibt insoweit die „Achillesferse der Demokratie“ (Sartori 1992: 40). Zu kurz greift auch Mills Zurückweisung alternativer Machtaufteilung, beispielsweise mittels Bändigung der Staatsgewalt im Föderalismus und durch Konstitutionalisierung der Demokratie. Mills Ablehnung dieser Einrichtungen ist nicht zwingend, zumal er zur Verhinderung von Mehrheitstyannei keine sonderlich festen Sicherungen vorgesehen hat.

Zudem schlichen sich begriffliche Unschärfen in seine Theorie ein. Das Gemeinwohl beispielsweise ist eine wichtige theoretische Messgröße in Mills Güterabwägung und Urteilsfindung. Doch empirisch bleibt dieses Schlüsselkonzept

entweder eigentümlich blass und unbestimmt, oder es wird zu eng definiert und gemessen, beispielsweise mittels des Indikators einer langfristig rationalen Wirtschaftspolitik (Shell 1971: 18). Überdies durchzieht eine Reihe problematischer Annahmen Mills Schrift zur Repräsentativverfassung. Die Rechtfertigung des Pluralstimmrechtes für die Gebildeten beispielsweise fußt auf fragwürdigen Prämissen. Zugrunde liegen die Annahme, die zusätzliche Stimmkraft vergrößere nicht die Macht und den Nutzen der Privilegierten, und ferner die Vermutung, das höhere Maß an formaler Qualifikation befreie von interessengeleitetem Denken und Handeln, so dass man in der Politik das objektiv Wahre, Richtige und dem Allgemeinwohl Förderliche erkennen könne. Aber was hat eigentlich der Doktor der Physik oder der Philologie mit politischer Reife zu tun? Mit diesen Worten hat Max Weber später Vorschläge hinterfragt, die denen von Mill ähneln. Weber fügte hinzu: Jeder Unternehmer und jeder Gewerkschaftsführer, der, „im freien Kampf um das ökonomische Dasein stehend, die Struktur des Staates täglich am eigenen Leibe spürt, weiß mehr von Politik als derjenige, dem der Staat nur die Kasse ist, aus der er kraft Bildungspatentes eine standesgemäße, sichere, pensionsfähige Einnahme erhält“ (Weber 1984a: 351).

Ferner wird man Mill vorhalten können, dass der individualistisch-besitzbürgerliche Charakter seiner Reformvorschläge größer war, als ihm selbst lieb gewesen sein dürfte: Der Ausschluss vom Wahlrecht, den er für die fordert, die keine Steuern zahlen oder von karitativen Leistungen abhängig sind, zeigt doch eine besitzbürgerliche Messlatte an. Auch hat der Autor des *Representative Government* offenbar nicht die politischen Folgen bedacht, die sein Plädoyer für Wahlrechtsausdehnung im England seiner Zeit höchstwahrscheinlich haben würde, nämlich Stärkung politischer Parteien und hiermit die geschwächte Stellung des einzelnen Abgeordneten, dessen Unabhängigkeit er für so wichtig hielt. Mill habe die „efficient parts“ der Verfassung übersehen und die „dignified parts“ überschätzt, so urteilt sechs Jahre nach Veröffentlichung von *Representative Government* Walter Bagehot in seinem Werk *The English Constitution* (1867). Nicht zu Unrecht! Mill übersah insbesondere, dass die eigentliche Maschinerie des politischen Entscheidungsprozesses im Kabinett zu suchen ist, nicht mehr in den alt ehrwürdigen Teilen der Verfassung wie der Monarchie und dem *House of Lords*. Auch hat er wohl übersehen, dass seine Reformvorschläge just den Mechanismus der „efficient parts“ stärken und mit Parteipolitik aufladen würden.

In methodologischer Hinsicht schließlich fällt das weitgehende Fehlen vergleichender Analysen in den *Considerations of Representative Government* auf. Das widerspricht obendrein den wissenschaftstheoretischen Leitlinien, für die Mill in seinen methodologischen Schriften wirbt. In der Schrift über die Repräsentativ-

verfassung präsentiert Mill seine Theorie als etwas Allgemeines, das für unterschiedliche Länder und Zeiträume gültig werden könnte. Doch in aller Regel entstammen sein Erfahrungsmaßstab und -gegenstand hauptsächlich der britischen Politik und der britischen Geschichte, mitunter angereichert vor allem durch den Erfahrungsschatz von Tocquevilles *Über die Demokratie in Amerika* und von der politischen Entwicklung in Frankreich (Mill 1989). Insoweit ist das Urteil, Mills Demokratielehre sei eine Kirchturms-Perspektive eigen, hart, aber nicht unberechtigt (Shields 1958: XXXIV).

Mit der Konzentration der Aufmerksamkeit auf Großbritannien stand Mill allerdings nicht allein. Nicht nur er hatte Großbritannien irrtümlich als repräsentativ für das große Ganze oder zumindest als Prototyp gewertet. Karl Marx' Analyse des Kapitalismus beispielsweise, die in der Schaffensperiode von John Stuart Mill entstand, wollte am britischen Fall allen anderen sich industrialisierenden Ländern die zukünftige ökonomisch-soziale Entwicklung schildern! Doch wie Mill unterschätzte Marx die Besonderheiten der britischen Entwicklung und überschätzte die Verallgemeinerbarkeit des Falles Großbritannien. Zudem teilte Mills Lehre mit Marx' Theorie das Gespür für die Wichtigkeit sozialer Klassen und Klassenspannungen in der sich industrialisierenden Welt. Doch hier enden die Gemeinsamkeiten. Mill wollte durch Belehrung, politische Beteiligung und Emanzipation der schwächeren Gesellschaftsklassen über die Klassengliederung hinausgehen (Ten 1998). Marx hingegen zielte gerade auf Steigerung des Klassenkonflikts und darauf, mit der Klasse des Proletariats zur Revolution voranzuschreiten – mit der Verheißung, von dort zur Befreiung aller zu gelangen. Hier zeichnet sich, wie das folgende Kapitel zeigen wird, eine revolutionstheoretisch inspirierte Sicht auf die Theorie und die Praxis der Demokratie ab.

## Kapitel 8

### Vom Nutzen der Demokratie für Klassenkampf und Revolution: Karl Marx

Die ökonomische und politische Modernisierung Europas und Nordamerikas hat John Stuart Mills Werk ebenso tief geprägt wie das von Karl Marx (1818-1883). Der politische Standort beider Denker aber könnte kaum unterschiedlicher sein (Duncan 1973): Mill war progressiver Liberaler und Fürsprecher der Demokratie mit Wahlrecht für alle kompetenten Staatsbürger – Männer wie Frauen. Marx hingegen war ein radikaler kommunistischer Kritiker der bürgerlichen Gesellschaft und ihrer ökonomischen Grundlagen.

#### 8.1 Wege der Marx'schen Demokratieanalyse

Kaum minder groß ist der Unterschied der Demokratietheorie von Mill und Marx. Für Mill verkörpert die demokratische Repräsentativverfassung mit qualifizierten Staatsbürgern die Staatsform, die der bürgerlichen Gesellschaft geziemt. Hierzu hatte er sich, das vorangehende Kapitel zeigt es, ausführlich und systematisch geäußert. Marx hingegen hat im Unterschied zu seiner systematischen Kritik der Politischen Ökonomie (Marx 1970b) weder eine zusammenhängende Beschreibung noch eine kohärente Kritik der Demokratie vorgelegt (Baumann 1995: 808). Seine Sichtweise oszilliert zwischen anfänglich enthusiastischem Bekenntnis zum Demokratieverständnis der Französischen Revolution und der These, die Demokratie sei im Kern eine von der ökonomischen Herrschaft des Kapitals und der Bourgeoisie abgeleitete, nachrangige Größe – eine „derivative Demokratie“ (Baumann 1995: 808).

Zwischen beiden Polen liegt allerdings ein weiterer Beobachtungspunkt der Marx'schen Theorie: Von ihm aus ist die Demokratie ein nützliches Instrument auf dem Weg zur politischen Hegemonie des Proletariats, ein Werkzeug, das dazu dienen kann, die bürgerliche Gesellschaft zu überwinden und den Weg zum heilsgeschichtlich gedeuteten Endzustand der Geschichte, dem Kommunismus, zu ebnet. Diese Deutung kommt vor allem in Marx' politischen Schriften zum Zuge. Mit ihr entwickelt Marx zwei eigenständige Demokratieanalysen: Die erste diagnostiziert die demokratische Machtverlagerung zugunsten der abhängigen sozialen Klassen und die Lösung der dadurch entstehenden Krise der bür-

gerlichen Herrschaft durch den Aufstieg des Bonapartismus, die zweite mündet in eine instrumentelle Demokratietheorie in revolutionärer Absicht.

#### 8.2 Demokratische Machtverlagerung

Dass die Demokratie sowohl die Rahmenbedingungen als auch die Spielregeln von Klassenkonflikten substanziell ändern kann, wird in der ersten Variante der Marx'schen Demokratieanalyse bedacht. Sie basiert auf der Diagnose einer grundsätzlichen „Labilität einer auf dem allgemeinen Wahlrecht beruhenden Republik“ (Euchner 1982: 112). Eine bürgerliche Republik mit allgemeinem Wahlrecht hat nämlich, in Marx' Worten, das große „Verdienst, den Klassenkampf zu entfesseln“ (Marx 1970a: 144). Warum? Die bürgerliche Republik birgt einen umfassenden Widerspruch in sich: Die unteren Klassen – Proletariat, Bauern, Kleinbürger – setzt die Republik durch das allgemeine Stimmrecht „in den Besitz der politischen Macht“ (Marx 1970a: 157). Und der bislang herrschenden Klasse, der Bourgeoisie, „deren alte gesellschaftliche Macht sie sanktioniert, (...) entzieht sie die politischen Garantien dieser Macht. Sie zwingt ihre politische Herrschaft in demokratische Bedingungen, die jeden Augenblick den feindlichen Klassen zum Sieg verhelfen und die Grundlagen der bürgerlichen Gesellschaft selbst in Frage stellen“ (Marx 1970a: 157f.).

Damit stehen die bürgerliche Gesellschaft und ihre Basis, die kapitalistische Produktionsweise, selbst zur Disposition. Eine sensationelle Diagnose des ansonsten nach ökonomischen Bewegungsgesetzen suchenden und in politisch-ökonomischen Bezugssystemen denkenden Marx! Denn nun entscheidet nicht länger die Ökonomie über die weitere Entwicklung, sondern die Politik!

Allerdings kommt nun, Marx zufolge, ein weiterer politischer Mechanismus in Gang, der die Krise beendet, und zwar durch eine autokratische Lösung, durch Zerstörung der Demokratie. Das ist Gegenstand der von Marx insbesondere am französischen Fall entwickelten Lehre vom Klassengleichgewicht und dem hierauf gegründeten Bonapartismus – eine Lehre, die von Marxisten im 20. Jahrhundert auf den Aufstieg des italienischen Faschismus und des Nationalsozialismus angewandt werden sollte. „Bonapartismus“ ist die nach dem Herrschaftssystem insbesondere von Napoleon III. (1852-1870) benannte, durch einen Staatsstreich zustande gekommene plebiszitär legitimierte Autokratie eines Militärführers, unter dessen Leitung sich die Exekutivgewalt weiter als je zuvor von den ökonomischen Interessen der Bourgeoisie zu verselbständigen schien. Die soziale Basis des Übergangs zum Bonapartismus verortet Marx in einem Kräftegleichgewicht

zwischen den wichtigsten gesellschaftlichen Klassen: ein Patt zwischen der Bourgeoisie, die die Fähigkeit zur Beherrschung der Nation schon verloren und dem Proletariat, das diese Fähigkeit noch nicht erlangt hat (Marx 1970c: 486).

Dass die Demokratie eine Herrschaftsordnung hervorbringt, die alles zur Disposition der Politik stellen kann, sogar die bürgerliche Gesellschaft selbst, spricht für Marx' Gespür für die ungeheure Dynamik der Demokratie und ihre Umwälzungskraft. Doch den Grundgedanken einer alles zur Disposition stellenden „politischen Gesellschaft“ (Greven 1999) dachte er nicht konsequent zu Ende. Wenn die Demokratie wirklich die subalternen Klassen „in den Besitz der politischen Macht“ setzen und ihnen sogar „zum Sieg verhelfen“ kann, besteht auch die Möglichkeit einer grundlegenden Reform des Kapitalismus anstelle seiner Abschaffung, sofern sich die bislang beherrschten Klassen nicht für die Revolution entscheiden, sondern für die Reform (Przeworski/Wallerstein 1982). Doch dieser Weg, der in den westlichen Industrieländern vor allem im 20. Jahrhundert eingeschlagen wurde, war für Marx unvorstellbar – er stand zu sehr im Banne des Geschehens in Frankreich nach 1848 und in dem des Revolutionsgedankens. Zudem deutete seine Theorie den Klassenkonflikt als einen unversöhnlichen Konflikt zwischen Arbeit und Kapital, der kooperative, den Nutzen beider Parteien mehrende Konfliktregelungen ausschloss. Das war einer der folgenschwersten analytischen Fehler der marxistischen Politischen Ökonomie, der sie blind machte für den weiteren Gang der Geschichte: Denn faktisch wird die Regelung des Klassenkonflikts mit friedlichen, reformpolitischen Mitteln die weitere Entwicklung der bürgerlichen Gesellschaft bestimmen und ihre Dynamik viel sozialverträglicher abfedern, als es Marx und Epigonen jemals für möglich gehalten hätten.

### 8.3 Demokratie als Mittel zur Revolution

Doch neben der Lehre von der demokratischen Machtverlagerung, dem Klassenpatt und der Demokratiezerstörung durch den Bonapartismus gibt es bei Marx einen zweiten Strang der Demokratieanalyse: Mit ihm entfaltet er eine instrumentelle Demokratietheorie in revolutionspraktischer Absicht.

Die Ursprünge dieser Demokratielehre liegen in Marx' *Kritik der Hegelschen Rechtsphilosophie* aus dem Jahre 1843. Der „wahre Staat“ sei die Demokratie, so hält er dort Hegels konstitutionell-monarchischem Idealstaat entgegen und bekennt sich zu der von Hegel abgelehnten Demokratie im Sinne der republikanischen Phase der Französischen Revolution von 1789. Diese Herrschaftsordnung

wertet der junge Marx als wahre Selbstbestimmung des Volkes, als „Inhalt und Form“, und ihre Verfassung sieht er als „freies Produkt des Menschen“ (Marx 1972a: 231). In dieser Demokratie werde erstmals „die wahre Einheit des Allgemeinen und Besonderen“ (ebd.: 231) hergestellt, und in ihr gehe der „politische Staat“ unter (ebd.: 232).

Im *Kommunistischen Manifest*, das Karl Marx mit Friedrich Engels (1820-1895) vier Jahre später verfasst, gibt hingegen schon die klassensoziologisch untermauerte Revolutionslehre den Ton und den Takt vor: Die „Erhebung des Proletariats zur herrschenden Klasse“ (Marx/Engels 1970c: 44) wird nun zur Bestimmung der Demokratie erklärt. Echte Freiheit und echte Gleichheit könnten erst nach Überwindung des Kapitalismus verwirklicht werden: Denn in einer vom Kapitalismus geprägten Gesellschaft sei die Politik eine von der Ökonomie abgeleitete Größe und im Kern nichts anderes als Klassenpolitik, und zwar zugunsten der herrschenden Klasse, nicht zugunsten des Gemeinwohls. In einer solchen Gesellschaft sei der Staat nur ein Instrument der Klassenherrschaft der Bourgeoisie und die Staatsform nur eine Hülle, welche die Klassenherrschaftsmaschinerie notdürftig überdecke (Marx/Engels 1974).

Nummehr erweist sich die Marx'sche und die Engels'sche Demokratietheorie als Parteigängertum für eine Volksherrschaft der besonderen Art: für die proletarische Demokratie in der Phase des Übergangs von der bürgerlich-kapitalistischen zur kommunistischen Gesellschaft. „Die Demokratie, das ist heutzutage der Kommunismus“, die Demokratie „ist proletarisches Prinzip“ – Friedrich Engels Gleichung bringt den Gedanken auf den Punkt (Engels 1958: 612). Woran lässt sich messen, ob das Proletariat sich dieses Prinzip zu Eigen macht? Engels schlägt hierfür einen zweistufigen „Gradmesser der Reife der Arbeiterklasse“ vor (Engels 1971: 296): die Existenz einer Demokratie und die Nutzung des Wahlrechts durch die Arbeiterschaft, und zwar durch Wahl einer revolutionären Linkspartei.

Ihren Höhepunkt erreicht die Demokratietheorie in revolutionspraktischer Absicht in Marx' Porträt der Pariser Kommune von 1871 (Marx 1970c). Die Kommune war das auf gewaltförmigen Umsturz gegründete revolutionäre Stadtregime, das nach dem Aufstand in Paris im Anschluss an den Waffenstillstand im deutsch-französischen Krieg von Sozialisten und Kommunisten – den Kommunarden – von März bis Mai 1871 errichtet worden war. In seinen politischen Schriften feiert Marx die Kommune. Ihr historisches Verdienst sieht er in einem beispielhaften revolutionären Akt, nämlich dem der Zerschlagung der politischen Form der Klassenherrschaft des alten Staates und deren Ersetzung durch eine „Regierung der Arbeiterklasse“ (Marx 1970c: 490).

Eine „Diktatur des Proletariats“ sei die Pariser Kommune gewesen, so erläutert Friedrich Engels in der Einleitung von 1891 zu Marx' Bürgerkriegs-Schrift diese Diagnose. Marx selbst verwendet den Diktaturbegriff in seiner Abhandlung zur Pariser Kommune nicht, wohl aber in seiner *Kritik des Gothaer Programm* von 1875. Als „revolutionäre Diktatur des Proletariats“ bezeichnet er dort die Übergangsperiode zwischen kapitalistischer und kommunistischer Gesellschaft (Marx 1970d: 24), als Diktatur und revolutionäre Gewaltanwendung durch das Proletariat. Dieser Bestimmung entspricht auch die Pariser Kommune. Sie ist für Marx die Staatsform und die Regierungsweise, die ein Ende machen mit dem Staat als Herrschaftsinstrument der Bourgeoisie und Werkzeug zur Unterdrückung der Arbeiter.

Von der Pariser Kommune entwirft Marx ein „idealisiertes Bild“ (Ritter 1968: 221). Er porträtiert sie – enthusiastisch zustimmend – als ein direktdemokratisches, basisverwurzeltes Regime der Pariser Arbeiter sowie ihrer Vertreter und Bündnisgenossen. Verfassung und Verfassungswirklichkeit der Pariser Kommune stellen sich Marx so dar: „Die Kommune bildete sich aus den durch allgemeines Stimmrecht in den verschiedenen Bezirken von Paris gewählten Stadträten. Sie waren verantwortlich und jederzeit absetzbar. Ihre Mehrzahl bestand selbstredend aus Arbeitern und anerkannten Vertretern der Arbeiterklasse. Die Kommune sollte nicht eine parlamentarische, sondern eine arbeitende Körperschaft sein, vollziehend und gesetzgebend zu gleicher Zeit. Die Polizei, bisher das Werkzeug der Staatsregierung, wurde sofort aller ihrer politischen Eigenschaften entkleidet und in das verantwortliche und jederzeit absetzbare Werkzeug der Kommune verwandelt. Ebenso die Beamten aller anderen Verwaltungszweige. Von den Mitgliedern der Kommune an abwärts, mußte der öffentliche Dienst für Arbeiterlohn besorgt werden. Die erworbenen Anrechte und die Repräsentationsgelder der hohen Staatswürdenträger verschwanden mit diesen Würdenträgern selbst. Die öffentlichen Ämter hörten auf, das Privateigentum der Handlanger der Zentralregierung zu sein. Nicht nur die städtische Verwaltung, sondern auch die ganze, bisher durch den Staat ausgeübte Initiative wurde in die Hände der Kommune gelegt“ (Marx 1970c: 487f., ohne die Hervorhebung im Original).

Nicht nur ihre Strukturen wiesen die Pariser Kommune als revolutionär aus – Direktdemokratie und Fusion der Staatsgewalten anstatt Trennung oder Verteilung derselben kennzeichneten ihren Bauplan. Genauso radikal waren die militär-, polizei-, justiz- und kulturpolitischen Maßnahmen der Kommune. Ihr erstes Dekret regelte die Auflösung des stehenden Heeres und seine Ersetzung durch das bewaffnete Volk. Als mit Polizei und Heer die wichtigsten „Werkzeuge der

materiellen Macht der alten Regierung“ (ebd.: 488) beseitigt waren, so erläuterte Marx zustimmend, ging die Kommune daran, die politisch-ideologische Macht des alten Regimes zu brechen und diejenigen Korporationen aufzulösen, die den alten Staat gestützt hatten. Der Schlag galt unter anderem den Kirchen und der Religion, die Marx immer schon als Opium des Volkes verachtet hatte. Die Kommune zerschlug, so seine Worte, „das geistliche Unterdrückungswerkzeug, die Pfaffenmacht“. Die Kommune „dekretierte die Auflösung und Enteignung aller Kirchen, soweit sie besitzende Körperschaften waren. Die Pfaffen wurden in die Stille des Privatlebens zurückgesandt, um dort, nach dem Bilde ihrer Vorgänger, der Apostel, sich von dem Almosen der Gläubigen zu nähren“ (ebd.: 488).

Kulturrevolutionäre Weichenstellungen kamen hinzu: „Sämtliche Erziehungsanstalten wurden dem Volk unentgeltlich geöffnet und gleichzeitig von aller Einmischung des Staats und der Kirche gereinigt. Damit war nicht nur die Schulbildung für jedermann zugänglich gemacht, sondern auch die Wissenschaft selbst von den ihr durch das Klassenvorurteil und die Regierungsgewalt auferlegten Fesseln befreit“ (ebd.: 488).

Auch die Eigenständigkeit der rechtsprechenden Gewalt spielte in der Pariser Kommune keine Rolle mehr. Gewaltenfusion war auch hier Trumpf, nicht Gewaltenteilung oder -trennung: „Die richterlichen Beamten verloren jene scheinbare Unabhängigkeit, die nur dazu gedient hatte, ihre Unterwürfigkeit unter alle aufeinanderfolgenden Regierungen zu verdecken (...) Wie alle übrigen öffentlichen Diener, sollten sie fernerhin gewählt, verantwortlich und absetzbar sein“ (ebd.: 488).

Marx' Wortwahl zeugt nicht von nüchterner Analyse, sondern verrät eine Mischung aus begeisterter Bestandsaufnahme und aufpeitschender Agitation. Und wie an vielen anderen Stellen seines Werkes trachtet Marx auch im Porträt der Pariser Kommune danach, aus historischer Evidenz Plausibilität für die Vorhersage revolutionärer gesellschaftlicher Veränderungen zu gewinnen – ein wiederkehrendes Konstruktionsprinzip der Marx'schen Schriften (Middell 2006: 127). Von diesem Blickwinkel aus beschreibt Marx die Verfassung und die Praktiken der Pariser Kommune geradezu „enthusiastisch“ (Baumann 1995: 808). Sie scheint ihm die geschichtliche Bestimmung der bürgerlich-kapitalistischen Gesellschaft einzulösen. Die Pariser Kommune zielt nämlich auf die „Enteignung der Enteigner“ (Marx 1970c: 491), auf Zerschlagung des wirtschaftlichen Zentrums der bürgerlichen Gesellschaft. Zudem sieht Marx in der Kommune eine Keimform zukünftiger sozialistischer politischer Ordnung. Und so kann er sein Porträt der Pariser Kommune mit dem Anspruch verbinden, zugleich die Grund-

form einer gewaltenmonistischen revolutionären Direktdemokratie zu entwickeln.

#### 8.4 Gewaltenmonistische revolutionäre Direktdemokratie

Neun Hauptmerkmale kennzeichnen die Organisationsprinzipien der gewaltenmonistischen revolutionären Direktdemokratie (Bermbach 1973, 1994). 1) Grundlegend ist die Idee der basisnahen Organisation der Gesellschaft in überschaubare Einheiten, in denen die politische Souveränität ihren Ursprung hat. 2) Hinzu kommt der Grundsatz, dass kollektive politische Institutionen wesentlich nur den Willen der Basis zu exekutieren haben. 3) Sodann ist die Direktwahl der Kandidaten aller öffentlichen Ämter durch die Urwähler vorgesehen. 4) Ferner kommt das imperative Mandat hinzu. Jeder Inhaber eines öffentlichen Amtes ist an Weisungen der Wählerbasis gebunden, unterliegt permanenter Kontrolle und kann durch Beschluss der Urwählerschaft jederzeit abberufen werden. 5) Die revolutionäre Direktdemokratie will zudem die für die bürgerliche Gesellschaft charakteristische Trennung des Bürgers in *citoyen* (Staatsbürger) und *bourgeois* (im Sinne des Bürgers als Wirtschaftssubjekt) durch Rückverlagerung politischer Funktionen in die Gesellschaft aufheben – ein an Rousseaus Erziehungsprogramm erinnerndes Vorhaben. Zu ihm gehört die Besoldung der Amtsträger nach Durchschnittseinkommen. Der öffentliche Dienst müsse „für Arbeiterlohn“ (Marx 1970c: 488) besorgt werden – um die wirtschaftliche Sonderstellung der Amtsinhaber und ihre Verselbständigung gegenüber ihrer Basis zu verhindern. 6) Außerdem soll die revolutionäre Direktdemokratie institutionelle Sperren gegen die Verselbständigung der Führungsschicht und gegen die Bürokratie errichten. Der Schlüssel hierfür ist die Ämterrotation, die in kürzeren Abständen erfolgende Ablösung von Amtsinhabern. 7) Die soziale Zusammensetzung der Räte soll die Sozialstruktur des Volkes widerspiegeln, insbesondere die politisch zentrale Stellung bislang unterworfenen gesellschaftlicher Klassen. Im Bannkreis der Marx'schen Theorie heißt das: Die Mehrheit der Räte ist direkt aus dem Proletariat zu rekrutieren oder aus dem Kreis von „anerkannten Vertretern der Arbeiterklasse“, so die vom Repräsentations- und zugleich vom Avantgardegedanken angehauchte Formulierung (Marx 1970c: 487). 8) Außerdem beseitigt die revolutionäre Direktdemokratie alles, was der angestrebten Homogenisierung der Gesellschaft entgegenstehen könnte. Deshalb zerschlägt sie die in Parteien, Verbänden und Kirchen organisierten Interessen. Aus dem gleichen Grund löst sie die Gewaltenteilung zwischen Legislative, Exekutive und Judikative auf. Gesell-

schaftliche Homogenisierung, Gewaltenfusion und Gewaltenmonismus sind Trumpf – Pluralisierung, Gewaltenteilung oder Gewaltenbalance hingegen verpönt. 9) Schlussendlich wird die revolutionäre Direktdemokratie von der Leitidee der „Totalpolitisierung“ durchwirkt (Guggenberger 2005: 140): Die direktdemokratischen Verfahrensweisen und Entscheidungen werden nicht auf die öffentlichen Angelegenheiten nach althergebrachtem Verständnis begrenzt, sondern gelten umfassend und sind allgegenwärtig.

#### 8.5 Marx' Beitrag zur Demokratietheorie

Der demokratietheoretische Beitrag von Marx wird unterschiedlich bewertet. Ihm die „leidenschaftliche Verteidigung der Demokratie“ zu bescheinigen, wie Springborg (1984: 538), kann nur, wer Marx' instrumentelles Interesse an der Demokratie in revolutionspraktischer und -theoretischer Hinsicht oder ihre Gleichsetzung mit Kommunismus teilt. Aus diesem Blickwinkel ist die Demokratie weder ein Wert an sich, im Unterschied zu den beteiligungszentrierten Demokratietheorien, noch bietet sie Schutz vor absoluter Herrschaft, im Unterschied zu liberalen und konservativen Varianten der Demokratietheorie. Marx zufolge liegt der eigentliche Wert der Demokratie in ihrer Tauglichkeit für revolutionäre Praxis: Demokratie ist vor allem eine Arena zur Weiterführung des Klassenkampfes mit politischen Mitteln, und sie ist eine scharfe Waffe des Proletariats und seiner Bündnisgenossen im revolutionären Kampf (Euchner 1982: 122).

Unrecht tut man Marx aber auch, wenn man seine Demokratietheorie ausschließlich als Revolutionswerkzeug interpretiert – ein Fehler, der auch den ersten drei Auflagen des vorliegenden Buches anzukreiden ist. Gegen ihn spricht Marx' Sensibilität für die fundamentale Machtverlagerung, die dadurch entsteht, dass die Demokratie die unteren Klassen stimmberichtig macht (siehe Kapitel 8.1). Auf einem anderen Blatt steht, dass Marx die Konsequenzen dieser Machtverlagerung nicht systematisch durchdenkt und damit die Chance verspielt, die Demokratietheorie hin zur Lehre von der „politischen Gesellschaft“ (Greven 1999), in der grundsätzlich alles politisch zur Disposition steht, zu öffnen.

Der zweite Strang der Marx'schen Demokratietheorie, die Lehre von der revolutionären Direktdemokratie, ist vor allem aus politischen Gründen gefeiert und verurteilt worden. Richtungsweisend wurde diese Lehre für verschiedenartige Strömungen: für anarcho-syndikalistische Bewegungen, für basisdemokratisch orientierte radikale Linke und, ergänzt um die Lehre von der Kommunistischen Partei als Avantgarde der Arbeiterklasse, für marxistisch-leninistische Partei- und

Staatstheorien (Lenin 1970). Zu den Hauptgegnern der Marx'schen Demokratietheorie zählen hingegen neben liberalen, christlichen und säkular-konservativen Strömungen auch der reformistische, nicht-revolutionäre Flügel der Arbeiterbewegung, vor allem die Sozialdemokraten, von denen manche reklamieren, sie seien die eigentlichen „Erben des Marxismus“ (Baumann 1995: 809).

Aus wissenschaftlicher Sicht liegt der Erkenntniszugewinn der Marx'schen Demokratielehre in der – allerdings zu früh abgebrochenen – These von der demokratischen Machtverschiebung und darin, dass sie demonstriert, wie Theorie und Praxis der Demokratie zu Revolutionszwecken umfunktioniert werden können.

Doch das Umfunktionieren lässt das Theoriwerkzeug nicht unbeschädigt: Marx' Demokratielehre ist in der Beschreibung schwach und bringt jenseits der Einsicht in die Machtverschiebungskraft und die Instrumentalisierbarkeit der Demokratie nichts Neues. Doch selbst in ihrem ureigenen Objektbereich vermag diese Theorie nicht zu überzeugen. Sie propagiert anhand eines stilisierten, weit hin lobrednerischen Porträts der Pariser Kommune eine Organisationsform, die günstigstenfalls nur unter außergewöhnlichen Bedingungen und nur auf kurze Dauer überlebensfähig ist.

Wie die Geschichte lehrt, haben rätedemokratische oder räteähnliche Organisationsformen dieser Art nur eine geringe Lebenserwartung (Ritter 1968, Natschold 1969a). Räteähnliche Organisationen haben sich alsbald als nicht überlebensfähig erwiesen. Dies hängt mit kaum einlösbaren Annahmen des Räte-Konzepts zusammen – und genau daran laborierte auch die Pariser Kommune. Diese Organisationsform setzt ein kleinräumiges, überschaubares Gemeinwesen voraus, ferner hohe politische Mobilisierung, sodann einen hohen Informationsstand und ein umfangreiches Zeitbudget der Urwählerschaft (Bermbach 1994: 131).

Marx' Beitrag zur Demokratielehre ist hauptsächlich revolutionstheoretisch und -praktisch ausgerichtet. Insoweit ist ihre offene Flanke konsequent: Die revolutionäre Direktdemokratie bringt eine nahezu schrankenlos agierende öffentliche Gewalt hervor. Die aus dem Volk hervortretende Staatsmacht wird tendenziell total! Mehr noch: Die Lehre der revolutionären Direktdemokratie sieht keine wirkungsvolle Sicherung gegen die Totalisierung der Staatsmacht vor. Insoweit hat die Theorie revolutionärer Direktdemokratie nicht nur ein extrem egalitäres und aktionistisches Element, sondern auch einen ausgeprägt autoritären Charakter (Femia 1993) mit Anfälligkeit für totalitäre Ausdeutungen.

Wie fatal eine so ungezügelt politische Herrschaftsordnung wirken kann, zeigte auch das Tun und Lassen der Pariser Kommune. Auf ihr Konto geht bekanntlich nicht nur die von Marx gefeierte revolutionäre Politik, sondern auch

die Hinrichtung von 64 Geiseln. Für Letzteres hatte Marx im Übrigen nur Hohn übrig. Man habe eben „zur preußischen Sitte des Geiselngreifens“ Zuflucht gesucht (Marx 1970c: 507).

Aber nicht nur ob ihres Eiferns ist Marx' Kommune-Schrift umstritten. In politischer Hinsicht polarisiert sie zwischen Revolutionären, Reformern und Bewahrern. Und ihr wissenschaftlicher Gehalt ist selbst unter Marx-Kennern strittig. Manche preisen sie als Grundlegung konkreter politikwissenschaftlich-soziologischer Klassenkonfliktanalyse. Andere lesen sie hauptsächlich als eine nur tagesbedingte Kampfschrift (Schieder 1991: 16). Die Schrift über den *Bürgerkrieg in Frankreich* dürfe man nicht als Werk eines Historikers verstehen, sondern als „Ehrung“ der Pariser Kommune, als „ein Bericht zwischen Dichtung und Wahrheit“, so urteilte Nikolaus Wenturries (1980: 168). Auch Beobachter, die von Marx mehr halten, bezweifeln die Stimmigkeit der Darstellung der Kommune-Schrift und bemängeln mit Fug und Recht die vollständige Nichtberücksichtigung institutioneller Sicherungen gegen die Staatsgewalten (Hennig 1974: XC, 2004).

Marx' Abhandlung der Pariser Kommune steht im Zeichen ungebremsster Revolutionslust. Wohl auch aus diesem Grund mangelt es ihr an Gespür für Schwächen, Defekte und für das Unterdrückungspotenzial der neuen Herrschaft in Paris von 1871. Insoweit vermisst man in der Kommune-Schrift das Talent zur nüchtern-schonungslosen Analyse, das Marx in wichtigen Teilen seiner Kapitalismusanalyse in *Das Kapital* durchblicken lässt. In der Kommune-Schrift tritt die Kritik jedoch hinter die schönrednerische Lobpreisung und Rechtfertigung der neuen Ordnung zurück. Deren Rechtmäßigkeit besteht für Marx vor allem darin, dass sie eine Herrschaftsform im Interesse „des ganzen modernen Proletariats“ sei, im Interesse der arbeitenden Majorität anstelle der wenigen Aneigner gesellschaftlichen Reichtums (Marx 1970c: 509).

Marx' Theorien kann man nicht ursächlich verantwortlich machen für das Tun und Lassen der Staatsmacht und der politischen Organisationen, die sich später auf seine Lehren berufen sollten. Gleichwohl besteht zwischen diesen Denkgewerken und Marx' Lehre ein inneres Band. Marx' Lehre von der revolutionären Direktdemokratie setzt auf die rätedemokratisch konzipierte Fusion von Exekutive, Legislative und Judikative. Mehr noch: Sie steigert die ältere Lehre von der unteilbaren, unveräußerlichen Souveränität und obendrein auch die radikale Volkssouveränitätslehre von Rousseau, indem sie beiden den Klassenkampf- und den Revolutionsgedanken hinzufügt. Marx' Lehre ist zudem Einfallsstor für die Verselbständigung der Legislative, der Exekutive und der Judikative, und zwar bis zum Extrem des terroristischen Einsatzes der Staatsgewalten gegen

Missliebige. Insoweit reichen starke Verbindungslinien von Marx' politischer Theorie bis zur Theorie und Praxis marxistisch-leninistischer Partei- und Staatspolitik – nicht zufällig beruft Lenin sich in *Staat und Revolution* bei seiner Kritik am Parlamentarismus auf Marx' Kommune-Schrift (Lenin 1918) – und der Theorie und Praxis der sogenannten „Volksdemokratie“ der sozialistischen Staaten Mittel- und Osteuropas bis Ende der 1980er Jahre (vgl. Heuer 1990).

Spätestens hier wird verständlich, warum sich Theoretiker des Verfassungsstaates, wie Kelsen (1929, 1955), Fraenkel (1991) und Böckenförde (2004), aber auch Fürsprecher des Anarchismus, von Marx in aller Schärfe abgrenzen. Die Verfassungsjuristen halten Marx die systematische Missachtung verfassungsstaatlicher Normen vor, und für die Anarchisten ist und bleibt Marx ein unerträglicher „autoritärer Kommunist“, so Michail Bakunins Worte (1969: 178). Darin kam nicht nur Bakunins persönliche Kränkung durch Marx zum Ausdruck, sondern auch ein grundverschiedener politischer Standort.

Politisch erwies sich Marx' revolutionäre Direktdemokratie als überaus einflussreich – mit wenig segensreichen Folgen, wie die Theorie und die Praxis marxistisch-leninistischer Partei- und Staatspolitik verdeutlichen. Doch in wissenschaftlicher Hinsicht war die Lehre der revolutionären Direktdemokratie – im Unterschied zur potenziell anschluss- und ausbaufähigen These von der demokratischen Machtverlagerung – auf brüchige Pfeiler gebaut. Ihre empirische Basis ist schmal und lückenhaft, und ihre theoretische Fundierung baufällig. Überdies enthüllt die Schrift über die Pariser Kommune einmal mehr einen grundlegenden Mangel der Gesellschaftsanalyse des klassischen Marxismus: Ihm fehlt die empirisch und theoretisch fundierte Politiktheorie. Mehr noch: Die Politikanalyse von Marx bleibt weit hinter dem schon erreichten Stand des politischen Denkens zurück – man vergleiche nur die oftmals nur eindimensionale Politik-Sicht bei Marx mit der vielschichtigen, nuancierten Politikanalyse in Tocquevilles *Über die Demokratie in Amerika*.

Verständlich wird die Lehre von der revolutionären Direktdemokratie letztlich nur für den, der das „Gegenideal“ (Sartori 1992: 439) kennt, nach dem Marx strebte. Giovanni Sartori hat es mit den folgenden Worten umschrieben: Das Gegenideal für Marx war „eine staatsfreie, spontane harmonische Gemeinschaft, die auf wirtschaftlichem Überfluß beruht. Politisch wird die totale Freiheit (...) durch das Verschwinden der Politik erreicht, wirtschaftlich als Befreiung von allen wirtschaftlichen Zwängen – man könnte fast sagen, durch das Verschwinden der Ökonomie. Wenn es nämlich keine ‚Notwendigkeit‘, keine Knappheit, keine Not, keine Arbeit (Erschöpfung, Mühe, Plage) gibt, dann ist das Reich der Ökonomie so gut wie das der Politik abgestorben“ (ebd.: 439f.). Indem aber alles

wegschmilzt und abstirbt, so fügt Sartori hinzu, bleibt einfach „ein himmlisches Reich“ übrig. Damit entpuppt sich das Gegenideal als „Überideal, das hoch über den von ihm bekämpften Idealen schwebt“. Doch hieraus erwächst ein weiteres Problem, so Sartori weiter (1992: 440), denn „der Himmel ist mit der Erde nicht vergleichbar.“ Und wer Marx' himmlisches Reich auf die Erde herabholt, wie später Lenin, der macht es, so erneut Sartori (1992: 452), zur irdischen „Hölle“.

## Teil II

### Moderne Theorien der Demokratie

Dieses Buch handelte bislang von klassischen Demokratielehren, von Vorläufern der Theorien über moderne Demokratien, die nunmehr zum Zuge kommen. Die klassischen Lehren entstanden allesamt vor dem 20. Jahrhundert. Ihnen fehlt die Erfahrung einer entwickelten demokratischen Staatsverfassung mit allgemeinem Männer- und Frauenwahlrecht und Parteienwettbewerb. Gemessen an der Theorie und Praxis der Demokratie im 20. und 21. Jahrhundert sind die klassischen Theorien mangelbehaftet. Zur Vollbürgerschaft beispielsweise zählen sie nur einen Teil der Bevölkerung im Erwachsenenalter. Große Bevölkerungsgruppen schließen sie vom Stimmrecht aus, unter ihnen die gesamte weibliche Bevölkerung – John Stuart Mill ist mit seinem beherzten Eintreten für das Frauenstimmrecht die Ausnahme. Doch vom allgemeinen, freien und gleichen Wahlrecht ist in keiner klassischen Demokratietheorie die Rede, auch nicht bei Mill, der für ein Pluralstimmrecht warb und nur qualifizierte Staatsbürger an die Wahlurnen lassen wollte. Überdies folgen die meisten klassischen Lehren der althergebrachten Auffassung, die Demokratie könne nur in Kleinstaaten gedeihen. Vom Emporkommen politischer Parteien, Parteibeamter und Parteiführer handeln die klassischen Demokratielehren zudem nur am Rande und wenn überhaupt, dann abwertend – abgesehen von ihrer modernsten Variante, nämlich derjenigen von Alexis de Tocqueville. Ansonsten aber kennen die klassischen Demokratietheorien nicht die politischen Märkte, auf denen politische Parteien um Wählerstimmen buhlen. Die Strukturen des Verfassungsstaates schließlich sind in den meisten klassischen Demokratietheorien noch kaum präsent – mit Ausnahme der *Federalist Papers* und andeutungsweise bei Tocqueville.

Allerdings kündeten die Unabhängigkeitserklärung der nordamerikanischen Staaten, der Aufbau der Demokratie in Amerika, die Französische Revolution, die allmähliche Ausdehnung des Wahlrechts auf nichtbesitzende Gesellschaftsklassen und der Vorgang der Parlamentarisierung von großen politischen Veränderungen (Vanhanen 1997, von Beyme 1999). Diese hatten sich noch im 19. Jahrhundert und vor allem im ersten Viertel des 20. Jahrhunderts in einer beträchtlich größeren Zahl von Demokratien und einem ungleich größeren Demokratisierungsgrad als zuvor niedergeschlagen (Marshall/Jaggers 2008).

Von den wichtigsten Demokratietheorien, die diese Vorgänge reflektieren, ist nun die Rede: Die wichtigsten allgemeinen Demokratietheorien des 20. und 21. Jahrhunderts kommen in dem vorliegenden zweiten Teil des Buches zur Sprache; sein dritter Teil handelt von den Beiträgen der international vergleichenden Demokratieforschung, und sein vierter Teil bilanziert die Stärken und die Schwächen der Demokratie und der Demokratietheorien.

Die Würdigung der wichtigsten allgemeinen Demokratietheorien des 20. und 21. Jahrhunderts beginnt mit Max Webers Beitrag. Weber interpretiert die Demokratie im Rahmen seiner Herrschaftssoziologie und Kulturkritik und im Lichte von Strukturproblemen des politischen Regimes des deutschen Kaiserreichs und der Lage nach dessen Zusammenbruch. Diese Probleme lassen den innen- und außenpolitisch vitalen Machtstaat nicht so zum Zuge kommen, wie es Weber zufolge Deutschland gebührt. Weber ist insbesondere seit 1917 davon überzeugt, dass die Einführung eines allgemeinen, gleichen Stimmrechts, die Parlamentarisierung und eine „plebiszitäre Führerdemokratie“ den Weg in ein innen- und außenpolitisch besser präpariertes Deutschland ebnen würden. Kampf um Machtanteil, Werbung um Gefolgschaft, Konkurrenz und Auswahl kompetenter Führer beschäftigen Weber zudem bei seiner Sicht auf die Demokratie in besonderem Maße.

Dies sind auch Schlüsselthemen der Demokratietheorie von Joseph Schumpeter und der Ökonomischen Theorie der Demokratie. Beide haben im Unterschied zu Weber schon einen größeren Fundus an empirischer Demokratieforschung auf ihrer Seite – und können von dort aus sowohl die Stärken als auch die Schwächen der Demokratie genauer bestimmen als Weber. Gleiches gilt im Grundsatz für die moderne pluralistische Theorie der Demokratie. Diese gliedert sich in zwei Varianten – eine nordamerikanische, die kaum ein anderer so geprägt hat wie Robert Dahl, und eine kontinentaleuropäische, für die vor allem Ernst Fraenkel steht. Bei allen Unterschieden haben diese Spielarten dies gemeinsam: Sie koppeln die Demokratie an eine pluralistische Gesellschaftsstruktur und umkleiden sie mit dem Verfassungsstaat – und verwandeln sie damit in die „konstitutionelle Demokratie“ (Friedrich 1966).

Davon unterscheidet sich die beteiligungszentrierte Demokratietheorie, die sich in eine partizipatorische und eine deliberative Variante gliedert. Die Theorie will vor allem die politischen Beteiligungschancen der Bürger maximieren, die Beratschlagung („Deliberation“) qualitativ verbessern und zivilgesellschaftliche Demokratisierungspotenziale mobilisieren. Sie ist ein Spross einer Demokratietheoriefamilie, die mitunter weit über das Bestehende hinausgreift. Dieser Familie gehört auch die Lehre von der „Sozialen Demokratie“ an. Sie handelt von

einer Gesellschaft, die sich nicht nur rechtsstaatlich verfasst hat, sondern sich auch anschickt, unter der Flagge des „sozialen Rechtsstaats“ die Gesellschaft und die Wirtschaft dem Prinzip des sozialen Ausgleichs zu unterwerfen. Manches hat die Theorie der Sozialen Demokratie mit den kritischen Theorien der Demokratie gemeinsam. Letztere legen allerdings mehr Gewicht auf Kritik – im Sinne der Kritischen Theorie und der Offenlegung der Paradoxien, die bei der Transformation individueller Willensbekundungen in Kollektiventscheidungen entstehen können.

Die „komplexe Demokratietheorie“ (Scharpf 1970) schließt den zweiten Teil des Buches ab: Sie untersucht den Input und den Output der Demokratie, sie ist empirisch und normativ-analytisch ausgerichtet und sie erweist sich, im Unterschied zu fast allen anderen Demokratietheorien, als sensibel für die Machtverschiebungen infolge von Globalisierung und Europäisierung.

## Kapitel 9

### Theorie der plebiszitären Führerdemokratie: Max Weber

Den demokratietheoretischen Beitrag Max Webers (1864-1920) verortet vor allem die englischsprachige Fachliteratur in der „elitistischen Demokratietheorie“, beispielsweise Warren (1988) und Eliaeson (1998). Das ist nicht falsch, aber zu eng. Zudem ist „Elite“ keine Kategorie von Webers sozialwissenschaftlichem Denken (Portinaro 2001). Weber strebt vor allem nach herrschaftssoziologischer und kulturkritischer Klärung von Form, Funktionsweise und Wirkung der Demokratie. Doch das bedeutet mehr als nur Elitentheorie.

#### 9.1 Für Demokratisierung, Parlamentarisierung und „plebiszitäre Führerdemokratie“ in Deutschland

Max Weber hat seinen demokratietheoretischen Beitrag vor allem in seinen politischen Schriften entwickelt (Müller 2007). Mit ihnen beteiligt er sich an der Debatte um die Politik in Deutschland insbesondere gegen Ende des Ersten Weltkrieges und in der Nachkriegszeit. Die politischen Schriften nehmen einen Teil von dem vorweg, was Weber als Ergänzung der Herrschaftssoziologie plante, aber nicht mehr niederschrieb: die Staatssoziologie (Fitzi 2004: 284). Zugleich sind diese Schriften wegweisende Analysen des „politischen Betriebes“ (Weber 1992: 218) im Kaiserreich und der Staatsverfassung, die 1918/19 nach dem Zusammenbruch der Monarchie entstand. In seinen politischen Schriften plädiert Max Weber – vor allem seit 1917 – für Strukturreformen der politischen Institutionen in Deutschland. Dreierlei befürwortet er: Erstens soll die Demokratisierung des Wahlrechts das Drei-Klassen-Wahlrecht in Preußen abschaffen und die Arbeiter, die Soldaten sowie die weibliche Bevölkerung einbinden und somit die Einheit der Nation auch in politischer und sozialer Hinsicht sicherstellen. Zweitens wirbt Weber für die Parlamentarisierung Deutschlands. Das soll die Kontroll-, Debattier- und Führungsauslesefunktionen des Parlaments ebenso wie sein Budgetrecht stärken und zudem für die Kompromissfähigkeit der Parteien sorgen. Drittens empfiehlt Weber – vor allem seit 1918 – die „plebiszitäre Führerdemokratie“ (Weber 1976: 157), und zwar auf der Basis kraftvoller, in scharfem Wettbewerb stehender politischer Parteien (Weber 1984a, 1984b, 1988d).

Das „Recht der unmittelbaren Führerwahl“ durch das Volk wertet Weber nunmehr als „die Magna Charta der Demokratie“ (1988a: 224). Im präsidentiell überformten parlamentarischen Regierungssystem, einem „Semipräsidentialis-

mus“ (von Beyme 2002: 217), sieht er den Schutzschild für die „echte Demokratie“: „Ein volksgewählter Präsident als Chef der Exekutive, der Amtspatronage und als Inhaber eines aufschiebenden Vetos und der Befugnis der Parlamentsauflösung und Volksbefragung ist das Palladium der echten Demokratie“ (Weber 1988a: 224).

„Führerdemokratie“ sei eigentlich nicht Regierung des Volkes, so wandte Maurice Duverger ein. „Führerdemokratie“ sei vielmehr „Regierung des Volkes durch eine aus dem Volk hervorgegangene Elite“ (Duverger 1959: 431). Das ist nicht weit entfernt von Webers launiger Antwort auf die Frage von Ludendorff, von 1916 bis Kriegsende mit Paul von Hindenburg der Chef der Obersten Heeresleitung, was denn Demokratie wirklich bedeute. Demokratie, entgegnete Weber, sei dies: „das Volk oder die Masse wählt den Führer, und dann hat es das Maul zu halten“ (Interviews 2003: 601).<sup>2</sup> Weber hätte aber Duverger wohl so ergänzt: Nur die politischen Führer taugen, die Anerkennung als Herrscher erwerben, aufrecht erhalten und als Gegenkraft zur allgegenwärtigen Bürokratie wirken.

Zur „Führerdemokratie“ Webers gehören Führer und Geführte. Das schließt bei Weber einen weiten Demos-Begriff ein: Zum Demos zählt er alle erwachsenen Staatsbürger, Männer wie Frauen – ein bemerkenswerter Unterschied zu den bis dahin tonangebenden Demokratietheorien, die meist nur den halbierten, allein auf die männliche erwachsene Bevölkerung bezogenen Demos kennen. Zu Webers „Führerdemokratie“ gehören außerdem vitale Beziehungen zwischen der politischen Führung und dem Volk. Die Stichworte sind: Konkurrenzkampf um Wählerstimmen, Werbung von Bundesgenossen und Gefolgschaft, verantwortungsethisches anstelle von gesinnungsethischem Handeln der politischen Führer und fortwährende Bewährung als legitime, mit Augenmaß und Leidenschaft agierende Herrscher.

Max Weber verwendet den „Führerdemokratie“-Begriff unbefangen, natürlich ohne die Assoziationen des NS-„Führerstaates“, die dieser Begriff heutzutage bei Lesern seiner Schriften weckt. Weber schreibt in der Periode des Übergangs vom Wilhelminischen Kaiserreich zur Demokratie und kennt mithin nicht die Verselbständigung einer „Führerherrschaft“ wie in Italiens Faschismus oder im Deutschland der Jahre von 1933 bis 1945. Obendrein ist der enge Zusammenhang zwischen Webers „Führerdemokratie“ und seiner Theorie legitimer Herrschaft hervorzuheben. Die „Führerdemokratie“ ist als eine der legitimen Herrschafts-

<sup>2</sup> Zitiert nach den Interviews mit Else Jaffé, E. Salin und H. Plessner über Max Weber in KZfSS 2003: 601. Ludendorff kommentierte Webers Erläuterung mit diesen Worten: „Also mit einer solchen Demokratie könnte ich mich auch abfinden“ (ebd.).

formen gedacht. Sie verkörpert jene Variante charismatischer Herrschaft, „die sich unter der Form einer vom Willen der Beherrschten abgeleiteten und nur durch ihn fortbestehenden Legitimität verbirgt“ (Weber 1976: 156). In ihr herrscht der Führer „kraft der Anhänglichkeit und des Vertrauens seiner politischen Gefolgschaft zu seiner Person als solcher“ (ebd.).

Zudem bindet Weber den politischen Führer nicht nur an die Legitimität, sondern auch an die Verfassung. „Man Sorge dafür“, so heißt es in *Der Reichspräsident*, dass der Präsident „für jeden Versuch, die Gesetze anzutasten oder selbstherrlich zu regieren, ‚Galgen und Strick‘ stets vor Augen sieht“ (Weber 1988a: 221). Auch das ist Weber gegen den Vorwurf zugute zu halten, er verabsolutiere die politische Führung.

## 9.2 Strukturdefekte des „politischen Betriebes“ im Kaiserreich und beim Übergang zur Demokratie

Max Weber will die bestmöglichen innenpolitischen Voraussetzungen für eine erfolgreiche Weltmachtspolitik Deutschlands, für Machtstaatspolitik, schaffen. Unverzichtbar hierfür sind Aufstieg und Auswahl einer fähigen politischen Führungsschicht. Diese setzen aber die Demokratisierung des Wahlrechts und die Parlamentarisierung voraus, so Webers Überzeugung. Der von Weber angestrebte Machtstaat benötigt ferner eine leistungsfähige politische Verfassung, einen effektiven politischen Führungsstab und belastbare Beziehungen zwischen Führung und Volk. Aber die politischen und gesellschaftlichen Machtverhältnisse im Kaiserreich verhindern all dies. Auch deshalb steckt das Kaiserreich, Weber zufolge, in einer tiefen politischen Krise: Seine Institutionen und die Machtverteilung stehen dem eigentlichen Staatszweck eines innen- und außenpolitisch leistungsstarken, wettbewerbsfähigen Machtstaates im Wege.

Zwar wächst mit der Umwälzung von 1918/1919 in Deutschland eine neue politische Ordnung heran, doch ist auch diese voller Mängel. Schwere Strukturdefekte verunstalten die politischen Institutionen Deutschlands, so urteilt Weber über die Jahre der Umwälzung und ihre Vorgeschichte. Strukturdefekte des „politischen Betriebes“ hat er dabei ebenso im Blick wie die Mängel eines „autoritär verfaßten Kapitalismus“ (Schluchter 1980), der in Deutschland anstelle eines liberal verfassten Kapitalismus existiert.

Den ersten Strukturdefekt des politischen Betriebes im kaiserlichen Deutschland lokalisiert Weber in der „Machtlosigkeit der Parlamente“ (Weber 1992: 218). Zwar gibt es den Reichstag. Auch geht er aus allgemeinen Wahlen hervor. Doch

bestimmt nicht der Reichstag den Kanzler und die Regierung, sondern der Kaiser bzw. der Reichskanzler. Somit fehlt dem Parlament die Möglichkeit, die politische Führung zu kontrollieren und gegebenenfalls abzuberufen. Die schwerwiegendste Folge des machtlosen Parlaments aber ist für Weber die: Aus den Parteien und aus der Mitte des Reichstags wächst keine zur politischen Leitung befähigte Führungsschicht heran. Somit fehlt eine unverzichtbare Voraussetzung einer wirkungsvollen Leitung der deutschen Politik, nämlich ein einflussreiches Parlament als Stätte der Auslese kompetenter, verantwortungsbewusster politischer Führer.

Zweitens: Die Machtlosigkeit des Parlaments wiegt besonders schwer, weil damit ein Gegengewicht zur Beamtenherrschaft fehlt. Diese hat sich im Zuge der Modernisierung und im Zeichen der wachsenden Staatstätigkeit auch in Deutschland ausgebreitet, und zwar so weit, dass das Fachbeamtentum „nicht nur die Fachbeamtenstellen, sondern auch den Ministerposten für sich beanspruchte“ (ebd.: 451). Sicherlich erledigt die Beamtenschaft die alltäglichen Verwaltungsaufgaben vorzüglich. Selbst die sozialdemokratische Opposition spendet ihr Beifall: Deutschland war, als der Weltkrieg begann, „das wirtschaftlich stärkste, best verwaltete und schlechtest regierte Land Europas“, so notierte beispielsweise Friedrich Stampfer, der Chefredakteur des sozialdemokratischen „Vorwärts“ in der Weimarer Republik (Stampfer 1947).

Doch die Kehrseite der guten Verwaltung in Deutschland ist die „negative Politik“ (Weber 1984b: 486, 503). Das heißt letztlich kurzfristige, mehr schlecht als recht konzipierte, oftmals dilettantische Politik. Die Beamtenherrschaft untergräbt nach Weber „jedes selbstbewußte, an einer rationalen Wirtschaftsethik und an Marktkampfcancen orientierte ökonomische Handeln“ (Schluchter 1985: 99). Obendrein behindert sie die einem Großstaat gebührende Machtstaatspolitik nach außen. Die Beamtenherrschaft schwächt Deutschlands weltpolitische Stellung. Schlimmer noch: Sie hat im Verein mit der stümperhaften Außenpolitik des Kaisers sogar die Gegnerstaaten des Deutschen Reiches in ein Bündnis gegen Deutschland zusammengeschweißt.

Drittens laborieren die politischen Parteien an einem schwerwiegenden Mangel. Überwiegend sind die Parteien des Kaiserreichs gesinnungspolitische Gruppierungen. Weltanschauungsparteien auf Klassenbasis oder konfessioneller Grundlage geben den Ton an. Doch sie sind zu borniert und zu mittelmäßig, um gesamtstaatliche Führungsaufgaben verantwortlich zu schultern. Obendrein haben sich die beiden wichtigsten Parteien – die katholische Zentrumspartei und die Sozialdemokratie – in einer politischen „Ghettoexistenz“ verschanzt und damit ihre produktiven Kräfte gefesselt (Weber 1984b: 503).

Entsprechend mangelhaft ist – viertens – der Typus des deutschen Politikers. Er hat im politischen Betrieb in Deutschland nicht die Macht, im gesamtstaatlichen Maßstab verantwortungsethisch zu handeln. Deshalb spielt er meist nur eine subalterne Honoratiorenrolle und neigt dazu, die politischen Parteien zu Zünften umzuformen. Doch Zünfte sind Organisationen, die sich gegen Konkurrenz und offenen Kampf abschließen. Damit unterlaufen sie den eigentlichen Auftrag der Parteien, das Mitwirken an der Auswahl kompetenter Führer (Weber 1992: 219ff.). Und selbst wenn die Politik viel mehr Spielraum bekommt, wie im Übergang vom monarchischen zum demokratischen Deutschland gegen und nach dem Ende des Ersten Weltkrieges, mangelt es an Politikern mit Charisma und Eignung für verantwortungsethische Führung.

Ein fünfter Mangel in Deutschlands politischem Betrieb schält sich in den Jahren des Ersten Weltkrieges heraus, vor allem seit 1916: Es ist der Tatbestand rivalisierender, intransparenter und die Zurechenbarkeit politischer Entscheidungen verhüllender Parallelregierungen. Hierdurch entsteht ein chaotisches, die Verantwortung verwischendes Neben- und Gegeneinander von politischer Reichsleitung, Oberster Heeresleitung, Preußischem Staatsministerium und Bundesrat. Für Nichteingeweihte ist nicht länger durchschaubar, wie diese Parallelregierungen die Politik des Deutschen Reiches gestalten oder blockieren und wer politisch letztendlich verantwortlich ist. Das hat schwere Abstimmungs- und Gestaltungsmängel in der Innen- wie der Außenpolitik zur Folge und diskreditiert beide – bei Freund und Feind.

Der sechste Mangel des politischen Betriebs im Kaiserreich ist eine dilettantische Politik, namentlich eine stümperhafte Außenpolitik und obendrein eine am Ende schier selbstzerstörerische Kriegsführungspolitik. Dass diese durch den unbegrenzten U-Boot-Krieg gar noch Amerika zum militärischen Gegner Deutschlands macht, ist einer der schwersten Vorwürfe von Weber an die Adresse der Politik des Wilhelminischen Kaiserreichs. Hier war allerdings auch Selbstkritik mit im Spiel, so ist der Gerechtigkeit halber hinzuzufügen. Denn noch bis 1916 tat sich Max Weber als ein wortreicher Befürworter der Kriegsführung Deutschlands hervor, in der es um die „Pflicht“ (Weber 1984: 39) und die „Ehre“ des Machtstaates gegangen sei (Weber 1989: 591).

Webers Kritik am Deutschen Reich ist zugleich Kritik am autoritär verfassten Kapitalismus. Das ist der siebte, der politisch-ökonomische Strukturdefekt. Dabei parallelisiert Weber das deutsche Kaiserreich und die späte römische Kaiserzeit. So wie das Berufsheer und die Bürokratie des Römischen Reiches den antiken Kapitalismus erstickt hätten, „so droht der dynastische Militär- und Verwaltungsstaat des deutschen Kaiserreichs den modernen Kapitalismus zu ersti-

cken“ (Schluchter 1980: 135). Das Stadtbürgertum, das eigentlich im sich entwickelnden Kapitalismus ins Zentrum der Macht rücken müsste, „sucht Erwerbskapital in Bodenrente“ und strebt danach, „die bürgerliche in die feudale Haltung zu verwandeln“. Somit verstärkt es von sich aus „die Tendenz, die der dynastische Militär- und Verwaltungsstaat erzeugt“ (ebd.: 167). Schlimmer noch: Das Bürgertum entmachtet sich selbst. Zudem greift sein Streben nach feudaler Haltung auch auf die übrigen nichtfeudalen Gesellschaftsschichten über, auf die Bauern, die Arbeiter, die Angestellten und die Staatsbeamten. Diesem Prozess will Weber mit seinen verfassungspolitischen Vorschlägen entgegenwirken. Zur Lösung der Probleme soll der Weg zu einem „liberal verfaßten Kapitalismus“ dienen (ebd.: 168). Webers Idealbild vom liberal verfassten Kapitalismus und der zu ihm passenden politischen Struktur sieht hauptsächlich dies vor: Vorrang des Gewinns vor Rente, Vorfahrt des politischen Wettbewerbs vor dem Amt, des Wertkonflikts vor der Werthierarchie und der Selbstbestimmung vor der Anpassung, und die freiheitliche Betriebsverfassung soll Vorrang vor der patriarchalischen Ordnung haben. Das Leitmotiv heißt: „Emanzipation des Kapitalismus aus feudalpatriarchalischer Bevormundung und Befreiung der Politik aus bürokratischen Sachzwängen“ (ebd.: 115), soweit das im Zeitalter bürokratischer Herrschaft und korporatistischer Staatsintervention, wie sie sich im Deutschen Reich von 1871 herausgebildet hat, überhaupt noch möglich ist (Wehler 1995: 662ff.).

Ein weiterer Defekt entstand im Übergang von der Monarchie zur Weimarer Republik: Aus ihm ging eine „führerlose Demokratie“ hervor (Weber 1992: 224). „Führerlose Demokratie“ heißt für Weber „Herrschaft der ‚Berufspolitiker‘ ohne Beruf, ohne die inneren, charismatischen Fähigkeiten, die eben zum Führer machen“ (ebd.: 224) und Herrschaft des Klüngels. Dieser Defekt des politischen Betriebes ist allerdings nicht mehr allein nur dem Erbe des monarchischen Staates geschuldet, sondern auch den Architekten und Hauptakteuren der Demokratisierung Deutschlands von 1918/19. Fatal wirken nach Weber die Entscheidungen, welche nur die Macht des Parlaments mitsamt dem dort dominierenden veralteten „System der Honoratiorenwirtschaft“ (Weber 1988a: 221), den dort tonangebenden „alten Berufspolitikern“ (ebd.: 221) sowie der Schar „politischer Ladenhüter“ (ebd.: 222) stärken. Als nicht minder fatal wertet Weber die Entscheidung, den ersten Reichspräsidenten nicht vom Volk wählen zu lassen, sondern von der Nationalversammlung. Die mit der „führerlosen Demokratie“ gegebene mittelmäßige Herrschaft wird sogar in dem Maße befestigt werden, in dem der Bundesstaat wieder zum Zuge kommt und dadurch die Macht des Reichstages, einschließlich seiner Rolle als „Auslesestelle von Führern“, vermindert (Weber 1992: 225). In dieselbe Richtung wirkt das Verhältnissystem, das Weber als eine „typi-

sche Erscheinung der führerlosen Demokratie“ einstuft. Seiner Meinung zufolge begünstigt die Verhältniswahl „den Kuhhandel der Honoratioren um die Placierung“ und verschafft den Interessenverbänden die Chance, „die Aufnahme ihrer Beamten in die Listen zu erzwingen und so ein unpolitisches Parlament zu schaffen, in dem echtes Führertum keine Stätte findet“ (Weber 1922: 225).

### 9.3 Die Begründung von Webers Reformprogramm

Webers Parteinahme für Parlamentarisierung und Demokratisierung Deutschlands bringt ihm viel Beifall aus dem Lager der Demokratieanhänger ein. Seine Lobpreisung der „Führerdemokratie“ aber irritiert vor allem das Publikum, das nach Weber aufgewachsen ist und den Nationalsozialismus aus leidvoller Erfahrung oder Überlieferung kennt. Warum empfiehlt Weber die Parlamentarisierung? Und was treibt ihn zu dem flammenden Appell, mit der „plebiszitären Führerdemokratie“ der Beamtenherrschaft des kaiserlichen Deutschlands ebenso zu Leibe zu rücken wie der „führerlosen Demokratie“ (Weber 1992: 224)?

Webers Begründung basiert auf politisch-philosophischen Erwägungen, Kulturkritik, soziologischen Argumenten und genuin politischem Kalkül. Für die Demokratie ist er nicht aus naturrechtlichen Gründen. Zentral sind für ihn vielmehr das individualistisch-aristokratische Element des europäischen Liberalismus (Bendix 1964, Mommsen 1974a), der „Willen zur Macht“ nach Nietzsche und Darwins Lehre vom Kampf ums Dasein. Von dort übernimmt Weber den Grundgedanken, dass „eine Elite wirtschaftlich und gesellschaftlich unabhängiger Persönlichkeiten am besten geeignet sei, stellvertretend für die ganze Nation zu sprechen“ (Mommsen 1974a: 46f.), und verknüpft ihn mit einer demokratischen Herrschaftsordnung. Die Demokratie, insbesondere die plebiszitäre Führerdemokratie, wird dabei für Weber „Gegenentwurf und Gegenprinzip“ zur Bürokratie (Schönberger 2007: 162), das „entscheidende Gegengewicht zur rationalisierten Fremdbestimmung“ (Thaa 2005: 55) und zum Sinn- und Freiheitsverlust, die der Moderne durch Säkularisierung, allgegenwärtige Bürokratisierung und umfassende Rationalisierung drohen.

Vom demokratischen Wahlrecht verspricht sich Weber ferner eine offene Gesellschaft anstelle einer ständischen Schichtung mit geburts- und berufsständischen Privilegien (Schluchter 1985: 101). In der Parlamentarisierung sieht Weber zudem ein Prinzip, „das gegen die Monopolisierung der ‚Berufspolitik‘ durch die Verwaltung und gegen deren Wissensmonopol gerichtet ist“ (ebd.: 101f.). Und von der plebiszitären Führerwahl erhofft er sich ein wirksames Heilmittel „gegen

die Einengung des freien Zugangs zur Macht durch Parteibürokratie und Parlament einerseits, gegen die ‚Meritokratie‘ in der Politik andererseits“ (ebd.: 102).

Webers Vorschläge zur Reform der deutschen politischen Strukturen gründen zudem auf machtpolitischen Erwägungen. Wie schon in seiner Freiburger Antrittsvorlesung von 1895, wirbt er auch in seinen politischen Schriften für die Förderung der Nationalinteressen Deutschlands. Diese sieht Weber in einem starken Machtstaat verkörpert, in einem auf die Folgebereitschaft der breiten Schichten des Volkes gestützten, innen- und außenpolitisch handlungsfähigen Nationalstaat (Mommsen 1984, 1993, Nipperdey 1992). Es ist für die Geschicke eines Landes gefährlich und auf die Dauer mit dem Interesse der Nation unvereinbar, so hatte Weber in der Antrittsvorlesung von 1895 ausgeführt, „wenn eine ökonomisch sinkende Klasse die politische Herrschaft in der Hand hält“ (Weber 1988c: 19). Noch gefährlicher wird die Lage, wenn die gesellschaftlichen Klassen, „zu denen hin sich die ökonomische Macht und damit die Anwartschaft auf die politische Herrschaft bewegt, politisch noch nicht reif sind zur Leitung des Staates“ (ebd.: 19). Beides drohte Deutschland, und das war aus Webers Sicht von 1895 der Schlüssel zu den Gefährdungen und Chancen Deutschlands. Genau diese Lage ist für ihn beim Übergang vom Kaiserreich zur Demokratie wieder gegeben. Im Unterschied zu 1895 sieht Weber nun die Chance der Therapie in der Demokratisierung und der Parlamentarisierung. Beide wertet er in den letzten Kriegsjahren als unabdingbare Voraussetzung dafür, dass Deutschland den Krieg nicht verliert, dass es sich auch nach Kriegsende behauptet und eine Machtstaatspolitik praktiziert, die die wirtschaftliche Zukunft der gesamten Nation sichert (Mommsen 1993).

Vom allgemeinen, gleichen Wahlrecht erhofft sich Weber nicht zuletzt die Einbindung politisch potenziell gefährlicher Schichten, vor allem die Integration der aus dem Krieg heimkehrenden Soldaten und die Einbindung der Arbeiterschaft. Hinzu kommt die grundsätzliche Wertschätzung, die er ohnehin Wettbewerb, Kampf und Auslese entgegenbrachte.

Warum befürwortet Weber aber die „plebiszitäre Führerdemokratie“ so nachdrücklich? Unter den in Deutschland obwaltenden Umständen ist die plebiszitäre Führerdemokratie das „Ventil für das Bedürfnis nach Führertum“ (Weber 1992: 225): Der plebiszitär gewählte Reichspräsident könne das „Vakuum an Legitimitätsgeltung“ füllen helfen, das durch den Sturz der Monarchie und den Kontinuitätsbruch von 1918/1919 entstanden sei (Mommsen 1974a: 63). Für Deutschland im Jahre 1919 bedeutet dies: plebiszitäre Wahl des Reichspräsidenten anstelle der Wahl durch das Parlament, wie im Falle des ersten Reichspräsidenten der Weimarer Republik. Von einem plebiszitär legitimierten Präsidenten

erwartet Weber viel. Ein Gegengewicht zum exekutivföderalistisch untermauerten Bundesrat soll der Reichspräsident sein. Durch die Direktwahl sollen ferner die besten Köpfe für die Politik gewonnen werden. Überdies sieht Weber den Reichspräsidenten als Widerpart des von Sonderinteressen beherrschten Parlaments und der Mehrheitsherrschaft der Parlamentsabgeordneten. Ferner erwartet er vom Präsidenten die Bekräftigung der Reichseinheit und die Eindämmung der von Preußen dominierten Ämterpatronage (Weber 1988a). Zudem soll ein starker Präsident eine Gegenkraft zur allgegenwärtigen Bürokratie sein. Insoweit erweist sich Webers plebiszitäre Führerdemokratie auch als ein weiteres „dezisionistische(s) Heilmittel“ (Thaa 2005: 35) gegen die Entfremdung, die aus Rationalisierung, Markt und Bürokratie erwächst.

Ob Max Weber ein überzeugter Anhänger der Demokratie war, ist strittig. Manche bejahen die Frage, beispielsweise Fetscher (1970: 42), Wolfgang J. Mommsen (1993) und Andreas Anter (2005: 131). Andere verneinen sie mit Hinweis auf Webers Fixierung auf das Führertum, so Lukacs (1962: 533, 538) und Wang (1997: 160, 186f.). Weber selbst erklärte seine Haltung zur Demokratie zweckrational: Demokratie sei ihm nie Selbstzweck gewesen, schrieb er 1917 in *Das preußische Wahlrecht*. Ihn interessiere allein die „Möglichkeit einer sachlichen nationalen Politik eines starken nach außen geeinten Deutschlands“ (Weber 1984d: 234). Er wisse, dass im alten monarchischen Regime im Lande „die deutsche Politik in der Welt erfolglos bleiben werde und müsse“ (ebd.: 234). Ähnlich instrumentell denkt Weber bei seinem Plädoyer für Parlamentarisierung und bei seinen Äußerungen über andere „Techniken“ der Staatsmaschinerie (Weber 1989: 596). Sein Eintreten für Parlamentarisierung war, so erläuterte Marianne Weber in ihrem „Lebensbild“ ihres Gatten, ein „Gebot der Stunde – nicht etwa absolute Norm“ (Weber 1989: 598).

Wer von Max Webers Wertschätzung für Robert Michels weiß, der zum Parteigänger des italienischen Faschismus wurde, könnte mutmaßen, Weber wäre womöglich in den Bann der „Gefolgschaftsdemokratie“ (Breuer 1994) faschistischer Parteien oder der NSDAP gezogen worden (Gerth/Mills 1991: 43). Doch dagegen sprechen das starke liberale Element in Webers Denken und überhaupt sein Werdegang: Weber war ein Wissenschaftler und politisch engagierter Intellektueller, der vor allem in seinen während des Ersten Weltkrieges verfassten Analysen des Deutschen Reiches die Idee der Demokratie zunehmend konkretisierte, in das breiter gefasste Konzept einer offenen Gesellschaft einbaute und seine nationalliberale Position ein Stück weit zurücknahm (Käsler 1995). Mit der Betonung von Konflikt und Konkurrenz, Kräfteressen und Auslese unterschied er sich vom politischen Ideal der deutschen Eliten, aber auch von allen verhand-

lungsdemokratischen Arrangements. Im Gegensatz zum Glauben, dass Interessenkonflikte am besten allein durch Eliten zu regeln seien, ergriff Weber, so die Worte von Rainer Lepsius, zudem Partei „für den Parlamentarismus und für das Recht der Teilnahme aller Parteien am politischen Prozeß, auch der Sozialdemokraten, für die freie Organisation der Interessen der Arbeiterschaft in Gewerkschaften, für den Wettbewerb auf dem Markt, zwischen den Parteien und den verschiedenen, in Institutionen verfaßten Wertsphären der Kultur, d.h. für eine offene Gesellschaft“ (Gneuss/Kocka 1988: 46). Das sind Konkretisierungen der Idee der Demokratie, Konkretisierungen zugunsten von Institutionenordnungen, die, wesentlich semipräsidentiell und plebiszitär ausgerichtet, vor allem Kampf, Wettbewerb, Führerauslese sowie Werbung von freiwilligen Bundesgenossen und freiwilliger Gefolgschaft betonen.

Mit seiner Parteinahme für eine Demokratie, welche die große Masse der Bevölkerung einbezieht und institutionell auf einem Kompromiss zwischen dem parlamentarischen und dem präsidentiellen Regime gründet, greift Weber weit über das hinaus, was die klassischen Demokratietheorien als möglich und zulässig betrachtet hatten. Dass ein Großstaat demokratisiert werden kann, ist für Weber selbstverständlich. Selbstverständlich ist für ihn auch der hohe Preis, der hierfür zu entrichten ist: Die „bürokratisierte Demokratie“ ersetzt den – billigeren – aristokratischen Ehrenbeamten durch ein bezahltes – teureres – Berufsbeamten-tum (Weber 1984c: 606). Auch hat der Demos bei Weber eine der Moderne geziemende Größe. Allerdings traut Weber dem Staatsvolk doch nur eine bedingte Rationalität zu: Die Masse kann nur bis übermorgen denken; sie ist „stets der aktuellen rein emotionalen und irrationalen Beeinflussung ausgesetzt“ (Weber 1984b: 549). Ferner stuft Weber Konstruktionen wie Volkswille oder wahrer Wille des Volkes als nichts anderes als „Fiktionen“ ein, so seine Wortwahl im Brief vom 4. August 1908 an Robert Michels (Weber 1990: 614). Zudem weiß er, wie eng der moderne bürokratische Staat den Spielraum der Demokratie begrenzt. Denn über viele Angelegenheiten des öffentlichen Lebens herrscht nicht das Volk, sondern die Verwaltung. Und die Bürokratie, so lehrt Weber, ist weiter auf dem Vormarsch.

#### 9.4 Herrschaftssoziologie der Demokratie

Darin erschöpft sich Webers Beitrag zur Demokratietheorie nicht. Hinzu kommt ihr herrschaftssoziologischer Kontext (Hanke/Mommsen 2001, Fitzi 2004, Schönberger 2007). Im Zentrum der Herrschaftssoziologie stehen drei Typen legitimer

Herrschaft: die traditionale, die legale und die charismatische Herrschaft. Die traditionale Herrschaft beruht „auf dem Alltagsglauben an die Heiligkeit von jeher geltender Tradition und die Legitimität der durch sie zur Autorität Berufenen“ (Weber 1976: 124). Beispiele sind das patriarchalische Familienoberhaupt oder der Landesvater. Die Legitimität der legalen Herrschaft hingegen basiert „auf dem Glauben an die Legalität gesetzter Ordnungen und des Anweisungsrechtes der durch sie zur Ausübung der Herrschaft Berufenen“ (Weber 1976: 124). Und die charismatische Herrschaft existiert „kraft affektiver Hingabe an die Person des Herren und ihre Gnadengaben (Charisma), insbesondere: magische Fähigkeiten, Offenbarung oder Heldentum, Macht des Geistes oder der Rede“ (Weber 1988b: 481). Beispiele sind der Prophet, der siegreiche Kriegsfürst und der Demagoge.

In Webers Herrschaftssoziologie ist die Demokratie ein Unterfall von Herrschaft kraft alltäglicher oder außeralltäglicher Autorität (Schluchter 1988: 546ff.). Und zweifelsfrei gehört ein bestimmter Demokratietypus zur charismatischen Herrschaft, nämlich die plebiszitäre Demokratie. Unstrittig ist ferner, dass das Wahlbeamtenamt, ein direktdemokratisch gewählter Magistrat, eine legale Herrschaft mit demokratischem Verwaltungsstab verkörpert (Schluchter 1988: 552f.). Zudem ist der Fall der „führerlosen Demokratie“ durch „das Streben nach Minimierung der Herrschaft des Menschen über den Menschen“ gekennzeichnet (Weber 1976: 157).

Allerdings kann die Herrschaft in der Demokratie etwas Besonderes werden. Die Demokratie, insbesondere ihre plebiszitäre Variante, ist eine Führer-Masse-Beziehung, in der das charismatische Legitimitätsprinzip „antiautoritär“ oder „herrschaftsfremd“ umgedeutet werden kann, so Webers Wortwahl (ebd.: 155ff.). Doch damit wird der legitime Herr nur noch zu „einem Herren von Gnaden der Beherrschten“ (ebd.: 156). Und den können die Beherrschten, das Volk, „nach Belieben wählen und setzen, eventuell auch: absetzen“ (ebd.). Damit ist es aus mit der Herrlichkeit des Herrschens und der Prächtigkeit politischer Führung.

Max Weber sind aufschlussreiche Einordnungen der Demokratie in die Herrschaftssoziologie zu verdanken. Sicherlich führt er den Leser dabei mitunter durch ein „Labyrinth“ (Breuer 1994: 176). Webers Herrschaftslehre unterscheidet, wie erwähnt, zwischen traditionaler, legaler und charismatischer Herrschaft. Mindestens an einer Stelle wich Weber allerdings von der dreigliedrigen Herrschaftstypologie ab und fügte die Demokratie als vierten Legitimitätsgedanken hinzu. So geschah es in einem Vortrag im Jahre 1917, in dem Weber ausführte, die Entwicklung des modernen abendländischen Staatswesens sei gekennzeichnet

„durch das allmähliche Entstehen eines vierten Legitimitätsgedankens (...), derjenigen Herrschaft, welche wenigstens offiziell ihre eigene Legitimität aus dem Willen der Beherrschten ableitet“ (zitiert nach Breuer 1994: 176).

Die Lehre von der Demokratie als antiautoritärer, herrschaftsfremder Veranstaltung hat Stefan Breuer zu einer interessanten Neugruppierung von Webers Bausteinen zur Demokratietheorie angeregt. Breuer schlägt vor, Webers Sichtweise der demokratischen Legitimität als herrschaftsfremdes Prinzip auszubauen. Eine Bewegung, die sich auf den Willen der Beherrschten beruft und die den Herren an die Kette ihres Willens legt, hat revolutionäre Qualität. Eine solche Bewegung zielt auf Ablösung einer Herrschaftsstruktur mit genau definierten Rollen, Rechten und Pflichten durch eine „Antistruktur“ (Breuer 1994: 179). In der „Antistruktur“ sind die Ordnungen und Regeln des Alltags außer Kraft gesetzt. In ihr gehen soziale Beziehungen, die normalerweise fixiert sind, in einen Prozess über, der „offen und fließend ist und in dem die Individuen sich nicht als Träger von Rollen und Rollensegmenten gegenüber treten, sondern als ganze, konkrete Personen“ (ebd.: 179). Normalerweise handelt es sich bei einer „Antistruktur“ um einen außergewöhnlichen Sachverhalt von relativ geringer Dauer.

Mit Hilfe der Unterscheidung zwischen „Struktur“ und „Antistruktur“ konstruiert Breuer eine neue Demokratietypologie. Diese teilt die verschiedenen Formen der Demokratie nach zwei Gesichtspunkten ein: danach, „ob sie in der Antistruktur verharren oder den Schritt zur Struktur vollziehen“, und danach, ob sie bei der Regelung der Beziehung zwischen Herren und Beherrschten „mehr persönliche oder überpersönliche (sachliche) Lösungen bevorzugen“. Die Kreuzung beider Unterscheidungen ergibt vier Typen. Der erste Typ ist definiert durch dauerhafte Antistruktur und überpersönliche Regelung der Beziehung zwischen Herren und Beherrschten. Ihn bezeichnet Breuer als Typ der unmittelbaren Demokratie. Der zweite Typ kommt durch die Kreuzung von Antistruktur und personalem Charisma zustande. Weber hat diesen Typus unter Bezugnahme auf religiöse Bewegungen und die Gefolgschaft eines Kriegerfürsten erörtert und dem Sinne nach als Gefolgschaftsdemokratie gedeutet. Breuer geht darüber hinaus, indem er in dem Typus der Gefolgschaftsdemokratie auch den Prototyp einer Verbindung zwischen einem faschistischen Führer und der zur „Volksgemeinschaft“ erklärten Gefolgschaft sieht. Der dritte Demokratietypus ergibt sich aus der Kombination von Struktur und sachlicher, überpersönlicher Regelung des Herrschaftsproblems. Hieraus entsteht der Typ der repräsentativen Demokratie, der herrschaftssoziologisch am ehesten der legalen Herrschaft entspricht. Den vierten Typus kennzeichnet die Kreuzung von Struktur und persönlicher Regelung des Herrschaftsverhältnisses. Dies ist der Typus der plebiszitären De-

mokratie oder der plebiszitären Führerdemokratie. Überdies kann man Breuers vier Typen der Demokratie in mannigfache Untertypen gliedern, beispielsweise in solche mit oder ohne Gewaltenteilung, in liberal oder autoritär verfasste, und in Herrschaftsformen, in denen Parteien wichtig oder unwichtig sind.

Das sind nützliche Vorschläge. Sie geben Geleitschutz beim Weg durch das „Labyrinth“ von Webers demokratiethoretischen Botschaften. Obendrein ergänzen sie die Demokratietypologien durch die genauere Identifizierung charismatischer Demokratieformen. Doch kann man auch nachvollziehen, warum Weber sich in der Regel mit drei Typen legitimer Herrschaft begnügte. Das reicht auch zur Einordnung der Demokratie: die Demokratie kann traditional, legal und charismatisch fundiert sein. Allerdings ist im Fall der demokratischen Legitimation zu bedenken, dass der Demos oder die Mehrheit desselben letztendlich der Herr ist und die vom Demos eingesetzten Regierenden nur Herren auf Widerruf sind. Der Demokratie steht die Vergänglichkeit des Herrschens auf die Stirn geschrieben.

### 9.5 Webers Beiträge zur Demokratietheorie

Webers herrschaftssoziologische Durchleuchtung der Demokratie fügt der Demokratietheorie zudem eine bis dahin vernachlässigte Dimension hinzu: die Wirkungen der Demokratie auf den politischen „Output“ und dessen Folgen für Gesellschaft und Wirtschaft. Das geschieht in Webers Analyse der Zusammenhänge zwischen der antiautoritären Umdeutung charismatischer Herrschaft und der Wirtschaft (Weber 1976: 157f.). Diese Zusammenhänge sind zweiwertig. Normalerweise führt die antiautoritäre Umdeutung des Charismas „in die Bahn der Rationalität“ (Weber 1976: 157). Das ist vor allem dann der Fall, wenn der plebiszitäre Herrscher sich der Förderung des materiellen Wohlstandes der Beherrschten verschreibt und sich dabei der Formalisierung und Legalisierung des Rechts bedient. Webers Paradebeispiel dafür ist der Bonapartismus von Napoleon I. und Napoleon III.

Die antiautoritäre Umdeutung des Charismas kann aber auch die formale Rationalität der Wirtschaft schwächen. Das geschieht, wenn materiale Gerechtigkeitsvorstellungen die Wirtschaftspolitik, die Staatstätigkeit insgesamt, die Verwaltung und die Justiz bestimmen. Webers Paradebeispiel hierfür ist die griechische Demokratie der perikleischen und nachperikleischen Zeit. Dort wurde Recht nach „materialer“ Gerechtigkeit entschieden, in Wahrheit aber „nach Tränen, Schmeicheleien, demagogischen Invektiven und Witzen“ (Weber 1976: 158).

Eine dritte Variante der Beziehungen zwischen Wirtschaft und antiautoritärer Umdeutung des Charismas verkörpert die Demokratie in den Vereinigten Staaten von Amerika. Dort herrscht das Wahlbeamtentum. Das aber bedeutet Emporkommen eines „Parteibeamtentums“ (Weber 1976: 158) anstelle des Fachbeamtentums. Doch das Parteibeamtentum neigt angesichts drohender Abberufung und Nichtwiederwahl nicht zu sachlicher Verwaltung und Rechtsprechung, sondern zu politischer Administration und Justiz – und ist hochgradig anfällig für Korruption. Dass dies auf eine massive „Störung formal rationaler Wirtschaft“ (ebd.: 158) hinausläuft, liegt auf der Hand. Dennoch hat die Beschädigung der Wirtschaft ihren Sinn. Max Weber erläutert ihn anhand einer Begebenheit auf seiner Amerikareise. Seine Frage, warum sie sich so oft von bestechlichen Parteileuten regieren ließen, hätten die angloamerikanischen Arbeiter so beantwortet: Erstens sei die Vitalität der amerikanischen Wirtschaft und Gesellschaft so groß, dass auch nach Abzug der Kosten der Korruption noch genügend Verdienstmöglichkeiten für die anderen übrig blieben. Zweitens liege der Vorteil darin, dass die korrupten Parteibeamten eine Kaste seien, auf die sie, die Arbeiter, „spucken“ könnten, wohingegen Fachbeamte nach deutscher Art eine Kaste seien, die „auf die Arbeiter spucken“ würden (ebd.: 158).

Max Weber hat der Demokratietheorie Substantielles hinzugefügt. Ihre herrschaftssoziologische Durchleuchtung gehört dazu, ebenso die Bestandsaufnahme der Strukturschwächen in Deutschlands politischem Betrieb und die These, dass Institutionenreformen wie Demokratisierung des Wahlrechts, Parlamentarisierung und „plebiszitäre Führerdemokratie“ bessere Grundlagen für eine innen- und außenpolitisch leistungsfähige Politik seien. Ferner ist ihm eine weitere These zugute zu halten: Die Demokratie eignet sich mehr als andere Herrschaftsformen für Wettbewerb, Offenheit und Anpassung an äußeren und inneren Wandel, einschließlich der Integration der aus dem Krieg zurückkehrenden Soldatenmassen und der Arbeiterschaft. Überdies fügt Weber der Demokratietheorie eine bislang vernachlässigte Dimension hinzu: die Wirkungen der Demokratie auf die Wirtschaft. Das ist ihm ebenso gutzuschreiben wie seine These von den Performanzvorteilen der Demokratie gegenüber autokratischen Staatsformen.

Allerdings enthält Webers Beitrag zur Demokratietheorie auch Unschärfen und Schwachstellen. Webers scharfe Kritik am politischen Betrieb des kaiserlichen Deutschlands ist eindrucksvoll. Und doch ist die Mängelliste, die er der deutschen Politik dieser Zeit vorhält, unvollständig. Auf ihr fehlen beispielsweise die sich überlappenden Modernisierungskrisen im Kaiserreich, und zu kurz kommen die schier unantastbare Sonderrolle des Militärs, der Sozialimperialismus und der Antisemitismus (Wehler 1995). Ferner hat Weber manche der Er-

zungenschaften des Kaiserreiches unterbewertet oder ausgeblendet, beispielsweise den Aufbau der staatlichen Daseinsvorsorge auf kommunaler und gesamtstaatlicher Ebene und die Leistungen in der Wissenschaftsförderung (Nipperdey 1992).

Zweitens: Webers Vorschlag für die Neuordnung der politischen Institutionen im Nachkriegsdeutschland enthält neben viel Brauchbarem auch Störanfälliges. Die Demokratisierung Deutschlands war innergesellschaftlich hochgradig umstritten. Und wie die Geschichte der Weimarer Republik zeigt, konnte sich die Demokratie dort nicht stabil verwurzeln (Lepsius 1978). Ferner empfahl Weber mit der Mischung aus parlamentarischem Regierungssystem und Präzidentialismus (mit jeweils eigenständiger Legitimierungskette des Parlaments und des Präsidenten) eine störanfällige Architektur der politischen Institutionen. Dass der von Weber empfohlene Parlamentarismus obendrein „ein Parlamentarismus ohne Misstrauensvotum“ war (von Beyme 2002: 219), macht Webers „Führerdemokratie“ nicht besser. Überdies sind die institutionellen Sicherungen gegen das Machtstreben der Exekutive und Legislative in Webers „Führerdemokratie“ schwach. Weber behilft sich im Wesentlichen mit der Annahme eines Gleichgewichts zwischen Parlament und plebiszitär legitimiertem Führer und generell zwischen Herrschenden und Beherrschten. Doch damit überschätzt er die Geschlossenheit und die Handlungs- und Durchsetzungsfähigkeit des Staatsvolkes gegen einen politischen Führer, der schon zum „Vertrauensmann der Massen“ (Weber 1984b: 540) geworden ist. In gewisser Weise ist das konsequent: Weber neigt dazu, „Steigerung der Macht des Staates“ zu empfehlen, „nicht dessen Mediatisierung“ (Mommsen 2001: 311). Politik im Staat ähnelt insoweit der Politik zwischen Staaten in einem Hobbes'schen internationalen System: Jeder ist dem anderen ein Wolf, sofern er ihn nicht als Bundesgenossen oder als Teil seiner Gefolgschaft gewonnen hat.

Das wirft einen Schatten auf Webers Verständnis von Politik. Dessen Zentrum sind Macht, Wettbewerb, Werbung von Gefolgschaften und von Bundesgenossen, Durchsetzung und vor allem Kampf. „Politik ist: Kampf“ (Weber 1984b: 460, Anm. 2). Mit diesen Worten benennt Weber in kaum zu überbietender Zuspitzung die „Nietzscheanische Komponente“ seiner Herrschaftssoziologie (Mommsen 2001: 319). Folgerichtig prüft er die politische Struktur eines Landes daraufhin, ob sie die angemessene Ordnung zur Austragung des Konkurrenzkampfs und zur Auswahl geeigneter Führungspersonen ist. Doch das Begriffsinstrumentarium ist nicht komplex genug für die Analyse vielgliedriger politischer Systeme und Gesellschaften. Webers Blick auf die Politik vernachlässigt nicht nur den Demos, vor allem dessen Eigenheiten und Eigensinn, sondern auch die viel-

fältigen Interdependenzen zwischen dem Demos und den politischen Führern, ferner das Gegen- und Miteinander der verschiedenen Elitengruppen, aber auch den Kooperationszwang komplexer Gesellschaften, und er sieht, seine Lehre von der „führerlosen Demokratie“ zeigt es, in institutionell gezügelten Demokratien eher eine Schwäche.

Viertens: Webers Analyse des Verhältnisses zwischen Herren und Beherrschten ist kopflastig. Die Nebenwirkungen strahlen auch auf seinen Beitrag zur Demokratietheorie aus. Dort kommen die Beherrschten zu kurz: Ihre Zusammensetzung, ihre Präferenzen und das Gewicht ihrer Gruppen auf dem Stimmenmarkt spielen kaum eine Rolle.

Fünftens unterschätzt Weber das Verselbständigungspotenzial eines charismatischen Führers (Kershaw 1998). Hingegen überschätzt er lange die Eignung des demokratischen Wettbewerbs zur Herausbildung kompetenter politischer Führer. Dass der Ausleseprozess mangelhaft oder kontraproduktiv sein kann, wird nicht ausreichend bedacht. Vielmehr folgt Weber einer eigentümlich harmonisierenden Sichtweise der Auslesefunktionen harter Konkurrenz und harten Kampfes. Es ist, als ob die Modellvorstellung einer automatisch zur Selbststabilisierung neigenden Marktökonomie ihm den Blick auf die Unzulänglichkeiten der Mechanismen politischer Märkte verstelle. Schon Tocqueville hatte die Funktion des Wettbewerbs viel skeptischer beurteilt. Und wenige Jahre nach Webers Tod sollte Carl Schmitt Webers Prognose, das Parlament werde zur Auslesestätte einer neuen handlungsfähigen politischen Elite, als Fehldiagnose verhöhnen können (Schmitt 1926: 8). Allerdings konnte Schmitt dabei an die Kritik der „führerlosen Demokratie“ anknüpfen, die Weber beispielsweise in *Der Reichspräsident* und in *Politik als Beruf* entwickelte und die nach seiner Sicht Deutschland im Jahre 1919 kennzeichnete.

Webers Theorie der Führerdemokratie laboriert an einer spekulativen Komponente. Wie eine entwickelte Demokratie funktionieren würde, gar noch eine der semipräsidentiellen Art, konnte weder Weber noch ein anderer seiner Zeitgenossen wissen. Selbst Webers Vergleichsgesellschaften – England und die USA – waren zur Zeit des Ersten Weltkrieges nach heutzutage üblichen Standards noch keine vollen Demokratien (Vanhanen 1984). Und wie eine plebiszitäre Führerdemokratie in Deutschland wirken würde, konnte zu Webers Zeit niemand voraussagen. Der feste Glaube an ihr Funktionieren zeigt, dass selbst für den ansonsten so kühl analysierenden Weber die Demokratie zu einem „Inbegriff rettender Zukunftserwartungen“ (Meier u.a. 1972: 895) geworden war.

Insoweit war Webers Parteinahme für Demokratisierung, Parlamentarisierung und Führerdemokratie in Deutschland ein Sprung ins Dunkle. Weber mein-

te, er würde gelingen und mit einer sanften Landung abgeschlossen werden. Doch das war nicht der Fall. Als bald wurde der Reichspräsident der Weimarer Republik vom Volk gewählt, so wie Weber das empfohlen hatte. Doch das machte die „improvisierte Demokratie“ (Eschenburg 1963) der Weimarer Republik nicht leistungsfähiger, sondern störanfälliger – im Gegensatz zu Webers Hoffnung. Und 1933 endete die erste deutsche Demokratie gar in der vom Reichspräsidenten zu verantwortenden Machtübergabe an Adolf Hitler, den demagogischen Führer der Nationalsozialistischen Deutschen Arbeiterpartei. Hitlers Aufstieg wirft tiefe Schatten auf Webers „Führerdemokratie“. Verkörperte Hitler nicht einen erfolgreichen politischen Führer im Weber'schen Sinne? War er nicht aus einem schonungslosen politischen Kampf als Sieger hervorgegangen?

Allerdings ist Weber erneut in Schutz zu nehmen, denn Hitlers Herrschaft ging weit über die Grenzen der Weber'schen „Führerdemokratie“ hinaus: Im Zusammenspiel mit einer Gefolgs- und Bundesgenossenschaft, die dem Grundsatz folgte, den Führerbefehl zu antizipieren – „Dem Führer entgegen arbeiten“ (Kershaw 1998: 663ff.) ist hierfür der Schlüssel –, hebelten Hitler und seine Anhänger als bald den Verfassungsstaat und die Demokratie aus und errichteten an deren Stelle ein totalitäres Regime mit charismatischem Herrschaftskern (Wehler 2003: 623ff., 675ff.).

## Kapitel 10

### Demokratie als Markt und Methode: Joseph Schumpeter

Alexis de Tocquevilles *Über die Demokratie in Amerika* ist der Durchbruch zur erfahrungswissenschaftlichen Analyse von Vorzügen und Nachteilen moderner Demokratien. Max Weber bahnt den Weg für die genaue Analyse von Strukturdefekten autoritärer Staatsformen und schärft den Blick für die Legitimationsleistung und die Legitimationsprobleme der Demokratie. Zwei weitere Meilensteine der modernen Demokratietheorie folgen in diesem und dem nächsten Kapitel: Joseph Schumpeters und Anthony Downs' Analysen der Demokratie.

Demokratie betrachten Schumpeter und Downs als einen Markt. Auf diesem Markt werben politische Unternehmer um Wählerstimmen, und auf ihm werden Wählerunterstützung und Wählerforderungen getauscht gegen Angebote der Politik, die von Problemlösungen über Patronage bis zu symbolischer Politik reichen (Parsons 1959). Anthony Downs, der Autor der *Ökonomischen Theorie der Demokratie*, errichtete sein Werk ausdrücklich auf der Grundlage von Schumpeters Demokratietheorie (Downs 1957a). Deshalb kommt in Betracht, beide Autoren als Vertreter einer Theoriefamilie zu betrachten, wie in der 1. und 2. Auflage des vorliegenden Buches. Allerdings bestehen zwischen Schumpeters und Downs' Ansatz erhebliche Unterschiede. Das spricht letztlich dafür, ihre Beiträge zur Demokratietheorie getrennt vorzustellen.

#### 10.1 Der politische Kontext

Seine demokratietheoretischen Ausführungen legte Joseph Alois Schumpeter (1883-1950) hauptsächlich in *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie* vor, wenn gleich ein Teil der Thesen dieses Buches von ihm schon rund zwei Jahrzehnte früher angedacht worden war (Schumpeter 1952: 478ff.). *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie* wurde in den Jahren von 1938 bis 1941 geschrieben und erschien in englischer Sprache im Jahre 1942. Eigentlich sollte es eine allgemeinverständliche Ergänzung zu Schumpeters *Business Cycles* (1939) werden, die dort hintangestellte Institutionenanalyse nachliefern und die Sozialismusstudien des Verfassers weiterführen. Diese standen im Zeichen des Vormarsches des stalinistischen Sozialismus. Doch prägte sie auch die Auffassung, dass die Verlagerung der ökonomischen Angelegenheiten von der privaten in die öffentlich-staatliche Sphäre auch in den westlichen Ländern voranschreite, dort allerdings auf sanften Pfoten. In *Business Cycles* hatte Schumpeter die heroische Annahme vertreten, die

Institutionen des Kapitalismus seien in der von ihm untersuchten Periode – 1787 bis 1938 – im Wesentlichen konstant geblieben. Diese Annahme ließ er in *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie* fallen und ersetzte sie durch die These, der Kapitalismus habe sich fundamental gewandelt und sich selbst unterminiert. Und zwar aufgrund seiner Effizienz – eine paradoxe Konstruktion, die Schumpeter von Marx, dessen Analytik er schätzte, übernommen hatte. Überdies vertrat Schumpeter nunmehr die Auffassung, dass im Zuge dieser Transformation auch die Unternehmerfunktion veralte, die schützenden Gesellschaftsschichten des Kapitalismus zerstört, seine politisch-kulturellen Grundlagen untergraben und der institutionelle Rahmen der kapitalistischen Marktwirtschaft erodieren würde. Hinzu komme die wachsende Feindseligkeit der Intellektuellen gegen den Kapitalismus. Zudem würde die Demokratie einer der selbsterzeugten Totengräber des Kapitalismus – durch Überlastung der Ökonomie sowie durch politische Beschlüsse, die weg von der kapitalistischen Marktökonomie führen.

Schumpeters demokratietheoretische Ausführungen sind größtenteils im vierten Teil von *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie* enthalten. In ihm entwickelt Schumpeter eine spektakuläre und auf den ersten Blick paradox anmutende These, nämlich die von der Verträglichkeit von Sozialismus und Demokratie. Der Sozialismus sei insoweit politisch-kulturell indeterminiert.

Das ist eine überraschende Aussage, denn Schumpeter war wahrlich kein Sozialist. Sein Biograph Richard Swedberg beschrieb Schumpeters politischen Standort wie folgt: Während des Ersten Weltkrieges definierte Schumpeter sich als Konservativer, als Nationalist, als Royalist, der auf Seiten der österreichisch-ungarischen Monarchie stand, in der er aufgewachsen war. Zeitlebens identifizierte er sich mit einer konservativen Position (Swedberg 1991: 145f.). In wissenschaftlicher Hinsicht aber haben ihn die unterschiedlichsten Denker und Schulen geformt: Karl Marx und Max Weber zählen zu ihnen, die deutschsprachige Nationalökonomie, aber auch der zwischen Marxismus, Syndikalismus und Faschismus oszillierende George Sorel, ferner Beiträge der spanischen Rechten, die Elitetheorien insbesondere von Gaetano Mosca und Vilfredo Pareto sowie die Oligarchielehre von Robert Michels (Swedberg 1991, Scheuerman 2006).

Gesellschaftskritik, Kulturpessimismus und ein kultivierter Konservatismus, der sich aus verklärender Rückschau auf die bürgerliche Lebenswelt vor 1918 speiste, trugen zu Schumpeters scharfen Urteilen über die Welt nach 1918 bei. Vieles in der Nachkriegswelt fand er abscheulich – überall wird auf niedriges Niveau nivelliert: „All standards were lowered in everything, art ... and sexual morals included, down to rules of civilized behavior in private life. A world had

crashed. A Jazz civilization emerged and this was so everywhere“, so wird er von Swedberg zitiert (1991: 146).

Auch die Politik in Amerika, wo er von 1932 bis zu seinem Lebensende am *Department of Economics* der Harvard University lehrte, kritisiert Schumpeter scharf. Von der Innen- und Außenpolitik des Präsidenten Franklin Roosevelt beispielsweise hält er herzlich wenig und attackiert sie vehement. Sie führe in den Krieg, bereite den Weg für den Sozialismus und züchte mit der Unterstützung Stalins ein noch schlimmeres Regime als das von Hitler heran (Swedberg 1996). Die rabiate Kritik an Roosevelt trägt mit zur sozialen Isolierung Schumpeters und dazu bei, dass er vom FBI beobachtet und – fälschlicherweise – als Anhänger Hitlers verdächtigt wird (ebd.: XIV). Auch der Osten bot Schumpeter wenig Tröstliches. Den Sozialismus verabscheut er zeitlebens – trotz seiner Diagnose, dass dieser wohl das Schicksal auch der westlichen Länder sei. Lenin gilt ihm als ein vom „mongolischen Despotismus“ geprägter Führer, und die Sowjetunion wertet er ebenfalls als Fall eines abscheulichen „Despotismus“ (Schumpeter 1996a: 358, 363). Stalin hält er für ebenso fürchterlich wie Hitler, ja: im Grunde für noch gefährlicher (Swedberg 1996: XIII f.). Folgerichtig deutet Schumpeter den Pakt Roosevelts mit Stalin gegen Hitler-Deutschland als ein unheilsschwangeres Zeichen. Und dass Amerika nach dem Sieg über Deutschland nicht die Sowjetunion militärisch niederringt, sondern ihre Expansion in Europa hinnimmt, hält er für einen weiteren zentralen Fehler der Politik Amerikas (Swedberg 1991: 170).

All dies zeigt die Anfälligkeit der Demokratie für schwere Fehler. Aber im Unterschied zu Tocqueville, der eine ähnliche Diagnose stellte, sie aber durch die hohe Fehlerkorrekturfähigkeit der Demokratie aufgewogen sah, findet Schumpeter keinen Anlass für eine optimistischere Sicht der Dinge. Die Gangart der Demokratie in Amerika, insbesondere die Art und Weise, wie die Parteien um die Wählerstimmen ringen, bestärkt seine Grundhaltung: Da wird mit härtesten Bandagen um Marktanteile gerungen, mit Manipulation und Propaganda, mit Lug und Trug, mit Korruption und notfalls unter Einsatz von Gewalt. Die Politikresultate der Demokratie missfallen Schumpeter nicht minder: Nicht nur die Außenpolitik scheint ihm desaströs zu sein, sondern auch die Innenpolitik, insbesondere der „New Deal“ von Roosevelt, d.h. die sozial- und wirtschaftspolitischen Reformen, mit denen die amerikanische Bundesregierung in einem bis dahin in den USA ungekannten Maß in die Gesellschaft und die Wirtschaft eingriff. Den „New Deal“ aber deutet Schumpeter als „March into Socialism“ (Schumpeter 1996b) – Abmarsch in den Sozialismus im Sinne von „Eroberung des privaten Gewerbes und Handels durch den Staat“ (ebd.: 421, Übersetzung M.S.).

## 10.2 Die demokratische Methode

Schumpeters Demokratietheorie wird im vorliegenden Buch unter der Kapitelüberschrift „Demokratie als Markt und als Methode“ vorgestellt. Fast ebenso gut könnte sein Werk als „elitistische Demokratietheorie“, „Theorie der wettbewerblichen Führerdemokratie“ oder „Theorie konkurrierender Eliten“ (Scheurman 2006) angekündigt werden. Das ist das Zentrum von Schumpeters Demokratietheorie – und nur auf einem Nebenschauplatz deutet Schumpeter eine zweite Theorievariante an, in der die Demokratie als eine „transformative gesellschaftliche Tendenz“ (Medearis 2001: 200ff.) begriffen wird, die auf Demokratisierung hinausläuft und demokratische Überzeugungen, Werte und Ideologien sowie soziale Bewegungen viel stärker betont als die markt- und methodenzentrierte Theorievariante. Da diese Theorievariante aber der viel weiter ausgebauten und wegweisende Teil der Schumpeter'schen Lehre ist, steht sie im Mittelpunkt dieses Kapitels.

Wie Max Weber rückt auch Schumpeter das politische Führungspersonal ins Zentrum. Auf die politischen Führer setzt er, wenn es darum geht, die Demokratie zu bewahren und ihre Stärken zu nutzen. Diese Schicht modelliert er so wie er die Führungsklasse der Wirtschaft nach dem Vorbild des innovations- und wettbewerbsfähigen Unternehmers porträtiert. Wie der Unternehmer, so hat auch der Politiker mit wankelmütigen, manipulationsanfälligen Kunden zu tun, mit Stimmungsschwankungen unterliegenden Märkten und mit bestimmten Spielregeln für die Verfassung der Märkte. Den Wettbewerb um politische Führungspositionen allerdings betont Schumpeter weit stärker als Weber.

Letztlich propagiert Schumpeter eine vorwiegend prozedurale Definition der Demokratie: Die Demokratie ist eine politische Methode, nicht ein Ziel oder ein Wert an sich. Schumpeters berühmte Demokratiedefinition lautet: „Die demokratische Methode ist diejenige Ordnung der Institutionen zur Erreichung politischer Entscheidungen, bei welcher einzelne die Entscheidungsbefugnis vermittelt eines Konkurrenzkampfes um die Stimmen des Volkes erwerben“ (Schumpeter 1950: 428). Genaugenommen ist diese Übersetzung zu schwach. Im englischen Original heißt es nämlich „power to decide“, und das ist stärker als „Entscheidungsbefugnis“.

Mit der Deutung der Demokratie als Methode, aber auch als Markt, folgt Schumpeter den Spuren von Max Weber. Eine „Ordnung der Institutionen“ ist die Demokratie, so heißt es in der zitierten Stelle. Das weist auf die institutionenkundliche Tradition der Schumpeter'schen Demokratielehre hin. Zum Hervorbringen politischer Entscheidungen dient diese Institutionenordnung, so besagt

Schumpeters Demokratiedefinition weiter. Mithin dient sie dazu, Beschlüsse mit Anspruch auf gesamtgesellschaftliche Verbindlichkeit herbeizuführen. Das deutet auf das entscheidungstheoretische und auf Policy-Fragen bezogene Fundament von Schumpeters Demokratielehre. Überdies bringt seine Demokratiedefinition den Wettbewerb von Kandidaten oder politischen Führern um Machtpositionen ins Spiel. Auch hier folgt Schumpeter Weber. Doch infolge seiner wirtschaftswissenschaftlichen Ausbildung betont er das Wettbewerbsprinzip stärker als Weber, dem der Sinn mehr nach Auslese im Geiste von Nietzsche stand. Schlussendlich hebt Schumpeters Demokratiedefinition auf die Mobilisierung von Stimmen ab – ja: auf den Erwerb von Wählerstimmen, und nicht vorrangig auf Legitimität der Herrschaft wie Weber. Hier knüpft Schumpeter erkennbar an wirtschaftswissenschaftlichen Lehren der Produktion, des Konsums und des Tauschs an. Der eine handelt mit Öl, der andere mit Stimmen (Schumpeter 1996a: 285).

Mit seiner Demokratiedefinition errichtet Schumpeter einen Grundpfeiler der „realistischen“ Demokratielehre oder, wie manche sagen, der „revisionistischen Demokratietheorie“ (Neal 1995: 1248). Diese Lehre grenzt Schumpeter nachdrücklich von der normativen, am Gemeinwohl ausgerichteten Begriffsbestimmung ab. Letztere nennt er die „klassische Lehre der Demokratie“ des 18. Jahrhunderts. Ihr zufolge ist die Demokratie „jene institutionelle Ordnung zur Erzielung politischer Entscheide, die das Gemeinwohl dadurch verwirklicht, daß sie das Volk selbst die Streitfragen entscheiden läßt und zwar durch die Wahl von Personen, die zusammenzutreten haben, um seinen Willen auszuführen“ (Schumpeter 1950: 397).

Schumpeter behauptet, seine Definition der klassischen Demokratielehre erfasse die Philosophie der Demokratie im 18. Jahrhundert. Doch das ist maßlos übertrieben (Pateman 1970). Für Schumpeter bringt die methodenorientierte Demokratiedefinition jedoch einen dramaturgischen Vorteil. Seiner Lesart zufolge ruht die „klassische Lehre der Demokratie“ auf brüchigen Pfeilern. Einer dieser Pfeiler ist die Vorstellung vom Gemeinwohl. Ihr hält Schumpeter entgegen, es gebe „kein solches Ding wie ein eindeutig bestimmtes Gemeinwohl, über das sich das ganze Volk kraft rationaler Argumente einig wäre oder zur Einigkeit gebracht werden könnte“ (Schumpeter 1950: 399). Denn zu unterschiedlich seien die Vorstellungen der Individuen und Gruppen vom allgemeinen Wohl. Folglich müsse die Annahme aufgegeben werden, Wähler oder Regierungen oder beide strebten nach dem Gemeinwohl. Sie strebten vielmehr primär nach selbstsüchtigeren Dingen, vor allem nach Interessenbefriedigung, Machterwerb und Machterhalt.

Ein Zweites gibt Schumpeter zu bedenken: Selbst wenn es ein hinreichend bestimmtes Gemeinwohl gäbe, beispielsweise das Maximum wirtschaftlicher Bedürfnisbefriedigung, und wenn alle darin übereinstimmten, könnte dennoch über die Mittel, die zu dem allseits anerkannten Ziel führten, der heftigste Streit entstehen (ebd.: 400). Daraus folge – drittens –, dass sich ein besonderer Begriff des Volkswillens oder die *volonté générale* verflüchtige, denn der Volkswillen setze ein eindeutig bestimmtes und von allen anerkanntes Gemeinwohl voraus. Viertens: Abwegig sei die Annahme der „klassischen Demokratielehre“ und des Liberalismus, wonach die Wähler in politischen Fragen ausreichend informiert und zu rationaler Wahl befähigt seien.

### 10.3 Schumpeters Bild vom Wähler

Doch das trifft nicht zu, so Schumpeter, der hiermit eine fundamentale Voraussetzung einer leidlich funktionsfähigen Demokratie radikal hinterfragt. Dass der Wähler nicht ein urteilskräftiges Subjekt ist, sondern ein „Objekt einer psychotechnischen Maschine“, die ihn versklavt, zum „willenlosen Werkzeug“ macht und „stets nur durch Appell an unbewußte Instinkte wirkte“, hatte Schumpeter schon 1920 behauptet (Schumpeter 1952: 478). In *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie* erweitert und ergänzt er diese Sichtweise. Es gibt keine universal gültige Rationalität, so lehrt er dort. Was als vernünftig angesehen wird, unterscheidet sich je nach Epoche und Ort. Vor allem passt die Annahme der Rationalitätsorientierung nicht zu den die Politik typisierenden Handlungen. Relativ vernünftig handeln Wähler in jenen Angelegenheiten, die unmittelbare persönliche materielle Vor- oder Nachteile betreffen. Bei politischen Streitfragen aber erweisen sich die Wähler in der Regel als schlechte Richter oder gar als korrumpierte Juroren, oft sogar „als schlechte Kenner ihrer eigenen langfristigen Interessen“ (ebd.: 414).

Nur Hohn und Spott hat Schumpeter auch für die Lehre vom mündigen Bürger übrig. Handelt es sich um politische Materien fernab von privaten Belangen, beobachtet man bei den Bürgern vielmehr häufig verminderten Wirklichkeitssinn, herabgesetztes Verantwortungsgefühl und zusammenhangslose Willensäußerungen. Der normale Bürger fällt „auf eine tiefere Stufe der gedanklichen Leistung, sobald er das politische Gebiet betritt. Er argumentiert und analysiert auf eine Art und Weise, die er innerhalb der Sphäre seiner wirklichen Interessen bereitwillig als infantil anerkennen würde. Er wird wieder zum Primitiven. Sein Denken wird assoziativ und affektmäßig“ (ebd.: 416f.). Aus diesem Denken erge-

ben sich irrationale Vorurteile und irrationale Handlungsimpulse der Wähler – also gerade nicht rationale Wahlhandlungen wie in der „Rational Choice“-Theorie. Schumpeter hat man deshalb listig als einen Begründer der „Irrational Choice Theory“, der Theorie der irrationalen Wahl, eingestuft (Prisching 1995).

Schumpeter holt aber noch weiter aus: Die Wähler sind in der Politik hochgradig beeinflussbar – und sie sind genauso empfänglich für Manipulation wie ein Kunde, der den Sirenenklängen des Güterangebots und der Produktwerbung folgt. Das ist von größter Bedeutung für das rechte Verständnis des Volkswillens. Schumpeter zufolge betrachtet die „klassische Demokratielehre“ den Willen des Volkes als eine eigenständige, unabhängige Größe, als eine relativ konstante Eingabe in den Willensbildungsprozess. Doch davon hält Schumpeter, geschult an der Lehre vom markt- und werbungsabhängigen Konsumenten und beeinflusst von der Massenpsychologie seiner Zeit, überhaupt nichts. Der Wille des Volkes oder der Wille der Mehrheit ist für ihn vielmehr die abhängige Variable des politischen Prozesses, nicht dessen von vornherein feststehende unabhängige Bestimmungsgröße. Der Wille des Volkes entpuppt sich als „das Erzeugnis und nicht die Triebkraft des politischen Prozesses“ (Schumpeter 1950: 418). Der Wille der Einzelnen oder der Kollektivwille ist folglich nicht ein exogenes Produkt des politischen Prozesses, sondern endogener Natur. Der Kollektivwille ist demnach eine im Willensbildungsprozess erst fabrizierte Größe, und nicht ein Faktor, der schon zu Beginn des Willensbildungsprozesses feststeht.

Das ist von allergrößter Bedeutung. Die Lehre vom endogenen Volkswillen ist ein besonders wichtiger Beitrag zur Demokratietheorie. Und Schumpeters Verdienst wird nicht durch den Hinweis geschmälert, dass der Grundgedanke nicht ganz neu ist. Schon in den altgriechischen Demokratietheorien war die Auffassung verbreitet, dass die Institutionenordnung den Menschen präge und die Institutionen die individuellen Präferenzen bestimmten (Hansen 1991: 320). Der „demokratische Mensch“ beispielsweise, den Platon karikierte, ist auch deshalb ein Mängelwesen, weil die Institutionen der Demokratie selbst voller Haltlosigkeit sind (vgl. Kapitel 1).

Schumpeters Grundlegung der realistischen Demokratietheorie zeichnet „ein trostloses Bild“ (Scheuermann 2006: 411) der Politik auf Massenbasis und mit der Masse. Bei Lichte besehen ist es aber nicht trostloser als das Bild, das viele Konsumenten auf wirtschaftlichen Märkten abgeben. Das Gegenstück zum Schumpeter'schen Wähler ist der Verbraucher ohne Konsumentensouveränität. Just mit dieser Figur modelliert Schumpeter die Nachfrager auf den wirtschaftlichen und den politischen Märkten – eine entscheidende Weichenstellung, die später, so ist im Vorgriff auf das Kapitel 21 zu erwähnen, durch die Lehre von der

Konsumentensouveränität in der Urform der Parteidifferenztheorie zurückgenommen wird.

Doch die Generalisierung der fehlenden Konsumentensouveränität ist nur der Auftakt zur realistischen Demokratietheorie, für die Schumpeter wie kaum ein anderer steht. Auch die Selbstbeschreibung des liberal-demokratischen Denkens hat kaum etwas mit der Realität zu tun. An die Stelle vernünftiger Diskurse treten Appelle ans Irrationale. Die Massendemokratisierung verwandelt die Parteien in „bürokratische Instrumente psycho-technischer Manipulation und Kontrolle“ (ebd.: 411). Das Parlament ist nicht länger Ort der Deliberation. Und aus klugen politischen Akteuren werden Bosse, die ihre Parteien wie Wahlkampfmaschinen führen (ebd.: 411f.).

Zurück zu Schumpeters Definition der Demokratie als Methode, mit der konkurrierende Eliten die Macht zu Entscheidungen von gesamtgesellschaftlicher Bedeutung erlangen. Was spricht für und was gegen sie? Schumpeters Demokratiebegriff ist minimalistisch, doch ist er klarer konturiert als Max Webers Demokratiekonzept. Auch nimmt Schumpeters Demokratiebegriff die drei Komponenten des Politischen zielsicher ins Visier: die Form (oder die Gestalt der Institutionenordnung), den Prozess (bei Schumpeter vor allem die Konkurrenz) und die verbindlichen politischen Entscheidungen der Stimmbürgerschaft und der von ihr gewählten politischen Führung. Zudem erörtert Schumpeter, wie weiter unten dargelegt wird, Funktionsvoraussetzungen und politische Konsequenzen von Demokratien. Auch in dieser Hinsicht geht er über Weber hinaus.

Für seinen schlanken Demokratiebegriff nennt Schumpeter gewichtige Gründe. Erstens grenze dieser Begriff demokratische Regierungsformen eindeutig von nichtdemokratischen ab. Zweitens berücksichtige seine Definition der Demokratie die überragende Rolle der Führungsstäbe, während die klassische Demokratietheorie die Führungsfrage ignoriere. Drittens würden die Willensäußerungen der Wähler nun wirklichkeitsnah gedeutet. Außerdem werde bedacht, dass viele Willensäußerungen verpufften und erst unter bestimmten Bedingungen von politischen Führern in wirkungsvolle Faktoren verwandelt würden. Viertens beleuchte das neue Demokratieverständnis die Beziehung zwischen Demokratie und individueller Freiheit genauer: Der Kampf um Wählerstimmen gewährleiste ein hohes Maß an „Diskussionsfreiheit für alle“ (Schumpeter 1950: 432). Fünftens werde die Kontrolle der politischen Führung durch die Wählerschaft nunmehr realistisch als begrenzt eingeschätzt. Kontrolle erfolge nur in Ausnahmefällen, beispielsweise im Falle der Wiederwahl oder Abwahl von Amtsinhabern. Sechstens sei der aus dem Konkurrenzkampf resultierende Wille nur der Wille der Mehrheit, nicht der Wille des Volkes. Auch das stelle die neue Demokratiedefinition

klar. Und siebte, so fügten Kritiker Schumpeters listig hinzu, habe die Demokratie als Methode insgeheim den Vorteil, die Politik nicht vorrangig den Massen zu überlassen, die weithin als ungebildet, wankelmütig, stupide – wenn nicht gar gefährlich – gewertet werden (Medearis 1997: 829).

#### 10.4 Demokratie als Handel und Tausch

Schumpeter ist bei der Nationalökonomie in die Schule gegangen. Er hat ferner von Karl Marx, von der Massenpsychologie Gustave Le Bons und von Max Weber gelernt. Von der Nationalökonomie seiner Zeit stammen das wettbewerbstheoretische Element und die Kosten-Nutzen-Überlegungen sowie die Lehre von der fehlenden Konsumentensouveränität, die Schumpeter in Gestalt einer elitenzentrierten, angebotsorientierten Theorie des Preiswettbewerbs auf die Politik überträgt. Die pessimistische Lehre vom Wähler entlehnt er zudem zeitgenössischen massenpsychologischen Lehren und sieht sie durch die Funktionsweise der Demokratie in Amerika bestätigt. Von Weber übernimmt Schumpeter die Lehre von der Bedeutung der Organisation, der Bürokratie und der politischen Führung. Und auf Marx lässt sich die Idee zurückführen, wonach die bürgerliche Gesellschaft letztlich an ihrer selbstzerstörerischen Dynamik scheitert.

Dies alles verknüpft Schumpeter in seinen demokratietheoretischen Ausführungen. Die Demokratie (im Sinne der Konkurrenz um politische Führung) habe den Vorsitz geführt „über den Prozeß der politischen und institutionellen Wandlung, durch den die Bourgeoisie die soziale und politische Struktur, die ihrer Machtergreifung voranging, umformte und von ihrem eigenen Standpunkt aus rationalisierte: die demokratische Methode war das politische Werkzeug dieser Rekonstruktion.“ Zwar könne die demokratische Methode in gewissen nichtkapitalistischen Gesellschaften funktionieren, doch letztlich sei sie „ein Produkt des kapitalistischen Prozesses“ (Schumpeter 1950: 471).

Hiervon ist die Frage zu trennen, so lehrt Schumpeter, wie gut die Unternehmerschaft und der Kapitalismus insgesamt mit der von ihnen hervorgebrachten demokratischen Methode zurechtkommen. Schumpeters Antwort ist voller Skepsis. Für ihn läuft der politische Prozess ständig Gefahr, vom Kampf der Interessengruppen überwuchert zu werden. Zudem neigen die politischen Märkte zur Marktvermachtung. Noch schwerer wiegt die selbstzerstörerische Dynamik des Kapitalismus. Sie untergräbt eine Funktionsvoraussetzung der demokratischen Methode, indem nämlich die Bourgeoisie Individuen hervorbringt, „die als politische Führer dadurch erfolgreich waren, daß sie in eine politische

Klasse nichtbürgerlichen Ursprungs übertraten; aber sie brachte nicht eine eigene erfolgreiche politische Schicht hervor...“ (ebd.: 474). Die Bourgeoisie erzeugt mit-hin ihre politischen Totengräber: Gemeint sind vor allem die sozialistischen Theoretiker und Praktiker und deren Parteien und Organisationen.

In wissenschaftlicher Hinsicht knüpft Schumpeter mit seinem Demokratie-begriff an Max Webers Analysen der Bürokratisierung, Parlamentarisierung und Demokratisierung an. Diese ergänzt er um institutionentheoretische, wettbe-werbstheoretische und massenpsychologische Dimensionen. Außerdem fügt Schumpeter der Demokratietheorie einen weiteren Kerngedanken hinzu, der später von der Ökonomischen Theorie der Politik aufgegriffen wird: Er betrachtet die Politik als einen Markt, auf dem Gebrauchswerte zwecks Vermehrung abstrakter Tauschwerte gehandelt werden, insbesondere Machterwerb und Macht-erhalt seitens der Politiker und Vorteilserlangung seitens der Wähler. Nach Schumpeter erfüllt der Konkurrenzkampf um Macht und Amt nützliche gesell-schaftliche Funktionen, wie die Wahl des Führungspersonals und die Spielregel-setzung durch Gesetzgebung. Doch das geschieht nebenher, als Nebenprodukt, „im gleichen Sinn wie die Produktion eine Nebenerscheinung beim Erzielen von Profiten ist“ (Schumpeter: 448). Überdies gibt es auffällige Parallelen zwischen dem Handel mit Waren und der Mobilisierung von Wählerstimmen: „What busi-nessmen do not understand is that exactly as they are dealing in oil so I am deal-ing in votes“, so zitiert Schumpeter einen Spruch, der einem erfolgreichen politi-schen Unternehmer zugeordnet war (Schumpeter 1996a: 285). So ist eben die neue Ordnung, die „Jazz civilization“. In der Demokratie der „Jazz civilization“ geht es nicht vorrangig um Selbstbestimmung, Machtteilhabe, Streben nach Gemeinwohl oder Repräsentation, sondern darum, politische Produkte im Tausch gegen Wäh-lerstimmen zu verkaufen: „democracy is not fundamentally about representation; it is about selling a product – governmental output – in exchange for votes“ (Sha-piro/Hacker-Cordón 1999c: 4).

Schumpeters *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie* ist von den zeitgenös-sischen Erfahrungen mit demokratischen und nichtdemokratischen Staatsverfas-sungen geprägt, und unübersehbar kommt den Negativerfahrungen mit der realen Welt der Demokratie ein großer Einfluss zu. Zu ihrem Erfahrungshorizont gehört der Demokratiezerfall in den 1920er und 1930er Jahren in Ländern wie Deutschland, Österreich, Italien, Portugal, Spanien, Polen und der Tschechoslo-wakischen Republik sowie die Demokratiezerstörung in den Ländern, die von der Wehrmacht im Zweiten Weltkrieg besetzt wurden: Belgien, Holland, Frank-reich, Norwegen und Dänemark. Viele intakte Demokratien sind nicht übrig-geblieben als Schumpeter an *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie* schrieb. Die

USA und Großbritannien – überhaupt die englischsprachigen Demokratien – zählen hierzu, ferner Schweden, Finnland, Island, die Schweiz und Costa Rica. Doch damit ist schon das Ende der Liste der demokratischen Staaten des Jahres 1941 erreicht, also des Jahres, in dem Schumpeter das Manuskript zu *Kapitalis-mus, Sozialismus und Demokratie* abschließt. Die große Mehrheit der souveränen Staaten wird 1941 autoritär regiert oder steht gar unter der Geißel des Totalita-rismus (Marshall/Jaggers 2008). Und selbst dort, wo die Demokratie Fuß gefasst hat, wie in den Vereinigten Staaten von Amerika, sind die Verhältnisse keines-wegs über alle Zweifel erhaben. So spiegelt Schumpeters skeptische Demokratie-theorie auch den Schock wider, den der Vormarsch des autoritären Staates in Europa und die kommerzialisierte Kultur sowie die kaum minder kommerziali-sierte Politik in den Vereinigten Staaten von Amerika für ihn bedeuten.

### 10.5 Voraussetzungen und Konsequenzen der Demokratie

Schumpeter weiß um die problematischen Folgen des Konkurrenzkampfes um politische Ämter. Die Mängelliste ist lang: Unter Umständen verselbständigt sich das Mittel, die Wählerstimmenwerbung, zulasten des Zwecks, nämlich politische Entscheidung und Gestaltung. Im ungünstigsten Fall wird Politik verkürzt auf Psychotechniken des Parteienmanagements und der Parteienwerbung, auf stupi-de Wahlkampflogans und dumpfe Aufmärsche. Sodann gehört Verschwendung von Regierungsenergie zu den Kosten des Wettbewerbs um politische Ämter. Ferner veranlasst die Konkurrenz die Regierung, hauptsächlich nur politisch ver-wertbare Projekte in Angriff zu nehmen. Überdies verleitet der Konkurrenzkampf die Wettkämpfer zu kurzfristiger, oft kurzsichtiger Politik. Langfristige Interessen der Nation und die beständige Arbeit für fern liegende Ziele kommen dabei viel zu kurz (Schumpeter 1950: 456).

Auch die Rekrutierung von qualifiziertem Führungspersonal ist ein großes Problem, zumal Präsidenten oder Kanzler in der Demokratie keine sonderlich gute Figur abgeben. In einer Demokratie gleicht der Regierungschef, so spottet Schumpeter, „einem Reiter, der durch den Versuch, sich im Sattel zu halten, so völlig in Anspruch genommen wird, daß er keinen Plan für seinen Ritt aufstellen kann, oder ( ... ) einem General, der vollauf damit beschäftigt ist, sich zu verge-wissern, daß seine Armee seinen Befehlen gehorcht, daß er die Strategie sich selbst überlassen muß“ (ebd.: 456f.).

Zu den Gefahren, die von der Demokratie ausgehen, zählt für Schumpeter, dass sie ein Instrument zur Transformation der Gesellschafts- und Wirtschafts-

ordnung werden kann und tatsächlich wird. Die Demokratie neigt beispielsweise dazu, ihr Herrschaftsprinzip in die Wirtschaft zu exportieren, dort eine „industrielle“ oder „wirtschaftliche Demokratie“ einzurichten und somit die Gesellschaftsordnung insgesamt zum demokratischen Sozialismus zu transformieren (Schumpeter 1950: 476, Medearis 1997: 821, 825ff.). Das bringt den „Marsch in den Sozialismus“ noch weiter voran, den Schumpeter auch in den westlichen Ländern zu sehen meint, weil dort der Radius der Staatstätigkeit größer als je zuvor in Friedenszeiten ist (Schumpeter 1996b). Doch aus dem weiteren Vormarsch des Sozialismus entstünde letztlich, sofern die sozialistische Wirtschaft effizient geleitet werden soll, nicht die Diktatur des Proletariats, sondern die Diktatur „über das Proletariat“ (Schumpeter 1950: 480, Swedberg 1996: XVIII).

Insoweit hat die moderne Demokratie laut Schumpeter höchst problematische Konsequenzen. Für die Fürsprecher der Demokratie hat Schumpeter nur einen zweischneidigen Trost übrig. Ein tieferes Niveau der Regierungsleistung, wie sie Demokratien häufig kennzeichne, sei vorteilhaft. Denn wenn eine schwache Regierung schlecht funktioniert, sei auch ihre diktatorische Leistung gering.

Schumpeters Kritik wäre gründlich missverstanden, wenn sie als Ablehnung der Demokratie gedeutet würde. Ausdrücklich lindert Schumpeter seine Kritik mit der These, dass die Demokratie bei Abwägung aller Alternativen letztlich nur gewinnen könne (Schumpeter 1950: 459). Das ist folgerichtig. Denn die Alternative zur Demokratie, die Autokratie, würde gerade die Innovation nicht zustande bringen, die eine funktionierende Demokratie auszeichnet: Wettbewerb von Eliten um Führungspositionen und damit zugleich Zügelung der Machtinhaber sowie Blutauffrischung durch Elitenzirkulation.

Allerdings hängt die Funktionsfähigkeit der Demokratie von bestimmten Voraussetzungen ab. Schumpeter nennt deren sechs: 1) qualifizierte Parteiarbeiter, Parlamentarier und Minister, 2) die Zügelung der Staatsintervention in Gesellschaft und Wirtschaft, 3) eine kompetente Bürokratie mit hoher Reputation, Tradition, Pflichtgefühl und Korpsgeist, 4) ein hohes intellektuelles und moralisches Niveau der Wählerschaft und des Parlaments, 5) Delegation von öffentlichen Aufgaben an expertokratische Einrichtungen, 6) ein hohes Maß an demokratischer Selbstkontrolle und Zurückhaltung sowie die Bereitschaft der großen Mehrheit in jeder Gesellschaftsklasse, die Regeln des „demokratischen Spiels“ einzuhalten (Schumpeter 1950: 478). Doch bei diesem Punkt wird Schumpeters Argumentation zirkulär, weil sie das zu Erklärende, nämlich die Akzeptanz der Demokratie als „the only game in town“ (Przeworski 1991b), zugleich als unabhängige Variable verwendet.

## 10.6 Würdigung von Schumpeters Demokratietheorie

Schumpeters Demokratietheorie laboriert wie Max Webers Demokratielehre an einem mageren, auf die wettbewerblich organisierte Auswahl politischer Führer zugeschnittenen Demokratiebegriff. Damit vernachlässigt Schumpeter, wie schon Weber, die Vermittlungsinstanzen zwischen dem Demos und den politischen Führungsstäben, wie Parteien, Verbände und Bürgervereinigungen. Zu kurz kommen auch die Wähler, wenngleich Schumpeter bei seinem überaus skeptischen Wählerporträt die Massenpsychologie seiner Zeit und die Lehre von der fehlenden Konsumentensouveränität auf seiner Seite hat. Und wie Weber vernachlässigt Schumpeter politisch-rechtliche Sicherungen gegen die Legislative und die Exekutive. Für ihn liegt die zuverlässigste Sicherung gegen Machtkonzentration und Machtmissbrauch im Wettbewerb. Doch selbst Befürworter des Wettbewerbsgedankens sehen in Schumpeters Werk eher zu wenig als zu viel wettbewerbsstärkende Vorkehrungen (Shapiro 2003: 6f.). Zu kurz kommen bei Schumpeter ferner anspruchsvolle normative Überlegungen – über die Sorge um die politische Stabilität hinaus.

Viel Widerspruch hat sich Schumpeter mit seiner These eingehandelt, die Willensäußerungen der Wähler und der Mehrheitswille insgesamt seien abhängige, fabrizierte Variablen, nicht unabhängige Größen. Damit würden, so wetterten die Kritiker, die erzieherischen Funktionen der Demokratie übersehen. Ferner warf man Schumpeter vor, er verzichte auf die Ableitung der Demokratie aus Prinzipien der klassischen Sozialphilosophie (Habermas 1969: 13). Auch habe Schumpeter die Demokratie nur durch „ihren tatsächlichen Apparat“ definiert (ebd.: 13f.) anstatt sie vom Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit und der Volkssouveränität abzuleiten. Doch diese Kritik überzeugt nicht, weil Rechtsstaatlichkeit mit halbiertes Demokratie und mit einer Monarchie koexistieren kann und weil die Demokratietheorie eines starken empirischen Fundamentes bedarf.

Überzeugender ist der Hinweis auf ein „schumpeterianisches Dilemma“ (Santoro 1993: 130): Warum sollten Wähler mit minimaler politischer Rationalität befähigt sein, die richtigen Führer zu wählen? Müsste die Inkompetenz, die Schumpeter den Wählern zuschreibt, nicht zu immerwährendem Unverständnis führen – auch bei der Wahl und Abwahl politischer Führer? Wenn schon die große Masse der Bevölkerung im Feld der Politik so infantil sein sollte, wie Schumpeter meint, wer garantiert dann, dass diese tumbe Masse eine leistungsfähige politische Führung wählt? Diese Zwickmühle wird in Schumpeters Werk nicht überzeugend aufgelöst, auch wenn er mit seinem minimalistischen Demokratiekonzept und mit der Absage an alle direktdemokratischen Arrangements

die Rationalität der Wähler nicht überstrapaziert und mit seiner Präferenz für eine wettbewerbliche Mehrheitsdemokratie für möglichst einfache Bildung und Bündelung von Wählerpräferenzen sorgen will.

Zutreffend ist auch der Einwand, dass Schumpeter nicht nach unterschiedlichen Ressourcen und Kompetenzen von Wählergruppen differenziert. Ferner ist im Licht der heutigen Partizipations- und Wertewandelforschung die pauschale These der Inkompetenz der Wählerschaft nicht länger haltbar (Inglehart/Welzel 2005). Sodann hat Schumpeter – ähnlich wie Weber – vor allem die kompetitive Mehrheitsdemokratie der angelsächsischen Länder im Auge. Damit entgehen ihm die Vielfalt demokratischer Ordnungen und die unterschiedlichen Strukturen, Prozesse, Leistungsprofile und Störanfälligkeiten von majoritären und nichtmajoritären Demokratien. Doch auch hier gelten mildernde Umstände: Wer hätte zwischen 1939 und 1941 ahnen können, dass alsbald die Konkurrenz- und die Konkordanzdemokratie gedeihen und dass die „Bildungsrevolution“ zusammen mit dem „Wertewandel“ die Beteiligungsfähigkeit eines beträchtlichen Teils der Wählerschaft kräftigen würden?

Ungefilterte Kritik verdient allerdings Schumpeters Annahme, die Politik werde primär oder gar ausschließlich vom Streben nach Machterwerb oder Machterhalt gesteuert. Kein Zweifel: Machterwerb und Machterhalt sind im politischen Geschäft zentrale Ziele. Beide erreicht man allerdings auf demokratischer Grundlage auf Dauer nicht ohne politische Gestaltung und nicht ohne erfolgreiche – legitimitätsbasierte und legitimitätsstiftende – „Werbung von Bundesgenossen und Gefolgschaft“, um Max Weber in Erinnerung zu rufen. Insoweit sind Machterwerb und Machterhalt einerseits und politische Gestaltung andererseits als interdependente Größen zu betrachten (Budge/Keman 1990). Max Weber hat dies mit seiner Parteientheorie viel besser im Blick als Schumpeter. Politische Parteien sind Weber zufolge freiwillig geschaffene und auf freie Werbung von Gefolgschaft ausgerichtete Organisationen. Ihr Ziel ist stets Stimmenwerbung für Wahlen mit dem Zweck, ihren Leitern Macht zu verschaffen und ihren aktiven Teilnehmern dadurch zu ermöglichen, sachliche Ziele zu erreichen und persönliche Vorteile zu erlangen (Weber 1984a, 1984b, 1992).

Außerdem ist ein Fragezeichen hinter die Behauptung zu setzen, Schumpeters Demokratietheorie sei nur „realistische Demokratietheorie“, im Unterschied zur rein normativen Lehre. Manche drehen den Spieß um, halten Schumpeters Theorie einen heimlichen, stabilitätszentrierten Normativismus vor (Scheurman 2006: 422) und werfen ihm mangelnden Realismus vor, weil er nur den Markt im Blick habe. Demokratie sei aber in Wirklichkeit Markt und Forum (Elster 1986). Dort würden sowohl begehrte Güter als auch Argumente gehandelt. Somit trete

der Wähler in der Demokratie mindestens in zwei Rollen auf: als nutzenmaximierender *homo oeconomicus* und als kommunikativer, verständigungsorientierter Akteur, für den die Beteiligung an öffentlichen Angelegenheiten ein Wert an sich ist (Brennan/Lomasky 1993).

Das sind gute Gründe zur kritischen Durchleuchtung von Schumpeters Demokratietheorie. Unübersehbar ist sie elitistisch, skeptisch und mitunter „zynisch“ (Swedberg 1996: XIX). Doch dabei sollte der große Sprung vorwärts nicht übersehen werden, den Schumpeter für die Demokratietheorie bedeutet. Seine wegweisenden Beiträge sind

- die gründliche und radikale Betrachtung der Demokratie als Markt und eben nicht als Forum,
- die schonungslos realistische Durchleuchtung des Produktions-, des Konsum- und des Austauschprozesses in der Politik,
- die Übertragung der aus der Marx'schen Politischen Ökonomie stammenden Unterscheidung zwischen Gebrauchswert und Tauschwert auf die Politik,
- die Lehre vom fabrizierten, endogenen Willen der Mehrheit,
- die kritische Sicht auf die geringe politische Rationalität der Wähler und auf die Unzulänglichkeiten der Politiker
- sowie insgesamt die Grundlegung einer realistischen Demokratielehre und einer primär marktorientierten ökonomischen Theorie der Demokratie.

Zudem verdient Schumpeters Lehre die gebührende Berücksichtigung ihres zeitgeschichtlichen Kontextes. Seine Demokratietheorie kann man als eine – zwar skeptische, aber im Kern realistische – Verarbeitung von Schwächen demokratischer Politik in den 20er, 30er und 40er Jahren des 20. Jahrhunderts lesen. Hand aufs Herz: Bestand denn zu der Zeit, in der Schumpeters *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie* niedergeschrieben wurde, Ende der 1930er und Anfang der 1940er Jahre, wirklich Anlass zu einer wesentlich optimistischeren Demokratietheorie?

## Kapitel 11

### Ökonomische Theorie der Demokratie: Anthony Downs

Max Weber und Joseph Schumpeter haben der Demokratietheorie den Markt hinzugefügt. Der Markt und der in ihm waltende Wettbewerb wirken beiden Theoretikern zufolge in der Politik im Prinzip segensreich. Weber zufolge fördert der Wettbewerb die Auslese und Schulung kompetenter politischer Führer. Und nach Schumpeter gewährleistet der Konkurrenzkampf um die Wählerstimmen die Aus- bzw. Abwahl von Amtsinhabern, die die Macht erlangen, über öffentliche Angelegenheiten mit Anspruch auf gesamtgesellschaftliche Verbindlichkeit zu entscheiden.

Allerdings wirken Markt und Konkurrenz in der Demokratie keineswegs immer so wie erhofft. Vor allem die moderne Ökonomische Theorie der Politik steuert den Nachweis bei, dass das Verhältnis von Demokratie und Markt in der Politik grundsätzlich instabil ist (Riker 1982). Das soll bei der Vorstellung der kritischen Theorien der Demokratie ausführlicher erörtert werden (Kapitel 15). Auf dem Weg dahin empfiehlt es sich allerdings Zwischenstation zu machen. Vor allem Anthony Downs' *An Economic Theory of Democracy* (1957) kommt hierfür in Frage, ein weiterer Klassiker der Politischen Theorie (Kaiser 2007) und ein bahnbrechendes Werk der Theorie der rationalen Wahl (Großmann 1993a). Webers und Schumpeters Theorie weiterführend, zeigt Downs, dass die Kandidaten für politische Führungspositionen nur Aussicht auf Erfolg haben, wenn ihr Angebot der Verteilung der Präferenzen der Wählerschaft entspricht und zugleich das Angebot der Konkurrenz übertrifft. Anthony Downs, Jahrgang 1930, ist mit seinem Demokratiebuch ein Mitbegründer der „Ökonomischen Theorie der Politik“ geworden. Ihr Markenzeichen ist die Übertragung des Kosten und Nutzen abwägenden egoistisch-rationalen Akteurs von der Wirtschafts- auf die Politiktheorie (Braun 1999, Behnke 2006).

#### 11.1 Downs und Schumpeter

Ähnlich wie Schumpeter rückt Downs den Zusammenhang von Parteienwettbewerb, Wahlen und Präferenzen der Wähler ins Zentrum der Demokratiebetrachtung. Allerdings fügt Downs eine genauere Demokratiedefinition und eine exaktere Analyse der Angebots- und Nachfrageseite des demokratischen Marktes hinzu. Wie bei Schumpeter sind auch für Downs Wettbewerb und Wahlen konstitutive Elemente der Demokratie. Demokratisch ist ein Regierungssystem für

Downs, wenn es vier Bedingungen erfüllt: 1) ein entwickelter Parteienwettbewerb und die Vergabe politischer Führungspositionen auf der Grundlage allgemeiner Wahlen, 2) in periodischen Abständen stattfindende Wahlen, deren Zeitpunkte nicht allein durch die Regierungspartei festgelegt sein dürfen, 3) allgemeines Wahlrecht der erwachsenen Bevölkerung (wobei jedoch Abstriche in Hinblick auf ein eingeschränktes Wahlrecht von Frauen und von im Inland wohnhaften Bürgern ausländischer Staatsangehörigkeit zulässig sind), sodann ein gleiches Wahlrecht und insbesondere gleiches Stimmrecht und 4) die Akzeptanz der Wahlergebnisse, insbesondere der Verzicht der Gewinner und der Verlierer der Wahl auf illegale und gewaltförmige Mittel (Downs 1957a: 23f.).

Downs knüpft mit seiner Theorie der Demokratie ausdrücklich an Schumpeters *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie* an. Dieses Werk habe ihm die „Inspiration“ und die „Grundlage“ gegeben (Downs 1957a: 28, 284f., 1995). Und wie Schumpeter hat auch Downs für die normative Demokratielehre nichts übrig. Vom Gemeinwohl sprächen bei der Politikanalyse ausgerechnet diejenigen, die ansonsten die Annahme zugrunde legten, die Individuen maximierten ihren Eigennutz. Auch gegen die Auffassung, die Regierenden und die Regierten handelten aus gemeinwohlorientierten Motiven, erhebt Downs seine Stimme. Wie Schumpeter plädiert er für eine „zynischere Sicht der Dinge“ (Downs 1993: 197): Man solle bei der Analyse des Politischen tunlichst von hauptsächlich eigeninteressiertem Handeln ausgehen. Dort würden gesamtgesellschaftliche Belange normalerweise nur als Nebenprodukte von Handeln, das auf private Ambitionen, wie Macht- oder Vorteilserwerb, gerichtet ist, gewahrt werden. Downs überträgt in seiner Theorie der Demokratie die Vorstellungswelt der Wirtschaftswissenschaften, insbesondere das Konzept des rational handelnden, d.h. Kosten und Nutzen abwägenden und den Eigennutz maximierenden Konsumenten und Produktanbieters, auf den Parteienwettbewerb und die Beziehungen zwischen Regierungen, Parteien und Wählern. Politik wird aus diesem Blickwinkel als „ein komplexes Tauschsystem“ (Lehner 1981: 21) betrachtet, als ein politischer Markt, auf dem jeweils eigennutzmaximierende Unternehmen (vor allem politische Parteien) und Käufer (vor allem Wähler) interagieren.

Allerdings gibt es zwischen Schumpeters und Downs' Ansatz beträchtliche Unterschiede. Downs verankert seine Demokratietheorie viel stärker in der Wirtschaftswissenschaft als Schumpeter. Doch fügt er im Vergleich zu dem viel belebteren Schumpeter aus benachbarten Disziplinen nur kleinere Portionen hinzu. Schumpeter verwendet ebenfalls wirtschaftswissenschaftliches Instrumentarium. Aber er reichert es viel stärker mit soziologischen, politikwissenschaftlichen und sozialpsychologischen Komponenten an. Downs deutet die Demokratie mit Hilfe

des methodologischen Individualismus und der Theorie rationaler Wahl als einen Prozess, in dem individuelle Akteure, wie die Wähler, und Kollektivakteure, beispielsweise politische Parteien und Regierungen, ihre Wahl vor allem nach der Maximierung ihres erwarteten Eigennutzes treffen. Schumpeter ist methodologisch weniger festgelegt. Und er wendet vor allem die Idee des Kampfes von Unternehmern um Marktanteile und die Unterscheidung zwischen Gebrauchs- und Tauschwert auf die Politik an. Allerdings – und das ist ein weiterer Hauptunterschied zu Downs – geht Schumpeter von einer geringen Rationalität der Wähler aus. Downs hingegen unterstellt den Bürgern mehr oder minder große Informiertheit und Befähigung zur rationalen Auswahl von Entscheidungsalternativen. Downs' Wähler sind grundsätzlich kompetente Nutzenmaximierer. Schumpeters Wähler aber sind dazu nicht befähigt. Mehr noch: In der Politik neigen sie zur Regression.

### 11.2 Demokratie als Markt für Nutzenmaximierer

Die Demokratie als Markt für Nutzenmaximierer ist eine Modellvorstellung, eine gedankliche Konstruktion, mit der Downs grundlegende Strukturen und Vorgänge der Politik genauer herausarbeiten will. In diesem Modell handeln die Akteure ausschließlich auf Basis des Abwägens von Entscheidungsalternativen unter besonderer Berücksichtigung ihrer jeweiligen optimalen Kosten-Nutzen-Bilanz. Dabei unterstellt Downs zunächst, dass die Handelnden – vor allem Wähler, Parteien und Regierung – nahezu vollständig über die Entscheidungsalternativen und deren Konsequenzen informiert sind. Beim zweiten Zugriff wird diese Annahme zugunsten der Annahme aufgegeben, dass im Zeichen von Ungewissheit gehandelt wird. Ferner nimmt Downs an, dass ein Akteur diejenige Verhaltensalternative wählt, deren Nutzen die Kosten am weitesten übertrifft. Zudem geht Downs überwiegend von einem Zweiparteiensystem aus, überdies von einem Mehrheitswahlrecht in einem Einerwahlkreis, sodann davon, dass die Politiken der Parteien auf einer Ideologie-Dimension, die durch eine Links-rechts-Skala gemessen wird, angeordnet und bewertet werden können. Ferner nimmt er an, dass sich die Wähler nur um die nächste Wahl kümmern und die Kandidaten nur nach Machterwerb oder Machterhalt streben. Überdies legt er die Annahme zugrunde, dass die Positionen der um die Macht Kandidierenden hinlänglich klar sind und von den Wählern berücksichtigt werden.

Im Lichte des Rationalitätsprinzips gewinnen Demokratie, Parteienwettbewerb, Parteiprogramme und Parteienamen, Wählerverhalten und die Beziehung

zwischen Wählern und Regierungen neue Konturen. Downs hat seinen Ansatz wie folgt auf den Punkt gebracht: „Unsere Hauptthese ist, dass Parteien in demokratischen politischen Systemen analog zu Unternehmern in einer profitorientierten Wirtschaftsordnung sind“ (Downs 1957a: 295). Ihre Politik richte sich nach dem jeweils günstigsten Nutzen-Kosten-Verhältnis von Politikalternativen. Maßgebend für sie sei der Wahlsieg bzw. der Machterhalt. Deshalb setzten sie auf Stimmenmaximierung. Politische Parteien wollten nicht Wahlen gewinnen, um Politik zu machen; sie formulierten vielmehr Programme und Lösungsvorschläge, um Wahlen zu gewinnen. Mithin verhielten politische Parteien sich anders als es ihre Selbstdarstellung oder Gemeinwohltheorien nahelegen. Politische Parteien seien Unternehmen, die Produkte als Mittel zur Erzielung von politischem Gewinn, nicht um der Produkte willen herstellten. Wie in Marx' Kapitalismuskritik und wie bei Schumpeters politischem Unternehmer, der mit Stimmen statt mit Öl handelt, zählt in Downs' Politikanalyse nicht primär der Gebrauchswert, sondern der Tauschwert. Konkrete politische Maßnahmen und Programme, Rechtfertigungen und dergleichen mehr zählen vor allem hinsichtlich ihres Tauschwertes für das Streben nach Stimmenmaximierung zwecks Machtgewinn oder Machterhalt. Parteienamen und -etiketten sind in Downs' Theorie abkürzende, Informationskosten sparende Orientierungszeichen für die Wähler. Und politische Ideologien haben dort die Funktion, Präferenzen für bestimmte materielle Politiken – wiederum informationskostensparend – zusammenzufassen.

Aus der Hypothese der stimmenmaximierenden Parteien leitet Downs eine Reihe von Aussagen ab. Der ersten Hauptaussage zufolge richtet sich die Motivation von Parteimitgliedern vor allem darauf, den im Ämtererwerb und Machterhalt liegenden Nutzen zu erlangen (Downs 1957a: 296). Deshalb formulierten sie ihre Politik als Mittel zum Zweck des Machterwerbs und -erhalts und nicht als Instrument, um bestimmte politische Projekte zu verwirklichen. Das ist die These vom Primat des Ämtererwerbs und des Machterhalts und die der untergeordneten Rolle der inhaltlichen Politikgestaltung. Auf sie hätte sich der ehemalige Bundespräsident Richard von Weizsäcker berufen können, als er die politischen Parteien als machtersessen und machtervergessen kritisierte (von Weizsäcker 1992, Hofmann und Perger 1992).

Die zweite These von Downs formuliert das Medianwählertheorem: In einem Zweiparteiensystem mit glockenförmig verteilten Wählerpräferenzen und einer einzigen politisch-ideologischen Dimension – bei Downs eine Rechts-links-Achse – sowie bei vollständiger Information aller Beteiligten konvergieren die Politikpositionen der Parteien bei der Position des Medianwählers, weil dort das Maximum an Stimmen zu gewinnen ist. (Der Medianwähler ist derjenige Wähler,

der die Wählerschaft in zwei gleich große Gruppen zu seiner Rechten und seiner Linken teilt.) Das ist die These von der weitreichenden Politikkonvergenz der Parteien. Auf sie hätte sich Johannes Agnoli berufen können, als er die Volksparteien des modernen Verfassungsstaates als „die plurale Fassung einer Einheitspartei“ anprangerte (Agnoli 1967: 40). Bei Downs hat die Konvergenzthese allerdings, im Unterschied zu Agnoli, keine gesellschaftskritische Funktion, sondern eine empirisch-analytische. Sie soll einen erklärungsbedürftigen Sachverhalt der US-amerikanischen Politik der 1950er Jahre aufklären: Die amerikanischen Parteien neigten dazu, den Wähler ähnliche oder fast identische Politikangebote zu machen. Sie benahmen sich wie „Allerweltparteien“ (Kirchheimer 1965). Downs zeigt, warum das so ist.

Downs' dritte Ableitung aus der Stimmenmaximierungsthese besagt Folgendes: In einem Zweiparteiensystem ist die Politik (im Sinn von Policy) der Parteien erheblich diffuser als in einem Vielparteiensystem, ferner ist die Politik konkurrierender Parteien ähnlicher und weniger direkt mit einer politischen Ideologie verknüpft als in einem Vielparteiensystem. Hier haben wir sie: die These der Entideologisierung im Zweiparteiensystem und die der dauerhaften Ideologisierung in Vielparteiensystemen (Bell 1965).

Der vierten Hypothese zufolge ist die Politik einer Regierung, die aus einer Koalition besteht und in einem Vielparteiensystem agiert, weniger integriert und inkonsistenter als die einer Regierung im Zweiparteiensystem. Ferner unternehme eine Koalitionsregierung in einem Vielparteiensystem weniger Anstrengungen, grundlegende gesellschaftliche Probleme zu lösen. Hier feiert die These von der besseren Problemlösungsfähigkeit der Zweiparteiensysteme fröhliche Urstände, die allerdings, wie das Kapitel 18 lehrt, der Revision bedarf.

Die fünfte These nimmt den Aufstieg neuer Parteien ins Visier. Nach Downs entstehen neue Parteien, wenn eine von drei Bedingungen gegeben ist: 1) eine größere Wahlrechtsreform, 2) ein tiefgreifender Wandel in der Stimmung der Wählerschaft, typischerweise infolge von großen Umwälzungen wie Krieg, Revolution, Hyperinflation oder schwerer Depression oder 3) ein Zweiparteiensystem, in dem eine Partei einen gemäßigten Standpunkt in einer wichtigen Streitfrage einnimmt und Teile ihrer Mitgliedschaft eine Splitterpartei formen, um die Mutterpartei zur Annahme eines extremeren Standpunktes zu zwingen.

Schlussendlich sind zwei weitere Hypothesen zu den Wirkungen von Parteien auf die Staatstätigkeit erwähnenswert. Der ersten These zufolge neigen in der Demokratie die Regierungen viel stärker zur Umverteilung von den Reichen zu den Armen. Und die zweite Aussage behauptet, die demokratischen Regierungen förderten die Produzenten stärker als die Konsumenten.

### 11.3 Von rationalen Bürgern und rationalen politischen Parteien

Die Stimmenmaximierungsthese ist aber nur eine Hauptthese in Downs' Werk. Die zweite Hauptthese besagt, dass sich die Bürger auch in der Politik rational verhalten, wie ein *homo oeconomicus*. Dieser These zufolge spielen die Bürger in Wirtschaft und Politik nur eine einzige Rolle: die des rational abwägenden, Kosten und Nutzen bedenkenden Konsumenten. So eigennutzorientiert wie bei Fragen des Konsums oder der Produktion sind die Bürger auch in der Politik. Und so wie sie ihre Kauf- oder Konsumententscheidungen auf Kosten-Nutzen-Abwägungen gründen, so handeln sie auch als Wähler oder Politiker.

Das wirft die Frage auf, wie das Abwägen erfolgt. Downs zufolge basieren die Abwägung der Entscheidungsalternativen seitens der Wähler sowie der Vergleich und die Bewertung der zur Wahl stehenden Kandidaten und Parteien auf dem erwarteten Parteidifferenzial („expected party differential“). Das erwartete Parteidifferenzial ist die Differenz zwischen dem Nutzen, den der Wähler vom Sieg der Partei A hat, und dem Vorteil, den er beim Sieg der Partei B erlangt. Kann der Wähler von A mehr Nutzen als von B erwarten, stimmt er für A; hat er von B mehr Nutzen zu erwarten als von A, bekommt B seine Stimme. Ist das erwartete Parteidifferenzial gleich null, ist der Wähler indifferent. Bleibt alles Sonstige gleich, wird er sich der Wahl enthalten.

Wie berechnet ein Wähler sein erwartetes Parteidifferenzial? Downs zufolge hängt dies von drei Größen ab: erstens vom derzeitigen Parteidifferenzial („current party differential“), zweitens von einem Trendfaktor und drittens vom Vergleich des Ist-Zustandes mit dem Zustand, der durch eine für den Wähler ideale Regierungspartei gegeben wäre. Die wichtigste Größe unter diesen Einflussfaktoren ist das derzeitige Parteidifferenzial. Es ist definiert als Differenz zwischen dem Nutzen, den der Wähler gegenwärtig aus der Tätigkeit der Regierungspartei zieht, und dem, den er durch die Regierungstätigkeit der derzeitigen Oppositionspartei voraussichtlich erlangen würde. Hinzu kommt – modifizierend – der Trendfaktor. Dieser berücksichtigt wichtige Ereignisse innerhalb einer Wahlperiode, so beispielsweise den Bonus, den ein Wähler einer neu ins Amt kommenden Regierung für Fehler zu Beginn der Amtsperiode gibt. Der dritte Faktor basiert auf einem Leistungsvergleich, bei dem der Wähler den Nutzen, den er von seiner idealen Regierungspartei erwartet, mit dem vergleicht, den er aus der Regierungspartei oder einer anderen Partei erzielen würde.

Bis hierher unterstellt Downs die Existenz eines Zweiparteiensystems und vollständige Information der Akteure. Komplizierter sind die Verhältnisse in einem Mehrparteiensystem und dort, wo die Wählerschaft schlechter informiert

und folglich mit mehr Ungewissheit und Irrtumswahrscheinlichkeit konfrontiert ist. Überdies müssen im Mehrparteiensystem zusätzlich die Erfolgchancen der von den Wählern bevorzugten Partei und die der anderen Parteien berücksichtigt werden. Bei Koalitionsregierungen kommt eine weitere Komplikation hinzu, weil nun die Koalitionschancen der jeweils bevorzugten Parteien, ihr Gewicht in der Koalition und die Folgen, die all dies für die Politik der Koalitionsregierung hat, abzuwägen sind. Noch unübersichtlicher wird die Lage, wenn die Informationsbasis sehr schmal und die Ungewissheit besonders groß ist. Beides kann nur hilfsweise überbrückt werden, beispielsweise durch Orientierung an Propaganda und Werbung einer Partei, an Wahlempfehlungen einzelner Ratgeber oder öffentlicher Instanzen oder durch Orientierung an den politischen Ideologien der Parteien. Das bedeutet allerdings, dass die Politikanbieter, insbesondere die Parteien, bei den Wählern nicht fixe, unverrückbare Präferenzen vorfinden, sondern beeinflussbare. Das erweitert den Spielraum der Parteien: Wahlen können sie nicht nur durch Anpassung an den Medianwähler gewinnen, sondern auch dadurch, dass sie durch Worte und Taten die Präferenzen der Wähler zu ihren Gunsten ändern (Hindmoor 2005).

Was müssen Parteien tun, wenn sie im Sinne von Downs rational handeln wollen? Und wovon hängt der Erfolg der Stimmenmaximierungspolitik ab? Downs zufolge kommt es vor allem auf die Verteilung der Wählerpräferenzen und einige andere Faktoren an. Wie schon erwähnt, bedient er sich hierbei einer vereinfachenden Annahme: Die Präferenzen der Wähler bildet er auf nur einer Dimension des politischen Raumes ab, nämlich einer Links-rechts-Skala. In Wirklichkeit ist der politische Raum komplexer, doch erleichtert die Annahme der Eindimensionalität die Analyse. Gleiches erhofft sich Downs von der Ausklammerung politisch-institutioneller Bedingungen des Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses. Im Rahmen dieser Vorgaben muss vor allem nach der Verteilung der Präferenzen der Wählerschaft zwischen ein- und zweigipfliger Verteilung unterschieden werden. Eine eingipflige Verteilung ist beispielsweise gegeben, wenn die große Mehrheit der Wählerschaft sich in der Mitte der Links-rechts-Skala einstuft und jeweils kleiner werdende Wählergruppen zum rechten oder linken Pol der Skala neigen. In diesem Fall ergibt sich bei graphischer Darstellung näherungsweise eine glockenförmige Verteilungskurve, wenn man die Links-rechts-Skala auf der Waagerechten abträgt und die Häufigkeit, in der die jeweiligen Positionen auf dieser Achse in der Wählerschaft anzutreffen sind, auf der Senkrechten: Die meisten Wähler finden sich in der Mitte des politisch-ideologischen Spektrums, nach links und rechts nehmen die Häufigkeiten ab und nähern sich an den Polen jeweils asymptotisch der Waagerechten. Bei eingipfliger

Verteilung der Präferenzen veranlasst die Konkurrenz zwischen zwei Parteien beide dazu, in ihrer Politik (im Sinne von Policy) auf der Links-rechts-Skala eine Position möglichst nahe unter dem Gipfelpunkt der Verteilung anzustreben, weil nur in diesem Bereich optimale Chancen zur Stimmenmaximierung gegeben sind. In diesem Fall nähern sich die Parteien programmatisch und ideologisch einander an – bis zum Extremfall ihrer Deckungsgleichheit. Dann hat man perfekte „Allerweltparteien“ im Sinne von Otto Kirchheimer (1965) vor sich: kongruente Parteien, die identische Güter anbieten – vielleicht noch in unterschiedlicher Verpackung.

In der Praxis kennzeichnet die eingipflige Verteilung von Wählerpräferenzen am ehesten eine moderne Industriegesellschaft mit einem dicken Mittelstandsbauch. Eine zweigipflige Verteilung hingegen kommt beispielsweise in einer zerklüfteten bipolaren Klassengesellschaft zustande. In diesem Fall ist die Verteilungskurve nicht glockenförmig; vielmehr hat sie zwei Gipfelpunkte, beispielsweise einen weit links und einen weit rechts von der Mitte. Bei dieser Verteilung und bei Zugrundelegung eines Zweiparteiensystems markiert einer der beiden Gipfelpunkte jeweils die bestmögliche Position für die Stimmenmaximierungsstrategie der konkurrierenden Parteien, denn dort sind jeweils die meisten Stimmen zu gewinnen. Bleibt alles Übrige gleich, werden die Parteien bestrebt sein, sich mit ihren Programmen und ihrer Politik auf der Links-rechts-Achse möglichst nahe an einem dieser Gipfelpunkte zu platzieren. Unter diesen Bedingungen ist die politisch-ideologische Differenz zwischen den Parteien sehr groß, im Gegensatz zur eingipfligen Verteilung, in der Politikkonvergenz vorherrscht.

Was tun politische Parteien, wenn sie Regierungsmacht erworben haben und erhalten wollen? Um diese Frage beantworten zu können, muss man Downs' Parteiendefinition kennen. Sie ist ausschließlich auf Ämtererwerb und Ämtererhalt zugeschnitten: „a political party is a team of men seeking to control the governing apparatus by gaining office in a duly constituted election“ (Downs 1957a: 25) – eine politische Partei ist eine Vereinigung von Personen, die danach strebt, durch den Machterwerb in verfassungsgemäß abgehaltenen Wahlen den Regierungsapparat in ihre Verfügungsgewalt zu bringen. Downs zufolge setzt die Regierung einerseits diejenigen Vorhaben um, die bei Berücksichtigung von Stimmenzugewinn und -verlust besser als die Alternativvorhaben abschneiden. In der Regel führe dies dazu, die Einkommen eher von den Reichen zu den Armen umzuverteilen als in entgegengesetzter Richtung (Downs 1957a: Kapitel 10). Andererseits berücksichtigten demokratische Regierungen die organisationskräftigen, stimmenmächtigen und konfliktfähigen Produzenteninteressen eher als die

schwächeren Konsumenteninteressen (ebd.: Kapitel 13). Hinzu komme, dass die Wähler aus ärmeren Schichten meist vor den hohen Kosten der Informationsbeschaffung über das Tun und Lassen der Parteien zurückschreckten und deshalb häufig nicht wählten. Doch hierdurch verminderten sie ihr Gewicht für das Kalkül der konkurrierenden Parteien und der Regierung (ebd.: Kapitel 10).

#### 11.4 Rationale Wahl und rationale Nichtwahl

Downs' Demokratie-Schrift enthält auch eine aufrüttelnde Kosten-Nutzen-Analyse der politischen Beteiligung. Sie wirft die Frage auf, ob sich für einen rationalen Wähler das Wählen überhaupt lohnt. Bei rationaler Wahl beteiligen sich im Prinzip nur die Wahlberechtigten an einer Abstimmung, bei denen der erwartete Nutzen der Mitwirkung (N), multipliziert mit der Wahrscheinlichkeit (p), dass ihre Stimmen die entscheidenden sind, die Kosten der Stimmabgabe (K) übersteigt, beispielsweise die Kosten für zuverlässige Information über das Angebot der Parteien. Der erwartete Nettotonutzen der Wahlbeteiligung (U) ergibt sich demnach aus der Formel  $U=N \cdot p - K$ .

In einer großen Demokratie ist aber die Wahrscheinlichkeit, dass die Stimme eines Wählers die entscheidende ist, nahe Null, während die Kosten der Informationsbeschaffung und der Teilnahme an der Wahl erheblich größer sind. Insofern müssten die Wahlberechtigten bei rationaler Wahl sich für die Nichtwahl entscheiden. Dennoch wählt ein beträchtlicher Teil von ihnen. Warum kommt es zur Paradoxie des Wählens? Downs' Antwort – und mit Abwandlungen die Antwort vieler anderer nach ihm – läuft im Kern darauf hinaus, dass noch andere Faktoren auf die Wahlbeteiligung einwirken, insgesamt zugunsten der Wahl und zu Lasten der Nichtwahl. Da ist zum einen der „Nutzen der Wahlen an sich“ (Behnke 2006: 483), der durch die Demokratie entsteht, und da ist zum anderen ein „Demokratieobolus“ (ebd.): Die Beteiligung an der Wahl hat den Sinn, einen wenn auch kleinen Beitrag zur Erhaltung demokratischer Wahlen zu leisten. Der Nettotonutzen der Wahlbeteiligung errechnet sich demnach aus der Formel  $U=N \cdot p - K + D + S$ , wobei „D“ für den Demokratieobolus und „S“ für sonstige der Wahlbeteiligung förderliche Konstellationen stehen. Diese allerdings sind nicht mehr im engeren Sinne der Eigennutzmaximierung zu fassen. Hier endet offensichtlich die Weisheit des Downs'schen Ansatzes der rationalen Wahl („Rational Choice“).

#### 11.5 Würdigung der Ökonomischen Theorie der Demokratie

In vielerlei Hinsicht ist Downs' Theorie radikal. Schonungslos durchleuchtet sie die demokratische Politik und dekonstruiert optimistische Lehren vom mündigen, aufgeklärten Bürger als Grundlage der Demokratie. Ohne zu zögern, setzt Downs sich auch über wohlklingende Selbstdarstellungen und Rechtfertigungen der Demokratie und ihrer Fürsprecher hinweg. Besonderes Interesse verdient sodann sein Bestreben, im Rahmen einer allgemeinen Theorie gesellschaftlichen Handelns die Analyse des Wirtschaftlichen mit der des Politischen zu verbinden. Überdies ist Downs' Theorie keineswegs nur deduktiv, auch wenn ihr Autor bisweilen mit diesem Anspruch kokettiert, so in seinen „Bekanntnissen“, in denen er behauptet, dass die *Ökonomische Theorie der Demokratie* „größtenteils auf extensiven logischen Deduktionen aus einigen einfachen Prämissen wirtschaftswissenschaftlichen Denkens beruht“ (Downs 1998: ix). In Wirklichkeit sind Downs' Prämissen Theoriekonstrukte, die Alltagserfahrungen verallgemeinern, so die des rational ignoranten (weil Informationsbeschaffungskosten einsparenden) Wählers (ebd.). Mehr noch: Die erfahrungswissenschaftliche Komponente von Downs' Theorie ist sogar kräftig ausgeprägt. Das zeigen vor allem die prinzipiell überprüfbareren Ableitungen aus der Theorie. Ein Beispiel ist die These, die ideologische Distanz zwischen Parteien sei im Zweiparteiensystem geringer als im Vielparteiensystem.

Ein Weiteres kommt der Ökonomischen Theorie der Demokratie zugute: Sie ist eine sparsame Theorie, also ein Gedankengebäude, das mit vergleichsweise wenigen Begriffen, Hypothesen und sonstigem Aufwand einen beträchtlichen Ertrag an Einsichten, Beschreibungen und Erklärungen liefert.

Die Ökonomische Theorie der Demokratie geht vom methodologischen Individualismus aus, d.h. von dem Theorieprogramm, das gesellschaftliche Strukturen und Prozesse mit Hilfe von Aussagen über individuelle Motivationen und Handlungen erklärt, im Unterschied zu Alternativtheorien, wie der marxistischen Politischen Ökonomie, die Aussagen über soziale Strukturen nicht auf individuelles Verhalten, sondern auf Eigenschaften dieser Strukturen und der gesellschaftlichen Organisation zurückführen („methodologischer Holismus“). Im methodologischen Individualismus hat mancher Beobachter einen besonderen Vorteil der Ökonomischen Demokratietheorie gesehen.

Gleichviel, ob man dem methodologischen Individualismus anhängt oder nicht, unbestritten ist Downs' *Ökonomische Theorie der Demokratie* ein großer Wurf (Grofman 1993b, Heinemann 1999). Einer ihrer Förderer, Charles Lindblom, der drei renommierte Verlage dazu bewegen konnte, dem noch gänzlich unbekann-

ten Downs für *An Economic Theory of Democracy* einen Vertrag anzubieten, obwohl diese Schrift von ihrem Verfasser nur als Entwurf seiner Dissertation gedacht war, behielt mit seiner Voraussage Recht, es handele sich um einen Meilenstein der Forschung (Almond 1993, Downs 1993). Downs' Demokratieschrift hat interessante und fruchtbare Hypothesen zur weiteren Erforschung demokratisch verfasster Politik entwickelt.

Hinzuzufügen ist, dass Downs seine Demokratietheorie mit drei zusätzlichen Hypothesen abschließt, die aus dem Zusammenwirken der beiden Grundhypothesen – Stimmenmaximierung der Parteien und rationales Wahlverhalten der Wähler – resultieren. Die zwei wichtigsten dieser Hypothesen sollen aufgrund ihrer großen Bedeutung für die Parteien- und Staatstätigkeitsforschung erwähnt werden. Der ersten These zufolge tendieren stimmenmaximierende Parteien im Fall der Konfrontation mit rational handelnden Wählern dazu, nach ihrem Wahlerfolg so viele Wahlversprechen oder Programme zu verwirklichen, wie sie nur können. Das ist die Grundform der Mandatetheorie, die viele Jahre nach Downs' Demokratieschrift den Test vergleichender Analysen bestand (Klingemann u.a. 1994). Deren Hauptbotschaft zufolge halten die Parteien nach der Wahl weitgehend die Versprechen ein, die sie vor der Wahl den Wählern gegeben haben.

Erwähnung verdient sodann die zweite Hypothese, die Downs als „Proposition Nr. 24“ vorträgt. Ihr zufolge behalten politische Parteien in der Regel ihre ideologischen Positionen bei – sofern sie nicht drastische Niederlagen erfahren. Im letzteren Fall passen sie ihre Ideologie derjenigen Partei an, die ihnen diese Niederlage zufügte. Eine hübsche Hypothese! Sie passt beispielsweise zur Beschreibung und Erklärung des Wegs der SPD zum Godesberger Programm von 1959, oder dafür, die Anpassung der britischen Labour Party unter Tony Blair an Politikpositionen der Mitte und der *Conservative Party* zu erklären (Zohlnhöfer 2008).

Doch nicht nur Lob wurde Downs' Demokratietheorie zuteil, sondern auch Kritik (Grofman 1993a, Braun 1999). Manche Experten haben Downs sogar vehement kritisiert. Das Menschenbild der Theorie sei nicht in Ordnung, so wurde geklagt. Vor allem sei es unverträglich mit den Funktionsvoraussetzungen einer Demokratie, die doch den sozialverträglichen *homo politicus* erfordere. Andere warfen Downs vor, man könne die Politik nicht in Analogie zu einem kompetitiven Markt begreifen (Fetscher 1984: 198f.). Die Politik sei vielmehr ein oligopolistischer Markt, auf dem sich wenige Parteien tummelten, die obendrein nicht weiter aufschnürbare Pakete von Programmen oder politischen Konzeptionen feilhielten (ebd.). Überdies fehle die Analyse des Konsensus über die Spielregeln,

ohne die es keine funktionsfähige Konkurrenzdemokratie gebe (ebd.). Das trifft ins Schwarze! In der Tat ist ein Basiskonsens erforderlich, sonst hält sich niemand an die Spielregeln. Fehlt ein solcher Konsens, funktioniert eine nach Downs' Modell konfigurierte Demokratie nicht länger (Habermas 1992).

Andere Kritiker setzen noch grundsätzlicher an. Downs' Ansatz sei von Grund auf falsch und basiere auf weit hergeholten Axiomen. Besser sei es, induktiv vorzugehen und von der Empirie aus zu verallgemeinern. So lautet der Kernsatz eines Kritikers, der Parteienforschung primär aus institutionalistischer und kulturalistischer Tradition betreibt (Rogers 1959). Downs hielt Rogers entgegen, er hantiere nicht mit Axiomen, sondern mit Hypothesen im Rahmen von Modellen (Downs 1959). Selbst wenn man seine Verteidigung akzeptiert, bleiben modellimmanente Widersprüche und Erklärungsdefizite der Hypothesen, die aus der Ökonomischen Theorie der Demokratie abgeleitet werden (Lehner 1981: 36f., McLean 1987: Kp. 3). Ihrem egozentrischen Entscheidungsmodell entgehen institutionelle und kulturelle Bedingungen von Politik (Lehmbruch 1975a: 250ff., Grofman 1993b).

Die These vom rationalen Wähler beispielsweise ist eine heroische Vereinfachung. Mehr noch: Sie führt irre – in einem von Land zu Land unterschiedlichen Ausmaß. Am unschädlichsten ist sie dort, wo der politische Markt relativ flüssig ist und die Wähler nur schwach an sozialmoralische Milieus gebunden sind. Das ist in den USA weit mehr als in Europa gegeben. Aber selbst dort ist der Downs'sche Wähler bei der Berechnung der Distanzen zwischen seinen Präferenzen und den Politikpositionen der Parteien „kognitiv völlig überfordert“ (Kaiser 2007: 633). Auch darf man bezweifeln, ob wirklich alle Wähler ihre ureigenen Präferenzen kennen, sofern sie überhaupt klare politische Vorlieben entwickelt haben. Auch passt das Konstrukt der rationalen, vorwiegend an kurzfristigen Streitfragen und Themen orientierten Wähler umso schlechter, je stärker die Wählerbindung an sozialmoralische Milieus klassenspezifischer, konfessioneller oder sprachgruppenbezogener Art ist. Zudem überschätzt Downs das Machtstreben. Seine These vom Vorrang des Wahlsiegsziels vor der Durchsetzung politischer Programme kann nicht voll überzeugen. In funktionierenden Demokratien sind Wahlgewinner in der Regel an Fragen politischer Gestaltung interessiert und bewerten diese mitunter höher als den Machterhalt oder den Machterwerb (Budge/Keman 1990). Außerdem haben Regierungen unterschiedlicher parteipolitischer Zusammensetzung höchst unterschiedliche Politiken in Gang gesetzt (Castles 1982) – auch auf die Gefahr hin, Wählerstimmen nicht in ausreichendem Maße zu gewinnen oder Stimmen zu verlieren.

Überdies hat man Downs' Auffassung von politischen Parteien und vom Parteiensystem kritisiert. Wichtiger als die gesamte Wählerschaft jeder Partei sei der jeweilige Kern aus „politischen Investoren“ im Sinne derjenigen Kernwählerschaften, die ihre Partei auf ein Handeln verpflichten können, das nur einen eng begrenzten Satz von – für ihre Investorinteressen möglichst optimalen – Politikresultaten zulässt (Ferguson 1995).

Gemessen am Stand der Forschung zum Wählerverhalten und zu den politischen Parteien ist Downs' Analyse des Verhältnisses von Wählern und Parteien nicht komplex genug. Ihr fehlt die angemessene Berücksichtigung des Ineinandergreifens von fünf Bestimmungsfaktoren des Wählerverhaltens: 1) Parteiidentifikation, d.h. die längerfristige Nähe oder Ferne eines Wählers zu einer Partei, 2) Orientierung der Wähler an Streitfragen, 3) Problemlösungskompetenz der Parteien, 4) Wertschätzung der Kandidaten der Parteien durch die Wähler und 5) sozialstrukturell begründete Bindungen der Wählerschaft. Spätestens an dieser Stelle erweist sich das Rationalitätsprinzip als ein Mittel von nur begrenzter Tauglichkeit für den Weg zur empirisch exakten Analyse des Wählerverhaltens. Überdies wird man dem löblichen Vorsatz von Downs, die Analyse der Ökonomie und der Politik in einer allgemeinen Theorie zu verbinden, entgegenhalten müssen, dass dieses Gedankengebäude in normativer Hinsicht verkürzt ist: Rationale Akteure im Sinn von Downs haben streng genommen keine hinreichenden Gründe, die demokratischen Spielregeln einzuhalten (Habermas 1999b).

Ferner vereinfacht die Politikanalyse der *Ökonomischen Theorie der Demokratie* zu sehr. Downs' Modellwelt des Politischen ist dünn besiedelt. In ihr tummeln sich Wähler, Parteien und Regierungen. Am Rande kommt noch das Wahlrecht ins Spiel. Gewiss spiegelt diese Auswahl eine gewollte Vereinfachung wider. Aber sie bleibt eine heroische Vereinfachung. Geopfert wird ihr die Berücksichtigung all jener politischen Institutionen und Vorgänge, die zwischen Regierungen und Wählern, neben den Regierungen und im Vorfeld der Wahlhandlungen von Parteien und Wählern wirken (Grofman 1993b). Und keine Rolle spielen in ihr auch die Hüter und Kündler der Verfassung, die Verfassungsgerichte.

Auch bei theorieimmanenter Betrachtung ist Downs' Theorie nicht gegen Kritik gefeit. Zwei Einwände verdienen besondere Beachtung. Der erste betrifft die unaufgelöste Spannung zwischen der wettbewerbs- und der oligopoltheoretischen Fundierung von Downs' Theorie. Wenn Parteien Oligopolisten sind, kommt der Nutzen des Wettbewerbs, auf den Downs setzt, wahrscheinlich nicht zustande, weil Anbieter auf oligopolistischen Märkten die Konsumenteninteressen vernachlässigen können (Strøm 1992). Den zweiten zentralen Einwand gegen den Kern von Downs' Modell kann man mit Brennan/Lomasky (1993) so

formulieren: Der Kosten und Nutzen abwägende Akteur, der *homo oeconomicus*, ist ein vernünftiges Modell für Entscheidungen über den persönlichen Konsum, aber unzulänglich für die Beschreibung und Erklärung von Wahlhandlungen in öffentlichen Angelegenheiten. Das lehrt im Übrigen auch Downs' Erklärung, warum Wähler wählen, obwohl dies im strengen Sinn nichtrational ist. Zudem beruft sich Downs an einer entscheidenden Stelle zu Unrecht auf Schumpeter. Schumpeter begriff individuelle Präferenzen nicht als exogene Größen, sondern als endogene Produkte des politischen Prozesses. Das ist bei Downs nicht ausgeschlossen, aber meist argumentiert er mit fixen individuellen Präferenzen. Das Gegenargument hierzu lautet: Präferenzen werden im politischen Prozess überhaupt erst geformt und können in Manipulations-, aber auch in Lernprozessen verändert werden.

Problematisch ist außerdem Downs' Annahme, dass Politiker hauptsächlich um politische Unterstützung konkurrierten. Das vernachlässigt autonome Ambitionen von Machthabern, wie ideologie- oder programmorientiertes Handeln. Ferner werden andere Handlungsorientierungen außer Acht gelassen, beispielsweise Affekt oder Tradition, absolut gesetzte Werte oder systematische Abwägung von Zwecken und Mitteln sowie von Zwecken gegen die Mittel (Weber 1976). Eine weitere Annahme ist problematisch, nämlich die Unterstellung, die Stimmberechtigten im demokratischen Prozess seien in allen entscheidenden Belangen und entscheidenden Institutionen repräsentiert. Doch viele wichtige Entscheidungen von gesamtgesellschaftlicher Bedeutung werden nicht im Parteien- oder im Regierungssystem getroffen, sondern außerhalb des Wählerzugriffs, beispielsweise im Zusammenspiel von Verbänden und Staat, in den Entscheidungsgremien einer Zentralbank oder in den Gremien einer autonomen Verfassungsgerichtsbarkeit. Insoweit ist die *Ökonomische Theorie der Demokratie* bei Downs – obgleich anregend, aufregend und innovativ – nicht überall auf festem Grund gebaut, sondern zum Teil auf sandigem Boden.

## Kapitel 12

### Die Demokratietheorie der Pluralisten

Downs' *Ökonomische Theorie der Demokratie* spiegelt Erfahrungen wider, die ihr Verfasser mit der Demokratie in den Vereinigten Staaten von Amerika der 1950er Jahre und der weltweiten Expansion demokratischer Staatsformen nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges gemacht hatte. Diese Erfahrungswelt teilt die im vorliegenden Kapitel porträtierte pluralistische Demokratietheorie. Ihre Architektur ist allerdings gänzlich anderer Art: Nicht rationale Wahl und schlaues Kosten-Nutzen-Kalkül von Individual- und Kollektivakteuren sind ihre Schlüsselgrößen, sondern Vielgliedrigkeit, Interessengruppen und Parteien von mehr oder minder rationaler Art, Akteurskonstellationen, politische Institutionen und politische Kultur.

Ihren ersten Auftritt hatte die pluralistische Demokratietheorie als Lehre vom Gruppenpluralismus. Das Drehbuch schrieben vor allem Arthur F. Bentley (1908) und David B. Truman (1951) anhand der Politik in den USA. Ablauf und Inhalt von Politik konnten, Bentley und Truman zufolge, hauptsächlich auf Kooperation, Konflikt und Machtverteilung zwischen organisierten Interessen zurückgeführt werden. Der Gruppenpluralismustheorie lag ferner die Überzeugung zugrunde, dass grundsätzlich alle Interessen artikuliert und organisiert werden können und somit ein Gleichgewicht zwischen den verschiedenen Interessen, gleichviel ob diese manifest oder latent sind, erreichbar ist.

#### 12.1 Pluralismus

Diese Annahme hielt der Analyse der Verfassungswirklichkeit allerdings nicht Stand (Offe 1972). Gegen sie sprechen große Unterschiede im Artikulations- und Organisationsvermögen. Unüberhörbar singen „die himmlischen Chöre“ im „pluralistischen Himmel“ mit „einem starken Oberklassenakzent“, so E.E. Schattschneiders klassische Pluralismuskritik (1960: 35). Andere Akzente setzen aber die modernen Spielarten der Pluralismustheorie, aus denen in Nordamerika die Beiträge von Robert A. Dahl herausragen und in Deutschland die Schriften von Ernst Fraenkel (1898-1975) für einen größeren Kreis stehen, zu dem beispielsweise auch Ernst-Wolfgang Böckenförde (2004), Horst Dreier (2006) und mit besonderer Betonung des Freiheitsbegriffs Hans Kelsen (1929, 1955) gezählt werden können (vgl. Dreier 1999, Jestadt/Lepsius 2006). Der Schlüsselbegriff der „Pluralisten“ – der freiheitsbefördernde Pluralismus, bei Fraenkel mitunter

„Neopluralismus“, zwecks Abgrenzung vom antistaatlichen Pluralismusbegriff bei Harold Laski – meint allgemein Vielgliedrigkeit, insbesondere vielgliedrige soziale und politische Ordnungen und Willensbildungsprozesse. Die Gegenstücke sind monistische Herrschaftssysteme, etwa autoritäre oder totalitäre politische Systeme, und dualistische Herrschaftsordnungen, beispielsweise rigide Klassengesellschaften. In pluralistischen politischen Systemen hingegen werden die Regierenden gezügelt, und zwar insbesondere durch Recht und institutionelle Kontrollen der öffentlichen Gewalten, und dort genießen die Bürger und ihre Verbände ein hohes Maß an Autonomie.

Die Pluralisten betonen zudem die Vielgliedrigkeit der intermediären, zwischen Staat und Gesellschaft vermittelnden Institutionen. Überdies favorisieren sie die freie Meinungsbildung und Willensäußerung und den freien organisatorischen Zusammenschluss zu Interessenvertretungen. Zudem ist die Streuung der Machtressourcen in Staat, Gesellschaft und Wirtschaft anstelle von Machtkonzentration eines ihrer heiligen Güter (Vanhanen 1997 und 2003).

#### 12.2 Leitmotive und Ziele

Die pluralistische Demokratietheorie hat mit der klassisch-liberalen Theorie repräsentativer Demokratie zwei Hauptziele gemeinsam. Sie will jegliche autoritäre und totalitäre Herrschaft verhindern. Sie will aber zugleich jede demokratisch gewählte Exekutive und die sie tragende Mehrheit in der Legislative zügeln. Das bringt die Pluralismustheorie in Gegensatz sowohl zu allen affirmativen Theorien vom autoritären oder totalen Staat als auch zu jenen Demokratielehren, die größten Wert auf Bildung und Durchsetzung eines möglichst homogenen Volkswillens legen, wie Rousseaus Volkssouveränitätslehre.

An zwei weiteren Fronten kämpfen die Vertreter der pluralistischen Demokratietheorie. Nachdrücklich befürworten sie die Repräsentativverfassung. Unmittelbare Demokratie nach Art der Volksversammlungsherrschaft ist ihnen ebenso ein Gräuel wie die majoritäre populistische Demokratie. Ihr Leitmodell ist „die Repräsentation der Wähler durch verantwortliche Repräsentanten“ (Neumann 1986b: 133), nicht direkte Volksherrschaft. Die Pluralisten stehen deshalb auch in Gegnerschaft zur Theorie und Praxis „der Unverantwortlichkeit einer auf dem Führerprinzip beruhenden politischen Macht“, so Neumanns Spitze gegen die Theorie der Führerdemokratie (Neumann 1986c: 259). Überdies kritisieren die Pluralisten die These, dass eine bestimmte soziale Klasse, wie das Bürgertum oder die Arbeiterbewegung, die Demokratieggarantie sei, wie noch Barrington

Moore (1966) und von ihm inspirierte Autoren meinten, beispielsweise Rueschmeyer u.a. (1992) und Acemoglu/Robinson (2006). Die maßgeblichen Größen sind für die Pluralisten vielmehr Vielgliedrigkeit der Sozialstruktur und der Politik sowie freie, transparente, faire, wettbewerbsmäßige Willensbildung und Entscheidungsfindung. Auch sorgen sich die Pluralisten um die effektive Chance aller Teilhabeberechtigten, an der Willensbildung gleichberechtigt und wohlinformiert teilzunehmen (Dahl 1997a, 1997b).

Die pluralistische Demokratietheorie gliedert sich in zwei Theriefamilien. Die erste Theriefamilie argumentiert gesellschaftszentriert und betont die Input-Seite der Politik, insbesondere die politischen Prozeduren. Diese Theriefamilie, die „liberal-prozeduralistische Demokratietheorie“ (Schaal 2006), ist vor allem im angloamerikanischen Sprachraum beheimatet und hat in Robert Dahl ihren Hauptvertreter. Die zweite Theorierichtung ist stärker staatszentriert und staatsfreundlich, sofern bestimmte Gütekriterien erfüllt sind wie Verfassungsstaatlichkeit, Sozialstaatlichkeit und Kampfparität zwischen den Streitparteien. Ein eindrucksvolles Beispiel dieser Theorierichtung entstammt der Feder von Ernst Fraenkel (1999, 2007).

### 12.3 Die gesellschaftszentrierte Theorievariante: Robert A. Dahl

Die Staatsverfassungen der Länder, die sich selbst als „Demokratie“ beschreiben, sind für Robert Dahl reale, aber unvollkommene Demokratien. Für sie hat er den Begriff *Polyarchy* geprägt (Dahl 1971, 1997b, 2006: 63ff.).

#### *Polyarchie*

„Polyarchie“ heißt sinngemäß „Regieren eines Staates oder einer Stadt durch die Vielen“. In dieser Bedeutung wurde der Begriff schon lange vor Dahl gebraucht. Der erste war, soweit ersichtlich, J.H. Alstedius, ein Denker des 17. Jahrhunderts. Alstedius hatte die Polyarchie als eine Ordnung bestimmt, in der die höchste Macht beim Volk lag (Maier 1985: 190). So ging auch Ernest Barker vor, der den Polyarchie-Begriff ebenfalls schon vor Dahl verwendet hatte (Barker 1964). Dahl gab der „Polyarchy“ (Dahl/Lindblom 1953: 272ff.) oder „polyarchischen Demokratie“ (Dahl 1998: 90) jedoch eine abgewandelte Bedeutung. Mit diesen Begriffen meinte er die mit allgemeinem Männer- und Frauenwahlrecht ausgestatteten modernen Repräsentativdemokratien (Dahl 1997c: 95). Das sollte den Unterschied zur älteren Repräsentativdemokratie mit eingeschränktem Wahlrecht und die

Differenz zu den älteren, meist kleinstaatlichen Demokratien mit schwachen Repräsentativstrukturen, Parteien und Verbänden betonen.

Der „Polyarchy“-Terminologie ist überdies eine kritisch-aufklärerische Funktion zugeordnet. Sie soll signalisieren, dass die verfassungsstaatlichen Demokratien in Amerika und Europa dem Ideal einer vollständigen Demokratie nicht genügen. Dieses Ideal hat Dahl fünffach bestimmt, nämlich durch 1) zielgenaue, wirksame Partizipation, 2) gleiches Wahlrecht und Stimmgleichheit insbesondere bei den entscheidenden Abstimmungsstufen, 3) aufgeklärten Wissensstand, 4) finale Kontrolle der Agenda der Politik durch den Demos und 5) Inklusion aller abstimmungsfähigen erwachsenen Staatsbürger (Dahl 1998: 38f., 1989: 108ff.).

In der Verfassungswirklichkeit entpuppen sich selbst die besten Demokratien nur als Polyarchie. Eine Polyarchie ist ein politisches Regime, dessen Grundform Dahl prozedural und institutionell bestimmt. Die Kernvariablen sind Partizipation und Wettstreit („*contestation*“). „Partizipation“ meint die politische Beteiligung des Großteils der erwachsenen Bevölkerung an der Erörterung öffentlicher Angelegenheiten und an Wahl und Abwahl der Volksvertreter bzw. der Inhaber der höchsten Staatsämter. Und „Wettstreit“ bedeutet uneingeschränkte, wettbewerbsförmige Interessenartikulation und -bündelung, politische Willensbildung und Entscheidungsfindung. Die Partizipation der erwachsenen Bevölkerung unterscheidet die Polyarchien von exklusiveren Herrschaftsordnungen. Dort sind die Regierung und die Opposition auf eine kleinere Gruppe beschränkt. „Kompetitive Oligarchie“ nennt Dahl dieses Regime. Das zweite Merkmal, der „Wettstreit“, unterscheidet die Polyarchie von Regimen, deren politische Willensbildung und Entscheidungsfindung restriktiv, nicht wettbewerblich organisiert sind, beispielsweise moderne autoritäre Regime. Diese unterteilt Dahl in „geschlossene Hegemonien“ („*closed hegemonies*“) und „inklusive Hegemonien“ („*inclusive hegemonies*“), je nachdem ob die politischen Beteiligungsrechte nur wenigen zustehen oder vielen.

#### *Indikatoren der Polyarchie*

Wer die „Polyarchien“ genauer erfassen will, kann dies anhand der Hauptmerkmale tun, die Dahl mit dichotomisierten und rangskalierten Indikatoren gemessen hat. Es sind dies 1) Wahl und Abwahl der Amtsinhaber, 2) regelmäßig stattfindende freie und faire Wahlen, 3) ein inklusives Wahlrecht in dem Sinne, dass alle im Vollbesitz ihrer geistigen Kräfte befindlichen Staatsbürger bei der Wahl der Amtsinhaber aktiv stimmberechtigt und 4) passiv wahlberechtigt sind, 5) freie Meinungsäußerung, 6) Informationsfreiheit und 7) Organisations- und Koa-

litionsfreiheit zur Bildung politischer Parteien und Interessengruppen (Dahl 1971: 238ff., 1998: 86f., 1998: 220ff.).

Demokratie im Sinne der Polyarchie wird prozedural und institutionell definiert, nicht über bestimmte Politikresultate. „Government of the people and by the people“ spielt für die Lehre von der Polyarchie mithin die zentrale Rolle, nicht „government for the people“. Allerdings liegt die Annahme zugrunde, dass „gute“ Prozeduren und Institutionen in der Regel „gute“, gemeinwohldienliche Ergebnisse zeitigten. Die Prozeduren und Institutionen der Polyarchie können aber unterschiedlich sein, beispielsweise mehrheits- oder konkordanzdemokratisch, direkt- oder repräsentativdemokratisch, föderalistisch oder einheitsstaatlich (Coppedge 1995). Das Polyarchiekonzept ist insoweit demokratietyneutral.

Welche Befunde die Messung der Polyarchie zutage fördert, lässt sich am besten an Dahls *Polyarchy* ablesen. In diesem Buch hatte Dahl am Ende der 1960er Jahre 26 polyarchische Demokratien, drei Spezialfälle mit größeren wahlpolitischen Einschränkungen und sechs Beinahe-Polyarchien identifiziert. Zu den Polyarchien zählte Dahl insbesondere die wirtschaftlich entwickelten westlichen Industrieländer und einige andere Staaten. Dabei handelte es sich einerseits um Australien, Belgien, die Bundesrepublik Deutschland, Dänemark, Finnland, Frankreich, Großbritannien, Irland, Island, Italien, Kanada, Österreich, Luxemburg, Neuseeland, die Niederlande, Norwegen und Schweden. Aus dem Kreis jenseits der europäischen und englischsprachigen Staaten gehörten andererseits Costa Rica, Indien, Israel, Jamaika, Japan, der Libanon, die Philippinen, Trinidad und Tobago sowie Uruguay zur Kerngruppe von Dahls echten Polyarchien. Zu den Beinahe-Polyarchien gehörten Ende der 1960er Jahre Kolumbien, die Dominikanische Republik, Malaysia, die Türkei, Venezuela und Zypern (Dahl 1971: 238ff., 248).

Länder mit erheblichen wahlpolitischen Einschränkungen waren, Dahl zufolge, vor allem die Schweiz und die Vereinigten Staaten von Amerika sowie Chile. In der Schweiz wurde das Frauenwahlrecht bei nationalen Wahlen erst 1971 eingeführt, und in den USA waren zum Zeitpunkt der Messung (Ende der 1960er Jahre) noch wahlpolitische Regelungen zum Nachteil der farbigen Bevölkerung in Kraft, vor allem in den Südstaaten. Das änderte sich in den nachfolgenden Dekaden. Doch bis zum heutigen Tag diagnostiziert Dahl am Fall USA potenziell antidemokratische Charakterzüge: Die Brechung des volldemokratischen Prinzips durch den Bundesstaat rechnet er hierzu, die aus zwei Kammern zusammengesetzte Legislative, ferner die richterliche Nachprüfung von demokratisch beschlossenen Gesetzen, sodann den Präsidentialismus und schließlich das Wahlkollegssystem bei Präsidentschaftswahlen (Dahl 2001). Dass solche Insti-

tutionen große politische Wirkungen haben, steht für Dahl außer Zweifel: Die amerikanische Demokratie hat zwar tatsächlich die Herausbildung tyrannischer Mehrheiten verhindert, aber die Herrschaft konzentrierter Minoritäten erleichtert, damit die Ungleichheit des Einkommens, des Vermögens, des Status und der Chancen aufrechterhalten und die USA zu einem Land gemacht, das weniger egalitär als andere Polyarchien ist (Fabbrini 2003: 124). Und bis heute liebäugelt Dahl mit der Ausweitung der Demokratie in die Arbeitswelt – „workplace democracy“ ist das Stichwort (Mayer 2001), was Distanz zur amerikanischen Politischen Ökonomie und zugleich eine gewisse Nähe zur Theorie der Sozialen Demokratie anzeigt, die im nächsten Kapitel erörtert wird.

#### *Funktionsvoraussetzungen*

Der Kreis der Polyarchien ist mittlerweile größer geworden. Das zeigen Messungen im Anschluss an Dahl (Coppedge/Reinicke 1990) und in Weiterführung seines Ansatzes beispielsweise bei Vanhanen (2003). Davon wird in den Kapiteln 22, 24 und 25 dieses Buches wieder die Rede sein. An dieser Stelle ist nur dies der Demokratietheorie von Dahl hinzuzufügen: Sie ist vielgliedrig. Sie ist, in Dahls Worten, zugleich „normativ, empirisch, philosophisch, sympathisierend, kritisch, historisch, utopieorientiert“ (1989: 8, Übersetzung d. Verf.). Auch umfasst sie weit mehr als die Messung demokratischer politischer Systeme und die Nachzeichnung ihrer Entwicklung. Dahl erkundet auch die Funktionsvoraussetzungen, die Gefährdungen und die Paradoxien der Demokratie (Dahl 1971: 200ff., 1997b: 101f., 2000). Da dieses Thema im Kapitel 24 ausführlich erörtert wird, genügt an dieser Stelle der Hinweis, dass Dahl den sozialökonomischen Voraussetzungen, aber auch politisch-kulturellen Faktoren, eine Schlüsselrolle für die Herausbildung und Aufrechterhaltung stabiler Demokratien zuschreibt. Zu den günstigsten Voraussetzungen, unter denen unvollkommene Demokratien (im Sinne der Polyarchie) zustande kommen, gehört eine „MDP-Gesellschaft“ (Dahl 1989: 251). „M“ steht für modern im Sinne eines hohen Standes ökonomischer und sozialer Modernisierung, „D“ für dynamisch und „P“ für eine pluralistisch gegliederte Gesellschaft und eine Politik, in der die „Machtressourcen“ im Sinne von Vanhanen (2003) weit gestreut sind.

An anderer Stelle hat Dahl die Liste der wichtigsten Funktionsvoraussetzungen der Demokratie erweitert. Essenzielle Voraussetzungen der Demokratie sind demnach 1) die Kontrolle des Militärs und der Polizei durch gewählte Amtsinhaber, 2) starke demokratische Grundüberzeugungen und eine demokratische politische Kultur, ferner 3) das Fehlen einer Intervention einer demokratiefeindlichen fremden Macht. Als günstige Demokratiebedingungen gelten zudem 4) eine

moderne Marktökonomie und Gesellschaft sowie 5) eine kulturell relativ homogene Gesellschaft ohne scharf voneinander abgegrenzte und im Konflikt miteinander liegende Subkulturen (Dahl 1998: 146ff.). Besonders ungünstig sind die Voraussetzungen für die Demokratie, wenn all diese Bedingungen nicht erfüllt sind oder wenn gar ihr Gegenteil gilt. Zu den ungünstigen Bedingungen zählt Dahl im Übrigen auch die Globalisierung und die Europäisierung: Beide verringerten den Spielraum für demokratisch legitimierte nationalstaatliche Weichenstellungen und verlangten Kompensation durch mehr Demokratie auf subnationaler Ebene (Dahl 1999).

#### 12.4 Die staatszentrierte Theorievariante: Ernst Fraenkel

Ernst Fraenkel gilt mittlerweile als Klassiker des Neopluralismus (Buchstein/Göhler 2005: 159ff.). Das ist die Endstation eines langen Weges, der ihn „vom Sozialismus zum Pluralismus“ führte (Göhler 1996 und Buchstein/Göhler 2000). Bis in die 1930er Jahre war Fraenkel ein linksorientierter Theoretiker eines „formal-pluralistischen Klassenparteistaates“ (Erdman 1998: 236), der durch „kollektive Demokratie“ (Fraenkel 1999b), so sein 1929 empfohlenes, den Geist des liberalen Korporatismus atmendes Rezept, bzw. durch „dialektische Demokratie“ (Fraenkel 1999c), so die Version von 1932, zu veredeln war. Im Exil, in den USA, wohin Fraenkel vor dem für ihn lebensbedrohlich gewordenen NS-Staat geflohen war, der aus dem Umschlag der „dialektischen Demokratie“ der Weimarer Republik bis 1930 in die „autoritäre Demokratie“ der Präsidialregime von 1930 bis 1933 hervorgegangen war (Fraenkel 1999c), wandelte er sich zum Verfechter der parteienstaatlichen „parlamentarisch-pluralistischen Demokratie“ (Erdmann 1988: 235). Und zwar mit Präferenz für das britische und das US-amerikanische Modell, gehöriger Distanz zur französischen Variante und schärfster Kritik am autoritären und am totalitären Staat, so ist hinzuzufügen (Fraenkel 1991, 2007). Für diese Positionen warb Fraenkel auch nach seiner Rückkehr nach Deutschland mit Nachdruck (Steffani 2000). Dabei entwickelte er eine Variante der pluralistischen Demokratielehre, die, im Unterschied zu Robert Dahl und vielen anderen US-amerikanischen Demokratietheoretikern, dem Staat, auch dem sozial gezielten Staatseingriff, sowie dem Tun und Lassen der Interessengruppen eine viel größere Rolle zuschrieb. Besonderen Wert maß Fraenkel hinfort auch dem a-posteriori-Gemeinwohl bei, dem im Nachhinein ermittelbaren Gemeinnutz im Unterschied zum a-priori-Gemeinwohl.

Von der stärkeren Neigung zum Staat zeugt allein schon Fraenkels definitiver Erstzugriff auf die pluralistische Demokratie. Dahl definiert sie über Partizipation und offene, freie Willensbildung. Fraenkel hingegen begreift die pluralistische Demokratie als Staatsverfassung oder „Staatsgebilde“ (Fraenkel 1991d: 326). Dieses Staatsgebilde unterscheidet sich von anderen Staatsverfassungen grundlegend: durch die Pluralität, die Legitimierungsweise der Herrschaft, die Struktur der Gesellschaft und des Regierungssystems sowie den Vorrang des Rechtsstaates. Fraenkels demokratietheoretischer Bezugspunkt ist der Idealtypus einer konstitutionellen Demokratie, nämlich „des autonom legitimierten, heterogen strukturierten, pluralistisch organisierten Rechtsstaates“ (Fraenkel 1991d: 326). Dessen Gegenstück ist die Diktatur. Ihr Idealtyp ist bestimmt durch heteronome Legitimität, homogene Strukturierung, monistische Ordnung und ein unter dem Vorbehalt des Politischen stehendes Recht, wie im Falle des nationalsozialistischen „Doppelstaates“ (Fraenkel 1984) oder der DDR-Justiz.

Fraenkels Demokratie-Diktatur-Vergleich reflektiert die Erfahrungen mit der nationalsozialistischen Diktatur in Deutschland, dem Stalinismus und den westlichen Verfassungsstaaten, allen voran den USA und Großbritannien. Den Demokratie-Diktatur-Vergleich exemplifizierte er an der Deutschen Demokratischen Republik und der Bundesrepublik Deutschland der 1950er, 1960er und 1970er Jahre. Die politische Ordnung der Bundesrepublik stuft er als autonom legitimiert ein. Sie erfüllte damit eines von Fraenkels Gütekriterien einer guten Herrschaftsordnung: „Im Gegensatz zu einer heteronom legitimierten Demokratie, die sich befähigt erachtet und berufen fühlt, ein Gemeinwohl zu verwirklichen, von dem unterstellt wird, daß es vorgegeben, absolut gültig und objektiv erkennbar sei (a-priori-Gemeinwohl), begnügt sich die autonom legitimierte Demokratie mit dem Anspruch, im Rahmen und unter Beachtung der allgemein gültigen abstrakten Prinzipien der Gerechtigkeit und der Billigkeit durch Verhandlungen, Diskussionen und Kompromisse zur Förderung des Gemeinwohls durch Lösung konkreter Probleme beizutragen, die (...) maßgeblich durch pragmatische Erwägungen bestimmt werden (a-posteriori-Gemeinwohl)“ (Fraenkel 1991d: 330). Ferner zeichnete sich die Bundesrepublik nach Fraenkel durch heterogene Strukturierung aus, insbesondere durch ein vielgliedriges Staatsvolk einer pluralistischen Gesellschaft. Diktaturen hingegen, wie die DDR, pflegten das Leitbild des homogenen Staatsvolkes. Hinzu kam der Unterschied zwischen Monismus und Pluralismus der Herrschaftsorganisation. Die Herrschaftsordnung der Bundesrepublik kennzeichnete Fraenkel als eindeutig pluralistisch: Vielgliedrigkeit in Staat, Gesellschaft und im intermediären Bereich waren ihre Kennzeichen – im Unterschied zur vollständig oder tendenziell monistischen Struktur des Politi-

schen in der Diktatur. Der Rechtsstaat schließlich – Fraenkels viertes Kriterium – unterschied die Bundesrepublik ebenso eindeutig von der DDR: Recht und Rechtswegestaat bekamen im Westen Deutschlands Vorrang, im Gegensatz zur politisierten Gesellschaft wie jener der DDR, in der das Recht unter dem Vorbehalt des Politischen stand.

Fraenkels Demokratietheorie verknüpft die Vielgliedrigkeit von Staat und Gesellschaft mit dem Verfassungsstaatsgedanken und dem Prinzip grundrechtsorientierter, anti-tyrannischer Zügelung der Volksherrschaft. Ebenso klare Akzente setzt sie beim Demos-Begriff, beim Blick auf die Interessengruppen und bei der Bestimmung der Rolle des Staates.

Hinsichtlich des Demos unterscheidet Fraenkel vier Perspektiven: konservativ, liberal, faschistisch und pluralistisch. Der Konservatismus begreift den Demos als „eine historisch gewachsene, organische Einheit“, als eine „transpersonalistische ‚Gestalt‘ mit einem eigenen einheitlichen Willen, in dem sich entweder der durch seine Einmaligkeit ausgezeichnete ‚Volkgeist‘ manifestiert oder eine *volonté générale* zur Entstehung gelangt“ (Fraenkel 1991d: 344). Die liberale Staats- und Gesellschaftstheorie hingegen sieht im Demos „die Summe der zwar in einem einheitlichen Staate lebenden, im übrigen aber weitgehend isolierten Individuen, die bestrebt sind, in niemals abbrechenden, rationale Argumente verwertenden Auseinandersetzungen und Diskussionen zu einer einheitlichen Meinung über alle öffentlichen Angelegenheiten zu gelangen“ (ebd.: 344). Der faschistische Demos-Begriff betont demgegenüber „eine amorphe Masse von Angehörigen eines politischen Verbands, in dem mittels einer manipulierten, die moderne Reklametechnik verwertenden Massenbeeinflussung ein durch den Konformismus der Lebensgewohnheiten und Denkweisen gekennzeichneter *consensus omnium* hergestellt wird, dessen charakteristische politische Ausdrucksform die *acclamatio* ist“ (ebd.: 344f.). Der pluralistische Demos-Begriff schließlich fokussiert auf die „Angehörigen der in den verschiedenartigsten Körperschaften, Parteien, Gruppen, Organisationen und Verbänden zusammengefaßten Mitglieder einer differenzierten Gesellschaft, von denen erwartet wird, daß sie sich jeweils mit Erfolg bemühen, auf kollektiver Ebene zu dem Abschluß entweder stillschweigender Übereinkünfte oder ausdrücklicher Vereinbarungen zu gelangen, d.h. aber mittels Kompromissen zu regieren“ (Fraenkel 1991d: 345).

#### *Der Einbau der Interessenverbände in die Demokratietheorie*

Die pluralistische Demokratietheorie berücksichtigt auch die politischen Parteien und die Interessenverbände systematisch und bewertet sie neu. Die Interessenorganisationen würdigt sie in der Regel sogar positiv. Damit steht die pluralistische

Demokratietheorie in Opposition zur Kritik an den Interessenverbänden in den *Federalist Papers*, in Rousseaus Lehre, im Marxismus, im Liberalismus und in älteren und neueren konservativen Staatslehren. Zwar feiern die Pluralisten die Verbände nicht. Dazu kennen sie deren Egozentrik zu gut. Ferner ist den Pluralisten die Warnung vor der möglichen „Herrschaft der Verbände“ (Eschenburg 1955) zulasten des Gemeinwohls geläufig. Doch im Gegensatz zu den Verbändekritikern erörtert die Pluralismustheorie, vor allem die des späten Fraenkel, auch stabilisierende Funktionen autonomer Interessengruppen und Parteien, wohingegen der marxistisch inspirierte Fraenkel der 1930er Jahre Interessenverbände und Parteien noch weitgehend unter klassensoziologischen und klassenkämpferischen Aspekten gedeutet hatte (Erdmann 1988: 235f.). Nur autonome Verbände und Parteien schützen, dem späten Fraenkel zufolge, die pluralistische Demokratie vor zwei Gefährdungen: vor neo-faschistischem Despotismus und vor Erstarrung in einem „wohlwollenden Despotismus“ (Fraenkel 1991d: 352f.) als Folge von politischer Lethargie und Apathie. Voraussetzung für solche Schutzfunktionen der Interessengruppen und Parteien ist allerdings die Bereitschaft und die Befähigung dieser Organisationen, nicht nur Sonderinteressen, sondern auch allgemeine Interessen zu vertreten.

### 12.5 Kampfparität als staatliche Aufgabe

Die Stabilisierungs- und Schutzfunktion von Verbänden erfordert auch die „Waffengleichheit“ der verschiedenen Gesellschaftsgruppen (ebd.: 358). Für die Herstellung von Kampfparität hat der Staat Sorge zu tragen. Ihm kommt es auch hier zu, als Hüter gemeinsamer Interessen zu wirken und dem „übermäßigen Einfluß oligopolistischer, wenn nicht gar monopolistischer Träger sozioökonomischer Macht“ entgegenzutreten (ebd.: 358). Überdies muss der Staat sicherstellen, dass der Einfluss „all der Bevölkerungskreise nicht zu kurz kommt, die außerstande sind, zwecks Wahrung ihrer Interessen ausreichend machtvolle Verbände zu bilden und funktionsfähig zu erhalten“ (ebd.: 358).

An dieser Stelle wird Fraenkels Distanz zur gesellschaftszentrierten und staatsdistanzierten angloamerikanischen Pluralismustheorie besonders deutlich – ebenso wie seine Nähe zur Demokratietheorie seines Kollegen und Mitstreiters Franz Neumann (Buchstein 1992b). Neumann hatte in den frühen 1950er Jahren die Auffassung vertreten, dass die moderne Demokratie die „Pluralität von freien Sozialverbänden auf allen Gebieten des gesellschaftlichen Lebens“ voraussetzt, auf denen der Produktion, der Distribution, der Kultur und des Sports. Von ei-

nem real existierenden Pluralismus könne man aber erst sprechen, so Neumann 1949, wenn eine Balance, ein „Gleichgewicht der sozialen Kräfte“ gegeben sei (Neumann 1986a: 181), ein Anklang an die austromarxistische Theorie vom „Gleichgewicht der Klassenkräfte“ (Bauer 1970). Verwirklichbar sei dieses Gleichgewicht letztlich nur durch sozialpolitische Interventionen des Staates, welche die Interessen der unteren Gesellschaftsschichten fördern und den Klassenkampf überwinden helfen. Hierfür benötigt man, so Neumann und später Fraenkel, unabhängige und autonome Sozial- und Wirtschaftsverbände sowie einen in sozial- und wirtschaftspolitischen Angelegenheiten gestaltungsmächtigen Staat.

Die Erfüllung dieses Gestaltungsauftrags erfordert den Formwandel des Staates vom liberalen Rechtsstaat (der im Wesentlichen auf Ordnungspolitik beschränkt ist) zum sozialen Rechtsstaat (der über den liberalen Rechtsstaat hinaus auch Aufgaben in der Arbeitswelt, der Gesellschaft und der Wirtschaft übernimmt). Der liberale Rechtsstaat beschränkt sich darauf, die Rechtswege offenzuhalten und Rechtsschutz gegen Beeinträchtigungen der Freiheitssphäre seiner Mitglieder zu gewähren. Der soziale Rechtsstaat hingegen strebt nach ehrgeizigeren Zielen: Er hat „prophylaktisch die Entstehung politischer, wirtschaftlicher und insbesondere sozialer Bedingungen zu verhüten, aus denen eine Gefährdung rechtsstaatlicher Prinzipien zu erwachsen vermag“ (Fraenkel 1991d: 359).

Fraenkels Theorie der pluralistischen Demokratie reicht über die klassischen, die führerzentrierten und die am Markt ausgerichteten Demokratielehren hinaus. Sie erörtert nicht nur die Demokratie in großen Flächenstaaten, sondern auch den Wettbewerb der Parteien um Wähler. Außerdem diskutiert sie die bedeutende Rolle der Interessenverbände und befürwortet grundsätzlich den Staatseingriff in wirtschaftliche und gesellschaftliche Bereiche. Insoweit nähert sie sich der Lehre von der „Sozialen Demokratie“, die im nächsten Kapitel erörtert wird. Überdies hat Fraenkels politisches Denken eine starke kulturtheoretische Komponente: Die Demokratie funktioniert nur richtig, wenn die politischen Eliten den „Tugendappell“ (Buchstein 1998: 476) befolgen und die kulturellen Gemeinsamkeiten groß genug sind, um einen belastungsfähigen „nicht-kontroversen Sektor“ hervorzubringen.

*Demokratievoraussetzungen: „kontroverser“ und „nicht-kontroverser Sektor“*

Fraenkels Pluralismustheorie fügt den älteren Demokratielehren die These hinzu, dass eine stabile Demokratie sowohl Konsens als auch Konflikt voraussetzt. Entscheidend ist die Kombination beider Komponenten, die Fraenkel erstmals 1932 mit Hilfe des Begriffspaars „streitiger“ und „unstreitiger Sektor“ (Fraenkel 1999c: 505) und später mit der Unterscheidung zwischen dem „kontroversen“ und dem

„nicht-kontroversen Sektor“ beschreibt. Der nicht-kontroverse Sektor ist der zur Stabilität einer demokratischen Ordnung unverzichtbare Sockel an generellem Konsens. Zu ihm gehört die Bereitschaft und Befähigung zum Kompromiss. Die Basis des nicht-kontroversen Sektors ist politisch-kultureller Art (von Brünneck 2007: 18ff.). Er beruht auf einem als gültig anerkannten Wertekodex, zu dem Fraenkel insbesondere Gebote der sozialen Ethik, Mindestanforderungen der sozialen Gerechtigkeit und eine naturrechtliche Basis, aber auch Übereinstimmung über Verfahren zählt (Fraenkel 2007).

Zugleich hat jede offene politische Ordnung einen kontroversen Sektor. Dieser ist das Terrain, auf dem die sozialen Träger der verschiedenen Interessen mit aller Härte zusammenprallen, der „Schauplatz (...), auf dem im Zusammenprall und im Zusammenwirken der Partikularwillen um die bestmögliche Regelung einer künftigen Staats- und Gesellschaftsordnung gerungen wird“ (Fraenkel 1991e: 248).

Die Grenzlinie zwischen dem kontroversen und dem nicht-kontroversen Sektor ist variabel. Sie ist Verschiebungen unterworfen, die ihrerseits Änderungen der politischen Kultur eines Landes widerspiegeln. Gleichwohl kann die Größenordnung beider Sektoren, die für die Stabilität des Gesamten erforderlich ist, näherungsweise bestimmt werden: Eine funktionierende pluralistische Demokratie setzt voraus, dass der unstrittige Sektor weitaus größer als der strittige ist (ebd.: 248f.). Andernfalls bricht sie auseinander, so wie das der „dialektischen Demokratie“ der Weimarer Republik beschieden war (Fraenkel 1999c: 505f.).

## 12.6 Die Demokratietheorie der Pluralisten: eine Bilanz

Zu den Stärken von Fraenkels Pluralismustheorie gehören ihr geschärfter Blick für Funktionsvoraussetzungen der pluralistischen Demokratie und ihr Gespür für potenziell stabilisierende Funktionen von gleichgewichtigen Arrangements zwischen Interessenverbänden und Staat. Sie laboriert aber auch an Schwächen. Dazu zählen manche Kritiker die Neigung, den Kollektivakteuren, beispielsweise den Verbänden, mehr Bedeutung zuzumessen als dem einzelnen Bürger. Das trug Fraenkel Kritik von radikalrepublikanischer Seite ein (Habermas 1992: 401f.).

Hinzu kommt ein zweiter Einwand. Fraenkels Demokratietheorie ist von der Erfahrung des Zusammenbruchs der Weimarer Republik und des Totalitarismus kommunistischer und nationalsozialistischer Art zutiefst geprägt. Diesen Regimen stellt Fraenkel den Ist- und Soll-Zustand der westlichen Verfassungsstaaten gegenüber. Dabei gewinnen allerdings das Dichotomisieren und bisweilen

die Normativität Oberhand über die nüchterne vergleichende Bilanzierung von Soll- und Ist-Zuständen (Steffani 2000). Mitunter basiert Fraenkels Lob der politischen Institutionen der westlichen Demokratien vor allem auf der Wertschätzung ihrer Verfassungsnormen und ihres Selbstverständnisses, während die Realanalyse der Demokratie, einschließlich ihrer Unzulänglichkeiten und Strukturschwächen, zu kurz kommt. Von diesem Einwand kann man Fraenkels wichtige Schrift über das amerikanische Regierungssystem nicht ganz ausnehmen – auch nicht die Lobpreisung im letzten Satz dieses Buches: „Das großartigste Kunstwerk, das die westliche Hemisphäre hervorgebracht hat, sind die Vereinigten Staaten von Amerika“ (Fraenkel 1960: 347).

Auch Fraenkels weiter oben skizzierter Vergleich der Bundesrepublik und der DDR ist nicht gegen jede Kritik gefeit: Er fußt teilweise auf der Gegenüberstellung der überwiegend idealtypisierend porträtierten Bundesrepublik und der hauptsächlich realanalytisch beschriebenen DDR.

Zudem bleibt der zentrale Begriff des „Waffengleichgewichts“ zwischen den Gesellschaftsgruppen – nach Fraenkel eine Voraussetzung für eine gelingende Demokratie – klärungsbedürftig. Die Operationalisierung dieses Begriffs hat Fraenkel nicht entwickelt. Das ist Teil einer Schwäche seiner Demokratielehre: Ihre empirisch-analytische Untermauerung ist weniger tragfähig als die der – empirisch breiter und vergleichend angelegten sowie genauer operationalisierten – angloamerikanischen Demokratietheorie eines Robert Dahl und seiner Schule (Coppedge/Reinicke 1990).

Überdies fehlt bei Fraenkel ein – über die idealtypisierende Kontrastierung des britischen und des französischen Falls hinausgehender – systematischer Vergleich der verschiedenen Demokratieformen einschließlich der nichtmajoritären Demokratie. Weitgehend ausgeblendet bleiben auch die demokratieinternen Störanfälligkeiten und Destabilisierungspotenziale (siehe Kapitel 15). Zu kurz kommt in Fraenkels Demokratielehre ferner der kritische Blick auf die Unzulänglichkeiten der realen Demokratien, die die angloamerikanische Theorie, allen voran Robert Dahl mit der Lehre von der Polyarchie, fest im Blick hat. Und schließlich ist in Fraenkels Werk nach 1940 nicht mehr viel von der Sensibilität für Machtfragen einer kapitalistischen Wirtschaftsordnung übrig geblieben, die seine Analysen bis zum „Doppelstaat“ (Fraenkel 1984) auszeichnete (Narr/Stöss 2007).

Allerdings ist den Vertretern der pluralistischen Demokratietheorien zugute zu halten, dass ihr Ansatz wirklichkeitswissenschaftlich begründete Revisionen zulässt – wenngleich dieser dann weniger glanzvoll als in Fraenkels Lehre nach 1945 erscheint. Überdies können die pluralistischen Demokratietheorien sich gutschreiben, dass pluralistische Strukturen sich als offener erweisen, als es die

Kritiker vermuten. Ein Beispiel: In der Kritik spielte lange Zeit das Argument eine große Rolle, nichtspezialisierte, allgemeine Interessen, wie das Interesse an öffentlichen Gütern, beispielsweise an einer sauberen Umwelt, hätten weit größere Organisationsprobleme und eine beträchtlich geringere Konfliktfähigkeit als spezialisierte Interessen. Entsprechend gering sei die Durchsetzungschance allgemeiner Interessen (Olson 1965, Offe 1972).

Gerade die Artikulation und Organisation von Umweltschutzinteressen zeigt allerdings, wie offen die pluralistische Demokratie für allgemeine Interessen sein kann. Das Emporkommen ökologischer Bewegungen und Parteien insbesondere seit den 1970er und 1980er Jahren (Müller-Rommel 1993), die Ausbreitung des Umweltschutzgedankens bis weit in die etablierten Parteien hinein und der somit verstärkte Aufstieg von ökologischen Streitfragen im Parteienwettbewerb sind hierfür schlagende Beispiele (Czada/Lehmbruch 1990). Obendrein ist die Pluralismustheorie grundsätzlich offen für die genaue Untersuchung der Vielgliedrigkeit der Gesellschaftsstrukturen, auf deren Basis Politik stattfindet. Von dieser Theorie aus wurden zudem Erkundungen gestartet, die in die Niederungen des Parteien- und Verbändewesens und der Lebenswelt der Wählerschaft führen.

Diese erwiesen sich aber als viel komplexer als die Parteien, Verbände und Wähler, die in Webers, Schumpeters und Downs' Demokratietheorie unterstellt wurden. Nicht um einfache Kosten-Nutzen-Maximierer handelt es sich beispielsweise bei den Wählern, sondern vielmehr um Individuen, die in der Wirtschaft als *homo oeconomicus* und in der Politik als *homo politicus* agieren, die meist in einander überkreuzende soziale Kreise eingebunden sind, mehrdimensionale Präferenzen haben und ihre Wahl in der Regel an einer Vielzahl von Determinanten ausrichten. Von diesen sind besonders wichtig: 1) die Stellung in der Sozialstruktur und die Position in den wichtigsten Konfliktlinien im Parteiensystem, 2) die vergleichende Bewertung der Spitzenkandidaten der Parteien, 3) die Problemlösungskompetenz, die den konkurrierenden Kandidaten zugeschrieben wird, und 4) das expressive Wählerverhalten (Brennan/Lomasky 1993).

Die pluralistischen Demokratietheorien haben im Übrigen auch einen Teil der verfassungs- und staatsrechtlichen Demokratiediskussion namentlich in Deutschland beeinflusst (Brugger 1996) und die Sicht auf Formen und Prozeduren der Volksherrschaft und der Legitimationsketten zwischen Staatsvolk und staatlichem Handeln inspiriert (Böckenförde 2004, Dreier 2006). Ferner haben von den Pluralisten angeregte Studien wesentliche Funktionsvoraussetzungen der Demokratie geklärt, beispielsweise Lipset (1960) und Lipset/Lakin (2004). Diese Beiträge und andere werden im Kapitel 24 des vorliegenden Buches ausführlich

erörtert. Doch sei so viel an dieser Stelle vorweggenommen: Die Bestandsvoraussetzungen der Demokratie sind erheblich komplexer und anspruchsvoller, als im Lichte der bis dahin gängigen Demokratietheorien zu erwarten war.

## Kapitel 13

### Theorie der Sozialen Demokratie

Dreierlei unterscheidet die Theorie der Sozialen Demokratie von den bislang vorgestellten Lehrgebäuden. Erstens pflegt sie ein aktivistisches, auf fortschreitende Expansion abzielendes Konzept von Demokratie: Die Volksherrschaft ist für sie „die einzige Staatsform, welche sich von ihrer Idee her nicht statisch, sondern dynamisch versteht“ (Greiffenhagen 1973b: 11). Zweitens begreift sie die Demokratie als Gesamtverfassung, die nicht nur in der Sphäre der Politik durch freiheits- und gleichheitsgetränkte Gerechtigkeitsprinzipien geprägt wird, sondern auch in allen anderen Gesellschaftssphären (Meyer 2005 und 2006). Drittens erörtert die Theorie der Sozialen Demokratie sowohl den „Input“ als auch den „Output“ der Politik, mitunter auch den „Outcome“, d.h. die Ergebnisse politischen Handelns.

#### 13.1 Messlatten

Der Lehre der Sozialen Demokratie zufolge schließt die Volksherrschaft den Auftrag ein, Politik, Gesellschaft und Wirtschaft so inklusiv wie nur möglich zu gestalten. Ihre Fürsprecher werben dafür, die politische zur gesellschaftlichen Demokratie zu erweitern und die Verteilungs- und Machtstrukturen mit dem Ziel zu steuern, die soziale Ungleichheit zu verringern oder zumindest ihre Auswirkungen zu lindern und „die tyrannische Bedrohung der Lebensführung des einzelnen, die der Konzentration von Macht erwächst, zu vermeiden“ (Gutmann 1993: 416).

Mit Rechten und Freiheiten im Rahmen öffentlicher Institutionen geben sich die Vertreter dieser Theorie nicht zufrieden. Das wäre „nur“ politische Demokratie oder, je nach Begriffswahl, nur „libertäre Demokratie“ (Meyer 2005: 13). Die Theoretiker der Sozialen Demokratie wollen mehr, auch mehr als nur die Bürgerrechte des liberalen Rechts- und Verfassungsstaates. Sie streben zudem nach Sozial- und Wirtschaftsdemokratie, und zwar durch Erweiterung der politischen Rechte und Pflichten auf gesellschaftliche und wirtschaftliche Einrichtungen und Vorgänge. Sie befürworten ferner eine starke wohlfahrtsstaatliche Demokratie durch Auf- und Ausbau von Rechtsansprüchen auf Sozialleistungen, also soziale Rechte und deren wirksame Umsetzung. Überdies streben die Vertreter der Sozialen Theorie nach autonomer demokratischer Interessenorganisation in Gesellschaft und Wirtschaft sowie nach Maximierung von politischer und sozialer Teil-

habe und nach Minimierung sozialer Ungleichheit. Nur wenn all dies gewährleistet ist, so behaupten die Vertreter der Theorie der Sozialen Demokratie, kann der potenziellen Despotie gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Mächte über das Leben von wirtschaftlich und gesellschaftlich schwächeren Bürgern wirksam Einhalt geboten werden. Und nur so sei am Ende die Demokratie wirkungsvoll zu sichern. Das ist die Grundlinie, die von Eduard Bernstein (1899) über Thomas H. Marshall (1992) bis zur neuesten Variante der Theorie bei Thomas Meyer (2005 und 2006) sowie Meyer/Hinchman (2007) führt.

### 13.2 Begriffsgeschichte der „Sozialen Demokratie“

Der „Sozialen Demokratie“ liegt ein aktivistischer Politikbegriff zugrunde. Er deckt sich weitgehend mit dem dritten Begriff der Politik in Dolf Sternbergers Typologie, nämlich „als Vorgang der gesellschaftlichen Veränderung und als diejenige Art Tätigkeit, welche diesen Vorgang auslöst, fördert und antreibt“. Davon unterschied Sternberger zwei weitere Bedeutungen von Politik, einerseits Politik „als das Staatliche, Öffentliche, Gemeinsame, als bürgerliche Verfassung, als geordneter Zustand“ und andererseits „Politik als subjektiver Kalkül, als kluge Ausübung von Führung und Herrschaft, als schlaue Planung der Mittel zum vorteilhaften Zweck des Handelns“ (Sternberger 1984: 383).

Der Begriff „Soziale Demokratie“ wurde im deutschen Sprachgebrauch in Arbeiter-Gesellen-Vereinen in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts entwickelt. Nach der Revolution von 1848 verwendet Lorenz von Stein ihn für die reformpolitische Allianz einer konstitutionellen Monarchie und einer sozialen Staatsverwaltung, die typischerweise auf der Grundlage einer Koalition von konstitutioneller und sozialer, dem Anliegen Schwächerer verpflichteter Bewegungen entsteht (von Stein 1972: 10). In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts wurde die „Soziale Demokratie“ mehr und mehr zum Kennzeichen einer politischen Partei-richtung, vor allem für die Bestrebungen, die auf eine Koalition von Arbeiterbewegung und (bürgerlicher) Demokratie setzten, sowie – spezieller – für die Theorie, Praxis und Organisation der Sozialdemokratie (Meier u.a. 1972: 886ff., Rosenberg 1962). In progressiven Demokratietheorien des 20. und 21. Jahrhunderts behielt man in der Regel das sozialreformerische Anliegen der „Sozialen Demokratie“ bei, allerdings meist ohne ausdrückliche Bindung an die Partei der Sozialdemokraten (Held 2006).

Zur Theorie der Sozialen Demokratie gehören auch die – vor allem in der angloamerikanischen Demokratiediskussion verbreiteten – Theorien der „assozi-

ativen Demokratie“ (Hirst 1994, Cohen/Rogers 1992). Ihnen geht es, in Weiterführung älterer Genossenschafts- und Selbstverwaltungslehren, vor allem darum, die mittlere Ebene zwischen Staat und Gesellschaft zu demokratisieren, insbesondere durch Selbstverwaltung, Dezentralisierung sowie betriebliche und überbetriebliche Mitbestimmung.

### 13.3 Radikale und reformpolitische Theorievarianten der Sozialen Demokratie

Mit den an Genossenschaften anknüpfenden Lehrgebäuden enthält die Theorie der Sozialen Demokratie eine beteiligungsorientierte Variante. Hinzu kommt eine Spielart, die auf Gesellschaftsveränderung zielt. Diese kann mit unterschiedlichen politischen Strömungen Bündnisse eingehen, mit revolutionären Strömungen ebenso wie mit reformistischen Kräften. Insoweit gliedert sich die Theorie der Sozialen Demokratie auch in eine radikale und eine reformpolitische Spielart. Zur radikalen Variante gehören die auf Umwälzung bürgerlicher Verhältnisse geeichten Demokratievorstellungen des Sozialismus, wie Marx' Lehre von der revolutionären Direktdemokratie (Kapitel 8). Zur reformpolitischen Variante der Sozialen Demokratie hingegen zählen vor allem die Programmatik und Praxis der sozialdemokratischen Parteien Westeuropas (Castles 1992, Sassoun 1996) sowie die Staats- und vor allem die Sozialstaatslehre der katholischen Arbeiterbewegung und der christdemokratischen Parteien in Europa (Roebroek 1993, van Kersbergen 1995). Hinzu kommen die Theorie und die Verfassungspolitik des sozialen Rechtsstaates (Heller 1971a, 1971b, Kempen 1976) sowie die politikwissenschaftliche Weiterführung der Sozialstaatstheorie am Fall Bundesrepublik Deutschland bei Hans-Hermann Hartwich (1970, 1998) und im internationalen Vergleich bei Thomas Meyer (2006).

In den verfassungsstaatlichen Demokratien wurde die reformerische Variante der Theorie sozialer Demokratie besonders einflussreich. Deshalb soll auf sie ausführlicher eingegangen werden. Im Unterschied zur radikalen Variante wird der angestrebte Veränderungsschub in der reformpolitischen Theorie mit verfassungsstaatlichen, grundrechtlichen und föderalistischen Gegenkräften gezügelt (Meyer 1991, 2005). Das begrenzt den Spielraum der Staatsgewalten und den der Regierungspolitik beträchtlich und schützt die Bürger und die Interessenorganisationen vor dem unbeschränkten Zugriff der Legislative und der Exekutive. Dem reformerischen Ansatz ist somit ein Demokratieverständnis eigen, das neben dem Gedanken des Schutzes vor übermäßiger wirtschaftlicher und sozialer Macht auch Grundideen der älteren Gewaltenteilungslehre und der liberalen

Theorie aufgreift. Besonders deutlich zeigt dies die Theorie und Praxis der reformpolitischen Flügel der sozialdemokratischen Parteien im ausgehenden 19. und im 20. Jahrhundert. Repräsentativ für sie ist Eduard Bernsteins Schrift *Die Voraussetzungen des Sozialismus und die Aufgaben der Sozialdemokratie* (1899). Demokratie ist für Bernstein zugleich Mittel und Zweck: „Sie ist Mittel zur Er kämpfung des Sozialismus, und sie ist die Form der Verwirklichung des Sozialismus“ (1899: 178). Im Unterschied zu den radikalen Theoretikern des Sozialismus und zum späteren Marxismus-Leninismus begründet Bernstein die Demokratie als Mittel und Ziel sozialistischer Politik nicht primär aus strategischem Kalkül, sondern aus dem Postulat, die sozialistische Bewegung habe den Universalitätsanspruch demokratischer Bürgerrechte einzulösen (ebd.: 170f., Euchner 1992: 222). Das schreibt der Demokratie eine Doppelfunktion zu. Otto Kallscheuer hat sie in einem Kommentar zu Bernstein besonders klar herausgearbeitet: „Demokratie ist (...) für Bernstein nicht nur eine bestimmte Regierungsform, sondern eine Leitidee gesellschaftlicher Organisation, bezogen auf den Maßstab gleichberechtigter Teilhaberschaft. Als solche impliziert sie die Forderungen nach beständiger Demokratisierung, und zwar im doppelten Sinne: als Ausweitung demokratischer Gleichberechtigung auf immer mehr Subjekte sowie als Ausweitung demokratischer Entscheidungsverfahren auf immer mehr gesellschaftliche Funktionsbereiche“ (Kallscheuer 1986: 552f.). Insoweit macht nach Bernstein die uneingeschränkte Anwendung von Demokratie auf Politik, Wirtschaft und Kultur das Wesen des Sozialismus aus.

Wie groß die Differenz zwischen dieser Demokratieauffassung und der Demokratielehre von Marx und Engels ist, von den „Volksdemokratien“ des 20. Jahrhunderts ganz zu schweigen, zeigt auch Bernsteins Staatstheorie. Im Unterschied zu Marx und Engels setzt Bernstein nicht auf das „Absterben des Staates“ in der sozialistischen Gesellschaft, und im Gegensatz zum Leninismus will er nicht die „Zerschlagung des Staates“. Auch teilt er nicht den Glauben, die Zentralisierung der Verwaltung und die Planung der gesamten Wirtschaft seien herrschaftsfreie Verwaltung von Sachen. Bernstein wertet die staatliche Organisation moderner Gesellschaften vielmehr als ein zu minimierendes notwendiges Übel. Die Zentralisierung der Staatsfunktionen sei durch lokale, kommunale und „gewerbliche Demokratie“ einzudämmen (Bernstein 1973: 192f., Kallscheuer 1986: 554).

Für Bernstein bedeutet Demokratisierung nicht nur Ausweitung staatlicher, volksherrschaftlich legitimer Kompetenzen. Sie muss auch die materiellen und rechtlichen Voraussetzungen dafür gewährleisten, dass die Bürger die zur Entscheidung anstehenden Themen frei erörtern können. Auch hierfür dient der

Einbau des Föderalismus und des Gemeindesozialismus als Gegengewichte zur zentralstaatlichen Bürokratie und zur Wirtschaftsplanung in seine Theorie. Spätestens an dieser Stelle werden Parallelen zur liberalen Verfassung von Staat und Gesellschaft sichtbar. Nicht minder deutlich tritt der Gegensatz zur radikal-etatistischen Staats- und Demokratieauffassung des Marxismus und des Neomarxismus hervor.

### 13.4 Vom liberalen zum sozialen Rechtsstaat

Eine einflussreiche Variante der Theorie der Sozialen Demokratie entstand im 20. Jahrhundert in Deutschland in der Debatte über den „liberalen“ und den „sozialen Rechtsstaat“. Der „liberale Rechtsstaat“ verkörpert einen Staatstypus, dessen Politik, Recht und Verwaltung im Wesentlichen auf Ordnungsfunktionen im Inneren und Verteidigung nach außen beschränkt bleiben. Der „soziale Rechtsstaat“ hingegen ist ein Staatstypus, in dem die Sozialordnung – im Gegensatz zum liberalen Rechts-, zum Obrigkeits- und zum Versorgungsstaat – nach bestimmten Zielen, insbesondere dem der sozialpolitisch motivierten Marktkorrektur, mit rechts- und interventionsstaatlichen Mitteln gestaltet wird (Forsthooff 1968, Heller 1971a). Hinzu kommt die Krisenprophylaxe. Vor allem Ernst Fraenkel, ein Hauptvertreter der pluralistischen Demokratietheorie (siehe Kapitel 12), hatte sich hierfür eingesetzt. Im Gegensatz zum Rechtsstaatsdenken der Vergangenheit, das sich damit begnügte, Rechtsschutz gegen bereits erfolgte Beeinträchtigungen der individuellen Freiheitssphäre zu gewähren, so legte Fraenkel dar, „setzt sich das Rechtsstaatsdenken der Gegenwart die zusätzliche Aufgabe, prophylaktisch die Entstehung politischer, wirtschaftlicher und insbesondere sozialer Bedingungen zu verhüten, aus denen eine Gefährdung rechtsstaatlicher Prinzipien zu erwachsen vermag“ (Fraenkel 1991d: 359).

Die Anhänger des sozialen Rechtsstaates neigen zu einem aktivistischen Verständnis von Politik. Sie wollen den Sozialstaat verfassungsrechtlich stark machen und zu ehrgeiziger Reform der Sozial- und Wirtschaftsordnung verpflichten, so beispielsweise Hans-Hermann Hartwich (1970 und 1998) und zu seiner Linken Wolfgang Abendroth (1967). Dazu gehört, dass der Staat für Kampfpazität der Gesellschaftsgruppen sorgt. Wer die Soziale Frage einer Lösung näher bringen wolle, müsse zwischen den verschiedenen Gesellschaftsgruppen für „Waffengleichheit“ sorgen, so hieß es hierzu bei Ernst Fraenkel (1991d: 358) in Weiterführung seiner Idee der „kollektiven“ und der „dialektischen Demokratie“ aus den 1920er und 1930er Jahren (Fraenkel 1999b, 1999c, siehe Kapitel 12). Bei-

des unterscheidet diese Theorierichtung von der konservativen Staatslehre, die dem Sozialstaat Rang und Geltung nur unterhalb des Verfassungsrechtes zuspricht, ihn insgesamt am kürzeren Zügel führen will und von der Stärkung der Interessenverbände die gesteigerte Abhängigkeit des Staates von Partikularinteressen befürchtet, beispielsweise Ernst Forsthoff (1968 und 1971).

Die Lehre von der Sozialen Demokratie hingegen befürwortet die Entwicklung der politischen zur sozialen Demokratie, in Weiterführung der Staatstheorie von Herman Heller (1971a und 1971b). Sie will die „Ausdehnung des materiellen Rechtsstaatsgedankens auf die Arbeits- und Güterordnung“ (Heller 1971a: 451). Sie wirbt dafür, den reinen Rechtsstaat zum demokratisch-sozialen Wohlfahrtsstaat dadurch umzuwandeln, dass die Marktwirtschaft durch eine wettbewerbspolitisch und vor allem sozialpolitisch flankierte Wirtschaftsverfassung ersetzt wird. Hierin sieht sie die wichtigste Voraussetzung der Freiheit und der vollen Verwirklichung staatsbürgerlicher Gleichheit und wertet beides als Funktionsvoraussetzung der politischen Demokratie. Freiheit bedeutet dieser Theorie zufolge nicht nur Freiheit von staatlicher und gesellschaftlicher Bevormundung einerseits und Freiheit zu eigenverantwortlicher Lebensführung andererseits. Vielmehr wird Freiheit „durch staatliche Aktivität und Planung überhaupt erst effektiv“. Auf diese Formel brachte Martin Greiffenhagen (1973b: 37) das aktivistische Sozialstaatsverständnis der Sozialen Demokratie, das konservative und liberale Staatstheoretiker schaudern lässt.

Weitergeführt wird der Grundgedanke der Sozialen Demokratie in den Beiträgen von Thomas Meyer (2005 und 2006). „Soziale Demokratie“ ist bei Meyer zusammen mit der „libertären Demokratie“ eine der zwei Hauptvarianten der „liberalen Demokratie“. Die „liberale Demokratie“ ist „die rechtsstaatlich pluralistische, auf die Geltung von Menschenrechten gestützte Demokratie“ (Meyer 2005: 13). Ihre libertäre Variante begrenzt die Demokratie und die Grundrechte auf den politischen Bereich, verzichtet auf Sozialbindung des Eigentums und überlässt die Wirtschaft dem selbstregulierenden Markt (ebd.: 13). Die „Soziale Demokratie“ hingegen gründet auf der Auffassung, „dass Demokratie in Verbindung mit den Grundrechten im gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Bereich einer ihnen gerecht werdenden Verfassung der geregelten Teilhabe, des Rechtsanspruch auf soziale Sicherung und der gerechtigkeitsorientierten Distribution sowie einer diesen Werten verpflichteten regulativen und distributiven Politik des demokratischen Staates bedarf“ (Meyer 2005: 13). Umgesetzt wird die Soziale Demokratie, wie im Kapitel 21 dieses Buches gezeigt wird, allerdings nur unter spezifischen politischen Bedingungen und in einem von Land zu Land unterschiedlichen Maße. Der idealen Sozialen Demokratie am nächsten kommen nach

Meyer am ehesten die nordeuropäischen Länder. Sie erzielen auf dem Index, den Meyer zur genauen Erfassung der Sozialen Demokratie vorschlägt, bessere Werte als andere Staaten (siehe Kapitel 21).

### 13.5 Debatten um die Theorie der Sozialen Demokratie

Die Theoretiker der Sozialen Demokratie wollen die politische Demokratie zur gesellschaftlichen erweitern. Dieses Anliegen teilen sie mit den Anhängern der partizipatorischen Demokratietheorie (Kapitel 14). Zudem werben die Theoretiker der Sozialen Demokratie für einen umfassenden, lenkungsmächtigen Wohlfahrtsstaat. Ihm überantworten sie weitreichende Aufgaben der sozialen Sicherung, der Beschäftigung, der Mitbestimmung und der Qualifikation. „Aus theoretischer Sicht ideal (...) wäre eine Soziale Demokratie ohne Armut, insbesondere Kinderarmut, mit einer Erwerbsbeteiligung nahezu aller erwerbsfähigen Personen, einem chancengerechten Bildungssystem ohne den Effekt der Sozialklassenreproduktion, mit angemessenen Mitbestimmungsrechten für die Entscheidungsbetroffenen im Arbeitsleben und einer geringen Einkommensungleichheit“, so schreibt der Verfasser der bislang umfassendsten Begründung und Erkundung der Sozialen Demokratie (Meyer 2006: 504). Das Streben nach umfassender Sozialer Demokratie – und die Abgrenzung vom Gegenmodell der „liberalen“ bzw. „libertären Demokratie“, die nur den „bürgerlich-politischen“ Teil der Grundrechte im Sinne der Deklaration der Vereinten Nationen von 1966 umfasse (Meyer 2006: 486ff.) – entfacht heftigen Streit mit den Befürwortern des Status quo oder der gemäßigten Sozialreform. Zu den politischen Protagonisten der Sozialen Demokratie zählen in den verfassungsstaatlichen Demokratien mittlerweile insbesondere die Links- und Mitte-Links-Parteien, ferner ökologische Parteien und, vor allem in Fragen rechtlicher Gleichstellung und sozialliberaler Gestaltung, progressiv-linksliberale Gruppierungen. Liberale Parteien hingegen stehen vor allem dann in Opposition zur Sozialen Demokratie, wenn das Demokratieprinzip auch auf die Wirtschaft ausgedehnt und auf diesem Wege der sozial- und arbeitsrechtliche Schutzwall um die Gewerkschaften und die Sozialverbände verstärkt werden soll. Für diese Schutzwallverstärkung stimmen hingegen die Linksparteien und im Wesentlichen auch der Arbeitnehmerflügel der christdemokratischen Parteien.

Die fachwissenschaftliche Diskussion zur Sozialen Demokratie spiegelt die parteipolitischen Fronten der Debatte teilweise wider. Interessanter ist allerdings jener Teil der Debatte, der über die parteipolitischen Frontstellungen hinausweist.

Zu ihm gehört die stabilisierungspolitisch und herrschaftssoziologisch begründete Kritik an der Theorie der Sozialen Demokratie. Der Kern dieser Kritik lässt sich zu fünf Thesen bündeln: (1) Die Soziale Demokratie zersetzt den Kern der Staatlichkeit; (2) sie wirkt ambivalent; (3) sie führt in „schleichenden Sozialismus“ und (4) in politisch-soziale Stagnation; (5) sie übertüncht Strukturkonflikte und gaukelt Erfolg vor, wo in Wirklichkeit Erstarrung eingetreten ist.

Die zur Herstellung Sozialer Demokratie erforderliche Demokratisierung ist ein Projekt von „ungeheurer Tragweite“ (Hennis 1973: 59). Darin stimmen ihre Befürworter und ihre Kritiker im Grundsatz überein. Demokratisierung, so heißt es bei Hennis weiter, ist „Kampf um die Grenze zwischen dem politischen und nicht-politischen Bereich“ (ebd.: 61), vor allem Kampf um die Verschiebung der Grenze bis weit in den nicht-politischen Sozialbereich hinein (Meyer 2005). Das aber bedeutet „Politisierung, (...) die Unterwerfung dieses Bereiches unter jene Prinzipien, die im Bereich der Politik die maßgeblichen sind“, und ferner, da zur Demokratie die Gleichheit gehört, „die tunlichste Herstellung einer Gleichheit aller in diesem Sozialbereich Tätigen“ (Hennis 1973: 59).

Die Bewertung dieses Vorgangs und seiner Ergebnisse allerdings trennt die Befürworter der Sozialen Demokratie von ihren Kritikern. Die erste These der Kritiker – „Zerfall der Staatlichkeit“ – entstammt hauptsächlich der konservativen Staatsrechtslehre, wenngleich sie auch Eingang in moderne Theorien gefunden hat, beispielsweise in Luhmanns Systemtheorie (Luhmann 1988). Maßgebende Beiträge zur Deutung der Staatszerfaserung stammen unter anderem von Ernst Forsthoff nach 1945 (1968 und 1971), während der frühe Forsthoff sich noch an der Lehre vom totalen Staat ergötzt hatte (Forsthoff 1933). Forsthoff hat auch die weltanschaulichen Positionen pointiert gekennzeichnet, die in der Debatte um den Sozialstaat und der zugehörigen Demokratiemodelle aufeinanderprallen: „Der Sozialist wird den Sozialstaat bejahen, um ihn zu behalten, der Liberale wird ihn hinnehmen in der Hoffnung, daß das freie Spiel der Kräfte ihn absorbieren werde, der Konservative wird ihn bejahen mit dem Willen, ihn zu überwinden“ (Forsthoff 1976: 64).

Forsthoff ist Kritiker der Sozialstaatlichkeit und Kritiker der Theorie Sozialer Demokratie. Sozialstaatlichkeit und Rechtsstaatlichkeit dürften nicht gleichrangig werden. Dem Rechtsstaat gebühre Vorrang. Dieser Vorrang werde jedoch durch einen starken und weiterhin expandierenden Sozialstaat untergraben. Das bedeute potenzielle Einschränkung von Freiheiten der Bürger. Auch der Handlungsspielraum des Staates werde hierdurch drastisch verringert. In einer entwickelten Industriegesellschaft mit ausgebauter Sozialpolitik und starken Verbänden werde der Staat zum „Staat der Industriegesellschaft“, so der Titel von Forsthoffs Buch

aus dem Jahr 1971. Ihn muss man so verstehen: Der Staat ist nur noch die abhängige Variable der Industriegesellschaft, ihr aller Eigenständigkeit und Gestaltungsfähigkeit beraubter Knecht. Aus dem Blickwinkel dieser Theorie ist der Staat nicht länger eine autonome Steuerungs-, Schutzgewährungs- und Ordnungsstiftungsinstanz, sondern ein Ausbund an Schwäche, wenn nicht gar Beuteobjekt von Sonderinteressen.

Andere Akzente setzt Ernst-Wolfgang Böckenfördes kritische Würdigung des Programms der Sozialen Demokratie. Böckenförde betont die „Ambivalenz“ des Begriffs Demokratisierung (Böckenförde 1976: 413) und entfaltet hiermit den zweiten grundsätzlichen Einwand gegen die Theorie der Sozialen Demokratie. Demokratisierung könne eine sinnvolle Forderung sein, sofern sie auf Verbesserung der demokratischen Struktur der staatlichen Entscheidungsgewalt und darauf ziele, gesellschaftliche Machtpositionen, welche die Freiheit anderer oder den demokratischen Staat selbst gefährden, unter demokratische Kontrolle zu stellen. Bedeute Demokratisierung hingegen, dass „alle Bereiche gesellschaftlicher Freiheit einer ‚demokratischen‘ Bestimmungsgewalt partieller Kollektive unterstellt werden müssen, um so die Gesellschaft einerseits vom Staat ‚frei‘ zu machen und andererseits in sich zu demokratisieren, so ist sie eine Wegmarke zum Totalitarismus. Sie löst dann eben jene Konzentrierung der politischen Entscheidungsgewalt bei der staatlichen Organisation auf, die eine notwendige Bedingung zur Sicherung individueller Freiheit ist, gerade um sie gegenüber den Lenkungs- und Vereinheitlichungsansprüchen partieller gesellschaftlicher Kollektive zu gewährleisten“ (ebd.: 413f.).

Zur Kritik an der Sozialen Demokratie gehört – drittens – eine hauptsächlich aus liberaler Position vorgetragene Auffassung. Die Soziale Demokratie führe auf Schleichwegen in den Sozialismus (Schumpeter 1996b). Sie bedrohe die Freiheit (Leisner 1998: 114ff.), vermindere die Effizienz der Wirtschaft (Olson 1982) und leite den wirtschaftlichen Niedergang ein (Weede 1990). Anhänger dieser Sichtweise betonen beabsichtigte oder unbeabsichtigte wirtschaftliche Folgen zunehmender Demokratisierung. Sie vertreten beispielsweise die These, die Soziale Demokratie gewähre keineswegs nur schwächeren Gruppen Schutz, sondern auch den organisations- und konfliktfähigen Interessen. Sie vergrößere mit zunehmendem Alter eines politischen Systems sogar die Zahl und Stärke von Sonderinteressen, die ihren Eigennutz auf Kosten des Allgemeinwohls maximierten und ohne Rücksicht auf die Produktion nur nach Verteilung strebten – „Verteilungskonkurrenzen“ (Olson 1982). Hieraus und aus Parallelentwicklungen, wie höheren Steuern oder Sozialabgaben, resultiere die schrumpfende Innovations- und Leistungsfähigkeit der Wirtschaft (Weede 1990).

Eine ältere, auf Max Weber zurückzuführende Kritik an der Sozialen Demokratie betont ebenfalls stagnative Auswirkungen der Demokratisierung. Das ist die vierte grundsätzliche Kritik der Sozialen Demokratie. Weber hat dabei Vorschläge zur Wirtschaftsdemokratie vor Augen, insbesondere diejenige Lage, in der durch die Staatsbürokratie legitimierte und vorgeblich kontrollierte Interessenverbände „aktiv die Träger der Syndikats-Selbstverwaltung und passiv Träger der staatlichen Lasten“ sind (Weber 1984b: 541f.). Nicht die Ausschaltung privatwirtschaftlichen Unternehmertums müsse man hierbei befürchten, sondern politisch reglementierte und monopolistisch garantierte Erwerbschancen für Groß- und Kleinkapitalisten, Besitzlose, Kleinproduzenten und Lohnarbeiter. Sozialismus, setzte Weber hinzu, „wäre das etwa im gleichen Sinn, wie es der Staat des altägyptischen ‚Neuen Reiches‘ war. ‚Demokratie‘ wäre es nur dann, wenn Sorge getragen würde, daß für die Art der Leitung dieser syndizierten Wirtschaft der Wille der Masse ausschlaggebend ist“ (Weber 1984b: 541f.). Ohne eine mächtige Volksvertretung in Form eines Parlaments wäre jedoch von der syndizierten Wirtschaft nur „die Entwicklung zu einer zünftigen Politik der gesicherten Nahrung, also: zur stationären Wirtschaft und zur Ausschaltung des ökonomischen Rationalisierungsinteresses“ zu erwarten (ebd.: 542). Vom sozialistischen und demokratischen Zukunftsideal bliebe folglich nicht viel – außer zünftig organisierter „Nahrungsgarantie für die kapitallosen und kapitalschwachen Erwerbsinteressenten“ (ebd.: 542, ohne Hervorhebung im Original).

Auch Marxisten kritisieren die Lehre der Sozialen Demokratie. Sie verhülle Strukturkonflikte; sie setze demokratische Institutionen nur als Mittel ein, nicht um zwei Extreme, vor allem Kapital und Arbeit, aufzuheben, sondern um ihren Antagonismus abzuschwächen und in scheinbare Harmonie zu verwandeln, so die auf Marx zurückführbare Urform der Kritik (Marx 1960: 141). Im Übrigen wird die Theorie der Sozialen Demokratie nicht nur von ihren Gegnern kritisiert, sondern mitunter auch von ihren Parteigängern. Manche von ihnen streben nach besserer Balance zwischen dem Grundgedanken der Sozialen Demokratie und liberalen Werten. Unter ihnen finden sich Anhänger des „Dritten Weges“ im Sinne von Anthony Giddens (1999) und kontinentaleuropäische Fürsprecher des „aktivierenden Staates“ (Blanke/Schridde 1999) anstelle des passivierenden Wohlfahrtsstaates. Beide befürworten eine besser austarierte Kombination von Bürgerrechten, politischen Rechten und sozialen Rechten einerseits und Übernahme von Verantwortung und Pflichten andererseits.

Nicht zum „Dritten Weg“, sondern zu althergebrachten Pfaden strebt eine andere Gruppe unter den Anhängern der Sozialen Demokratie. Sie eint die Auffassung, das Programm der Sozialen Demokratie sei noch längst nicht vollendet.

Sie bemängeln, dass nach wie vor ein hohes Maß an sozialer Ungleichheit bestehe. Ihnen zufolge sind die Mitwirkungs- und Mitbestimmungsmöglichkeiten in Politik, Gesellschaft, Wirtschaft und Recht unzureichend – überall, auch in den Ländern mit dem am höchsten entwickelten Wohlfahrtsstaat. Die Zähmung der Staatsgewalt durch Rechtsstaat, Verfassungsgerichtsbarkeit, Verwaltungsgerichtsbarkeit und Delegation öffentlicher Gewalt an expertokratische Gremien wie im Falle einer autonomen Zentralbank sind in dieser Perspektive machtvolle Gegenkräfte und Gegengewichte. Als demokratietheoretisch problematisch gilt jedoch, dass die hiermit gegebenen Kontroll-, Korrektur- und Mitwirkungsfunktionen nicht vom Souverän – dem Volk – oder von dessen Repräsentanten ausgeübt werden, sondern von Experten (Maus 1991 und 1992a).

Zwei folgenreiche Voraussetzungen liegen der Theorie Sozialer Demokratie zugrunde: Erstens die Annahme, dass der Ausbau der politischen Demokratie zur Sozialen Demokratie ohne größere systemische Störungen und Selbstgefährdungen ablaufe, und – zweitens – die Annahme, Funktionsstörungen der Demokratie in einer in soziale Klassen gespaltenen Gesellschaft bewiesen nur, dass wahre Demokratie die klassenlose Gesellschaft voraussetze, so etwa der frühe Fraenkel (2007). Diese Annahme immunisiert jedoch jede auf sie gegründete These gegen Widerlegungsversuche. Auch die erste Annahme ist brüchig: Sie unterschätzt die Folgeprobleme des radikalen Vorgangs der Sozialdemokratisierung und ignoriert, dass zur Demokratie strukturimmanente Widersprüche, Störanfälligkeit und Selbstgefährdungen gehören, beispielsweise Paradoxien bei der Umformung individueller Präferenzen in Kollektiventscheidungen, die mit zunehmendem Demokratisierungsgrad größer werden. Deren Analyse erfolgt an anderer Stelle, insbesondere in der Würdigung der beteiligungszentrierten und der kritischen Demokratietheorien im nächsten und übernächsten Kapitel sowie im Teil IV des vorliegenden Buches.

## Kapitel 14

### Beteiligungszentrierte Demokratietheorien

Welches sind die Hauptziele der Demokratie? Diese Frage wird in der Demokratietheorie unterschiedlich beantwortet. Eine Theorierichtung bevorzugt die bestmögliche Repräsentation des Volkes, eine zweite strebt vorrangig nach Rechts- und Freiheitssicherung, eine dritte favorisiert Stabilität, gutes Regieren und einen politischen „Output“ mit möglichst hohem Nutzen. Eine vierte Theorierichtung, von der dieses Kapitel handelt, verspürt bei der Ausrichtung auf den Output größtes „Unbehagen“ (Buchstein/Jörke 2003): Sie befürchtet, der Input der Politik würde unter die Räder des Outputs kommen und am Ende entstünde eine „Demokratietheorie ohne Demokratie“ (Jörke 2006: 253). Fürsprecher dieser Theorierichtung zielen vor allem auf politische Beteiligung möglichst vieler über möglichst vieles, und zwar im Sinne von Teilnehmen, Teilhaben, Seinen-Teil-Geben und innerer Anteilnahme am Schicksal eines Gemeinwesens. Politische Beteiligung als Zentrum der Politik, als Wert an sich (Habermas 1969) und als Quelle prozeduralen Nutzens (Stutzer/Frey 2006) sind in dieser Theoriefamilie ebenso Trumpf wie die gediegene Beratschlagung als wesentlicher Bestandteil der Willensbildung und Entscheidungsfindung.

Diese beteiligungszentrierten Theorien sind intellektuelle Gegenentwürfe zu einem Zustand, der als Mangel an Partizipations- und Beratschlagungschancen wahrgenommen wird (Barber 1995). Zugleich reflektieren diese Theorien den Zuwachs an Partizipationsbestrebungen und -formen in den westlichen Demokratien insbesondere seit den 1960er Jahren. Dieser Zuwachs reicht vom Ausbau „konventioneller politischer Beteiligung“, beispielsweise Teilnahme an Wahlen oder Petitionen, bis zu „unkonventioneller Partizipation“, wie Demonstrationen, Streiks oder Sit-ins (Barnes/Kaase 1979), und von der Beteiligung aller (wie im Falle erweiterter Direktdemokratie) bis zur Mitwirkung spezieller Zielgruppen, etwa bei der „Anwender-Demokratie“ (Naschold 1995: 299), d.h. der auf größere Akzeptanz und verbesserte Politiksteuerung zielenden Einbindung von Betroffenen in Planung, Gesetzesvorbereitung und Gesetzesvollzug.

„If democracy is a good thing (...), then more democracy should presumably be an even better thing“ (Dryzek 1996b: 475) – „wenn die Demokratie etwas Gutes ist, dann ist mehr Demokratie wohl noch besser“, so lautet das Motto der beteiligungszentrierten Theorien. Ihre Wortführer werten die Demokratie nicht nur als Staatsform und Markt, sondern auch als Forum, nicht als Wettbewerb, sondern als Gespräch und als „Lebensform“ (Barber 1994: 99ff.) oder „Seinsweise“ (Benhabib 1996).

### 14.1 Partizipatorische und deliberative Demokratietheorien

Die beteiligungszentrierten Demokratietheorien gliedern sich in verschiedene Spielarten. Die Befürworter von mehr und umfassenderen Beteiligungsrechten, die Fürsprecher der klassischen „partizipatorischen Demokratietheorie“, sind an vorderer Stelle zu nennen, wie Carole Pateman (1970) oder Peter Bachrach und Aryeh Botwiniek (1992). Nichtreflexive Lehren gehören ebenso zu den beteiligungszentrierten Demokratietheorien wie reflexive Lehrgebäude, denen zufolge das anzuwendende Entscheidungsverfahren nicht vorab feststeht, sondern seinerseits dem demokratischen Prozess überantwortet wird (Schmalz-Bruns 1995). Zum Kreis der beteiligungszentrierten Theorien zählen ferner die „expansive Demokratie“ (Warren 1992: 8f.), die „starke Demokratie“ (Barber 1994), die „dialogische Demokratie“ (Giddens 1997: 159), die „progressive Demokratie“ (Warren 2002: 687ff.), die „reflektive Demokratie“ (Goodin 2003) und die Lehre der „assoziativen Demokratie“, beispielsweise Hirst (1994) und Warren (2001). Letztere will, in Weiterführung eines Gedankens älterer Genossenschafts- und Selbstverwaltungsideen, vor allem die mittlere Ebene zwischen Staat und Gesellschaft demokratisieren. Selbstverwaltung, Dezentralisierung, gegebenenfalls auch betriebliche und überbetriebliche Mitwirkung sind ihre Stichworte. Hinzu kommt die Schule der deliberativen Demokratietheorie, die in den letzten zwei bis drei Dekaden zum „Lieblingskind“ der normativ-analytischen Reflexion über die Volksherrschaft geworden ist (Suntrup 2007: 2). Zu ihren Hauptvertretern gehören Habermas (1992a, 1992, 1999b), Fishkin (1997, 2003, 2008), Eriksen/Joerges/Neyer (2003) und viele andere. Der Zentralbegriff dieser Demokratietheorie ist Deliberation, die argumentativ abwägende, verständigungsorientierte Beratschlagung.

Dass die partizipatorische und die deliberative Demokratietheorie in diesem Kapitel unter dem Oberbegriff „beteiligungszentrierte Demokratietheorie“ zusammengespant werden, bedarf der Begründung. Sind die Unterschiede zwischen beiden Theorien dafür nicht zu groß? Meinen die ‚Partizipationisten‘ mit politischer Beteiligung beispielsweise nicht hauptsächlich die wirkungsvolle Einflussnahme auf oder die Beteiligung an Entscheidungen, die ‚Deliberationisten‘ hingegen überwiegend die gediegene politische Debatte (Teorell 2006), erforderlichenfalls ohne Blick auf die Uhr? Gewiss. Doch gemeinsam ist beiden Theorien die vorrangige Fokussierung auf den Input des politischen Prozesses – unter besonderer Berücksichtigung quantitativer oder qualitativer Merkmale der politischen Willensbildung. Gemeinsam ist den ‚Partizipationisten‘ und den ‚Deliberationisten‘ ferner die Hoffnung, zu neuen Ufern zu gelangen, und zwar

durch mehr Beteiligung in Wort oder Tat, durch gesteigerte Qualität des öffentlichen Abwägens, durch verbesserte informationelle, intellektuelle und moralische Kapazität der Bürger sowie durch gerechtere und autonomieschonendere Problemlösung (Papadopoulos/Warin 2007a: 450ff.).

Die beteiligungszentrierten Demokratietheorien loben den Eigenwert politischer Beteiligung und verständigungsorientierter Kommunikation und preisen die damit erhoffte erzieherische Funktion und Integrationskraft der Demokratie. Ihre Partizipations- und Deliberationsförderung reicht von „expansiven“ über „integrative“ bis zu „effizienzorientierten Strategien“ (Zittel 2007: 11ff., Zittel/Fuchs 2007). Die „expansive Strategie“ verlangt mehr Beteiligung und mehr Beratschlagung in zeitlicher, sachlicher und sozialer Hinsicht. Sie will „fat democracy“ anstelle von „thin democracy“ (Diamond 2001a), lieber „volle“ als „magere Demokratie“. Die „integrative Strategie“ hingegen setzt auf fortwährende Schulung der Bürger durch den Akt der Beteiligung an Beratschlagung und Wahlen. Die „effizienzorientierte Strategie“ schließlich will nicht den Partizipationsnutzen maximieren, sondern die Kosten der Beteiligung und der Beratschlagung senken. Diese Strategie wird im Folgenden allerdings nicht weiter erörtert, weil sie bislang kaum zum Zuge kam. Bezeichnenderweise, so darf hinzugefügt werden, denn das Problem des sehr hohen Zeit- und Ressourcenaufwandes ist einer der größten Konstruktionsmängel der beteiligungszentrierten Theorien.

#### *Expansive Strategie*

Große Bedeutung aber hat bis heute die expansive Strategie. Ihre Fürsprecher werben nicht nur für Demokratisierung von Autokratien, sondern auch für „Demokratisierung der Demokratie“ (Offe 2003). Etliche ihrer Wortführer empfehlen die Erweiterung der Demokratie auf jene Sphären der Gesellschaft und der Wirtschaft, die nicht volksherrschaftlich verfasst sind, wie weite Bereiche der Arbeitswelt (Dahl 1997a), des Bildungswesens und der Privatsphäre. Letzteres kennzeichnet vor allem die „feministische Demokratietheorie“ (Phillips 1995, Holland-Cunz 1998, Sauer 2001).

Ein „expansionistischer Politikbegriff“ (Guggenberger 2005: 140), der zur „Totalpolitisierung“ (ebd.: 140) tendiert, liegt diesen und anderen radikalen Lehrgebäuden zugrunde. Aber im Gegensatz zu den Theorien der Sozialen Demokratie, die meist nach spezifischen Ergebnissen streben, zielen die beteiligungszentrierten Theorien auf die Demokratie als Prozess. Demokratie gilt ihnen als die „unendliche Aufgabe“ (Heil/Hetzel 2006), als radikales, fortwährend anzustrebendes, bislang nicht eingelöstes Programm zur Wiedergewinnung des Politischen. Ein lehrreiches Beispiel ist Fritz Vilmar's Abhandlung der Demokratisie-

rungsstrategien und -potenziale in westlichen Ländern aus den 1970er Jahren (Vilmar 1973: 21). Demokratie ist ein „gesamtgesellschaftlicher Prozeß“, heißt es dort. Er soll das Programm „einer universellen Demokratisierung“ einlösen (ebd.: 99), und diese soll überflüssige und nicht legitime Herrschaft minimieren (ebd.: 22). Der zugrunde liegende Demokratisierungsbegriff betont das aktivistische und expansionistische Potenzial der Volksherrschaftsidee, ähnlich wie später die sogenannte Rekonstruktive Demokratietheorie (Dryzek/Berejikian 1993): Demokratie wird hier als anti-autoritärer Bewegungsbegriff verstanden, als „Inbegriff aller Aktivitäten, deren Ziel es ist, autoritäre Herrschaftsstrukturen zu ersetzen durch Formen der Herrschaftskontrolle von ‚unten‘, der gesellschaftlichen Mitbestimmung, Kooperation und – wo immer möglich – durch freie Selbstbestimmung“ (Vilmar 1973: 21). Dieser Lehre zufolge sind die Ziele der Demokratisierung schier unbegrenzt. Für Demokratisierung der Familie und der Erziehung werben ihre Sprecher, für Demokratisierung von Schulen und Universitäten, Massenmedien und Kunst, Wirtschaft und Gewerkschaften, Kirchen und Krankenhäusern, ja: auch für Demokratisierung des Strafvollzugs (Vilmar 1973).

Auch Benjamin Barber gehört zu den engagiertesten Partizipationstheoretikern und mit seiner Kritik an der Repräsentation zu den radikalsten. Wie Rousseau sieht Barber in der Repräsentation den Totengräber der politischen Beteiligung und empfiehlt deshalb „starke Demokratie“ (Barber 1994) und umfassende politische Partizipation (Barber 1998 und 1999). Man kann das Anliegen der beteiligungszentrierten Demokratie aber auch weniger dramatisieren. So hat beispielsweise Robert Dahl die beteiligungszentrierte Demokratie allein mit dem Argument begründet, sie sei das Gegengewicht zur undemokratischen Verfassungslage, die durch Internationalisierung und Globalisierung von Politik und Wirtschaft entstanden sei (Dahl 1994 und 1998). Internationale oder supranationale Organisationen seien weithin unverzichtbar zur Regelung globaler Probleme. Doch aufgrund ihres Demokratiedefizits konfligierten sie mit der nationalstaatlich verankerten Demokratie. Das Dilemma von effektiver Problemlösung auf inter- oder supranationaler Ebene und verminderter Bürgerbeteiligung könne nur gelöst werden, wenn das Demokratiedefizit der inter- und supranationalen Organisationen durch erweiterte Diskussions-, Beteiligungs- und Mitentscheidungsmöglichkeiten auf nationalstaatlicher Ebene ausgeglichen werde, auf der Ebene des Zentralstaates ebenso wie in den Regionen und den Kommunen. Das ist eine realistischere Position als die der – weit ins Utopische führenden – Befürwortung einer „kosmopolitischen Demokratie“ wie bei Archibugi/Held (1995) und Held (2006: 304ff.) sowie mit europapolitischer Zuspitzung bei Beck/Grande (2004).

### Integrative Strategie

Auch die „integrative Strategie“ hat beträchtliches Gewicht. Im Unterschied zu alternativen Demokratielehren rückt sie die tätige Mitwirkung der Bürger ins Zentrum. Besseres Regieren durch mehr Mitwirkung in Wort und Tat ist ihr Leitmotiv, nicht Konfliktregelung durch Befehl, Marktmacht, Mehrheit oder Aushandeln, wie in der Autokratie oder den Spielarten der Mehrheits- und der Verhandlungsdemokratie. Den Ton in den beteiligungszentrierten Theorien geben deshalb Konstrukte wie die „Produktivkraft Partizipation“ an, um eine ältere Idee von Frieder Naschold wieder ins Spiel zu bringen, die „Produktivkraft Kommunikation“ (Habermas 1990: 36) und die „Assoziationsverhältnisse“ (Offe 1989: 755), also nicht die materiellen Produktivkräfte und die Produktionsverhältnisse wie in traditionellen politisch-ökonomischen Theorien.

Trotz ihrer gruppeninternen Unterschiede trennt die beteiligungszentrierten Demokratietheorien ein tiefer Graben von anderen Demokratielehren. Besonders groß ist der Unterschied zwischen ihnen und der Führerdemokratie von Max Weber sowie Schumpeters und Downs' Lehre von der Demokratie als Markt. Während Downs, Schumpeter und auch Weber die Demokratie wesentlich als politische Methode der Führerauswahl, der legitimen Herrschaft und des Wettbewerbs verstehen, werten die Beteiligungstheoretiker die Demokratie als „politische Methode und ethisches Ziel“ (Bachrach 1970: 118). Und während die führerdemokratische Lehre von Max Weber ebenso wie die Ökonomische Theorie der Demokratie mit einem relativ schlanken Politikbegriff arbeitet, hantiert die beteiligungszentrierte Demokratietheorie mit einem expansionistischen Politikkonzept. Ist für Weber, Schumpeter und andere die Elite-Masse-Gliederung moderner Gesellschaften im Wesentlichen unveränderbar, so halten die Beteiligungstheorien diese Gliederung für reformierbar. Und während Weber und Schumpeter auf politische Führer als Garanten der Systemstabilität setzen, gründet die beteiligungszentrierte Theorie ihr Vertrauen in die Lebensfähigkeit der Demokratie „auf Ausweitung und Vertiefung des demokratischen Prozesses“ (Bachrach 1970: 118) oder, so die deliberative Richtung, auf qualitativ verbesserte Kommunikationsbedingungen und hochwertige Verfahren der Beratschlagung und Beschlussfassung.

## 14.2 Kompetente Bürger und andere Funktionsvoraussetzungen

Das Staatsbürgerbild der beteiligungszentrierten Theorien ist optimistisch: Es unterstellt, dass der durchschnittliche Bürger zu mehr und besserer Beteiligung

befähigt ist oder hierfür durch entsprechende Ordnung des Willensbildungsprozesses befähigt werden kann. Die erste Variante – die des schon qualifizierten Bürgers – liegt Barbers Demokratiekonzept zugrunde. In seinem Buch *The Conquest of Politics* (1988) definiert Barber die Demokratie als eine Ordnung, deren Bürger Meister der Partizipation in öffentlichen Angelegenheiten sind. Ferner sind sie in der Kunst der sozialen Interaktion geschult und dazu befähigt, die Erfordernisse des „Wir“-Denkstils vom „Ich“-Denkstil zu unterscheiden (Barber 1988: 210). Nicht alle Partizipationstheoretiker sind überzeugt, dass die Bürger bereits solche Kompetenzen besitzen. Doch auch sie neigen zur Annahme, solche Befähigung werde alsbald in Lern- und Aufklärungsprozessen entwickelt.

Man hat diese Denkrichtung als die Lehre der „self-transformation“ bezeichnet (Warren 1992: 11, 1993: 209). Das ist die Lehre von der Transformation des Bürgers im Prozess der Beteiligung, Aussprache und öffentlichen Willensbildung zum verantwortungsbewussten Staatsbürger – eine moderne Variante von Rousseaus Erziehungsprogramm, das den „Bourgeois“ zum „Citoyen“ umformt. Dieses Erziehungsprogramm gründet auf der Auffassung, dass die Demokratie Selbstentfaltungs- und Selbstbestimmungschancen zu maximieren und nicht nur präpolitisch oder politikintern geformte Präferenzen zu aggregieren habe. „Demokratie arbeitet an der Selbstbestimmung der Menschheit“, heißt es in Jürgen Habermas' Einleitung zur berühmten Studie *Student und Politik*, „und erst wenn diese wirklich ist, ist jene wahr. Politische Beteiligung wird dann mit Selbstbestimmung identisch sein“ (Habermas 1969: 15).

Bei der Suche nach weiteren Funktionsvoraussetzungen gabelt sich der Weg der partizipatorischen und der deliberativen Demokratietheorie. Zu den Funktionsvoraussetzungen zählt die klassische „participatory democracy“ (Pateman 1970) eine hohe und möglichst weiter zunehmende Zahl der Beteiligten und der demokratisch zu entscheidenden Materien. Kenner der unmittelbaren Demokratie verweisen überdies darauf, dass ein gewichtiger Teil des Anliegens der beteiligungszentrierten Demokratietheorie in der Direktdemokratie beispielsweise nach Schweizer Art verwirklicht werden könnte (Scheyli 2000). Auch kann die geheime oder öffentliche Stimmabgabe einen Unterschied machen (Buchstein 2000), wobei die ‚Partizipationisten‘ im Zweifelsfall für die öffentliche Stimmabgabe eintreten.

Zu den Funktionsvoraussetzungen guter Demokratie gehören nach Auffassung der ‚Deliberationisten‘ hingegen anspruchsvolle Prozeduren der Beratung und Beschlussfassung, insbesondere ungehinderter Zugang für alle, Verzicht auf Machtstreben, Souveränität über die Tagesordnung, Bereitschaft zur Präferenztransformation, Wahrhaftigkeit und Verständlichkeit. Unabdingbar ist ferner die

Befähigung der Beteiligten, sich auf diese Spielregeln ernsthaft einzulassen, was allerdings den versierten „deliberativen Charakter“ voraussetzt (Weithman 2005).

Die deliberationsfreundlichen Prozeduren umfassen nicht nur die Kenntnis und sichere Handhabung von Regeln der verständigungsorientierten Kommunikation in kleinen, überschaubaren Gruppen, in Mini-Öffentlichkeiten. Günstig für erfolgreiche Deliberation auf dieser Ebene sind, der empirischen Forschung zufolge, insbesondere auch „rules, stories, leadership, stakes, and apprenticeship“ (Ryfe 2005: 63) – also klare regelgebundene Verpflichtung aller zur Mitwirkung, identitätsstiftende Erzählungen, deliberative Führungspersönlichkeiten, relevante Ergebnisse für die Beteiligten und die Chance, Deliberation zu lernen.

Zur Deliberation gehört ferner ein Regelwerk für die innerverbandliche oder innerparteiliche Demokratie und für die Pflege bürgergesellschaftlicher Kompetenzen, insbesondere des „Sozialkapitals“ (Putnam 1993). Manche ‚Deliberationisten‘ empfehlen Deliberationsförderung von Staats wegen, beispielsweise durch die Einrichtung eines „Deliberation Day“ (Ackerman/Fishkin 2002): Jeweils eine Woche vor einer nationalen Wahl sollen sich die Bürger zwecks Beratschlagung von Angelegenheiten, die bei dieser Wahl im Zentrum stehen, in den Gemeinden mit infrastruktureller Unterstützung des Staates zusammenfinden.

Wegweisende Einsichten zu den Voraussetzungen deliberativer Demokratie steuert seit Jahr und Tag insbesondere Jürgen Habermas bei (1969, 1981, 1992: 349ff., 1999b, 2005, 2007). Deliberative Politik ist für Habermas eine Politik der argumentativen Abwägung, der gemeinsamen Beratschlagung und Verständigung über öffentliche Angelegenheiten. Sie beansprucht eine höherrangige Legitimität als alternative Willensbildungs- und Entscheidungsprozeduren, wie Wahl, Plebiszit, Wettbewerb oder Abstimmung durch Los. Höherrangige Legitimität reklamiert die deliberative Politik, weil sie, in ihrer schwachen Variante, für „kognitive Verbesserungen“ der Staatsbürger (Buchstein/Jörke 2007: 34) und in ihrer starken Spielart für „moralische Verbesserungen“ des Demos sorgen will (ebd.: 36), und weil sie überdies beansprucht, vernunftgestählte Ergebnisse zustande zu bringen, und zwar gerade aufgrund des Modus der argumentativ abwägenden Beratung.

Das setzt allerdings ideale Prozeduren der Beratung und Beschlussfassung voraus. Diese sind nach Habermas im Wesentlichen an folgende Voraussetzungen geknüpft:

- die argumentative Form des Austauschs von Informationen und Begründungen,

- die öffentliche und alle Beteiligungsberechtigten einschließende Beratung, zumindest die gleiche Chance des Zugangs zur und der Teilnahme an der Beratung,
- das Fehlen externer und interner Zwänge bei der Beratung („ideale Sprechsituation“),
- die Maxime, dass die Beratungen grundsätzlich unbegrenzt fortgesetzt oder, im Falle einer Unterbrechung, jederzeit wieder aufgenommen werden können,
- der Grundsatz, dass die Erörterungen sich auf alle Materien erstrecken können, die im Interesse aller zu regeln sind,
- die Chance, auch über die Interpretation von Bedürfnissen sowie über vopolitische Einstellungen und Präferenzen zu beraten,
- den Diskurs untermauernde verfassungspolitische, die Grundrechte sichernde Weichenstellungen und
- das qualifizierte Zusammenwirken von Deliberation und Entscheidungsprozess, und zwar jeweils unter Beteiligung möglichst vieler (Habermas 2007: 433).

Bei Letzterem ist insbesondere gedacht an das Zusammenwirken von freier Aussprache und Willensbildung in der Öffentlichkeit einer vitalen, freiheitserprobten Zivilgesellschaft einerseits und Beratung in den Institutionen der verfassten Willensbildung und Entscheidungsfindung, vor allem im Parlament, andererseits. Davon verspricht sich die Theorie der deliberativen Demokratie ein hohes Niveau des öffentlichen Diskurses. Dieser Diskurs, so besagt die Vermutung weiter, mündet in Beratungen und Beschlussfassungen, durch welche die kommunikativ erzeugte Macht in administrativ verwendbare Macht transformiert wird (Habermas 1992 und 1999b). Und somit könnten Belange der Lebenswelt gegen die klassischen Steuerungsressourcen Geld und ungeläuterte politische Macht zur Geltung gebracht werden (Habermas 1990: 36f.). Unter zwei Voraussetzungen passe dieses Modell im Grundsatz auch für den Fall der Nationalstaatsgrenzen überschreitenden Politik. Die Legitimität der dort ausgehandelten Kompromisse beruhe auf zwei Säulen: auf der Legitimität der Verhandlungspartner und auf der Öffnung der nationalen Öffentlichkeiten füreinander, so dass sich die grenzüberschreitende Politik auf grenzüberschreitende Meinungs- und Willensbildung stützen kann (Habermas 2007: 455).

### 14.3 Empirisch-analytische Beteiligungsforschung

Wie leistungsfähig sind die beteiligungszentrierten Demokratietheorien? Um diese Frage zu beantworten, ist ein Blick auf Ergebnisse der empirischen Beteiligungsforschung unabdingbar. Zu ihren Ergebnissen gehört ein Befund, der Wasser auf die Mühlen der beteiligungszentrierten Demokratietheorien ist. Gemeint ist der Befund, dass insbesondere in den etablierten Demokratien des Westens eine große Nachfrage nach politischen Beteiligungschancen besteht, die in verschiedenen Sektoren der Gesellschaft das Angebot an institutionalisierten, konventionellen Beteiligungschancen übersteigt. Das ist vor allem in der jüngeren, besser ausgebildeten und postmaterialistisch orientierten Bürgerschaft der Fall.

Vor allem die Erforschung konventioneller und unkonventioneller politischer Beteiligung hat hierzu wichtige Erkenntnisse zutage gefördert (Barnes/Kaase 1979). Erheblicher Wertschätzung erfreuen sich sowohl die konventionellen, d.h. legalen und anerkannten Formen der Partizipation als auch, vor allem seit Ende der 1960er Jahre, die unkonventionellen Formen, d.h. in der Regel legale, aber nicht allseits anerkannte Beteiligungsformen, wie Demonstrationen, Go-ins und Sit-ins (Kaase 1992a und 1992b). Die wachsende Nachfrage nach Chancen politischer Mitwirkung spiegelt auch das Standardmodell der politischen Beteiligung wider (Dalton 2005: Kp. 3-4). Das Standardmodell soll Unterschiede der Partizipationsbereitschaft erklären und begründen, warum manche Bürger sich eifrig und intensiv an der Politik beteiligen, während andere in Apathie verharren. Diesen Unterschied führt das Standardmodell der Partizipationsforschung vor allem auf drei Schlüsselgrößen zurück: die Ressourcenausstattung der Bürger, die Stärke positiver Einstellungen gegenüber dem politischen System und die Überzeugung, politisch wirksam sein zu können.

Dem Standardmodell zufolge basiert ein hohes Niveau politischer Beteiligung – erstens – auf einer ansehnlichen Ausstattung mit sozioökonomischen Ressourcen. Gemessen wird das meist durch die Höhe der formalen Qualifikation, das Berufsprestige und die Höhe des Einkommens: Je höher das Qualifikationsniveau, je höher die berufliche Position und je höher das Einkommen, desto höher die Ressourcenausstattung. Je besser diese Ressourcenausstattung, desto tendenziell stärker sind – der zweite Schlüsselfaktor – die positiven Einstellungen der Bürger zur Politik und desto fester ist – drittens – meist auch die Überzeugung, durch individuelle Beteiligung politisch etwas bewirken zu können. Alle drei Faktoren zusammen erzeugen ein tendenziell höheres Maß an politischer Partizipation. Ist die Ressourcenausstattung hingegen schwach, werden die Einstellungen zur Politik negativer ausfallen, und alles in allem wird die Überzeugung,

politisch wirksam sein zu können, schwächer und die politische Beteiligung geringer sein.

Man kann das Standardmodell der politischen Beteiligung erweitern, umbauen und um räumlich und zeitlich besondere Konstellationen erweitern (Verba/Schlozman/Brady 1995). Alter, Geschlecht, ethnische Zugehörigkeit und Stärke der Parteiidentifikation beispielsweise beeinflussen ebenfalls die Beteiligungsbereitschaft. Hinzu kommen institutionelle Bedingungen einschließlich der Wahlpflicht (Lijphart 1997b). Zentral für die beteiligungszentrierte Demokratietheorie ist ferner die Tatsache, dass die Ressourcenausstattung der Bürger in den westlichen Ländern vor allem seit den 1960er Jahren erheblich verbessert wurde. Hauptverantwortlich dafür sind die Öffnung des Bildungssystems für Kinder aus Schichten, die zuvor von höherer Ausbildung ausgeschlossen waren, die verlängerte Ausbildungszeit, der Wertewandel und die beschleunigte Emanzipation der Frau, um nur einige Trends zu erwähnen (Inglehart/Welzel 2005).

Die hiermit einhergehende Erhöhung des formalen Qualifikationsniveaus und die Aufstockung der kognitiven Ressourcen stärken die Nachfrage nach Beteiligungschancen. Ein spektakulärer Ausdruck hiervon waren die Studentenproteste der 1960er und 1970er Jahre, ein weiterer die zunehmende Zahl von Bürgerinitiativen. Nicht zu vergessen ist die Zunahme konventioneller und unkonventioneller Beteiligung beispielsweise im Rahmen von Antiatomkraft-, Friedens- und Ökologiebewegungen der 1980er Jahre. Besonders stark wuchs die Partizipationsnachfrage seitens der jüngeren, besser ausgebildeten, religiös ungebundenen und postmaterialistisch orientierten Altersgruppen. Diese sind die Kerntruppen – die soziale Basis und die Hauptakteure – der beteiligungszentrierten Demokratietheorie.

Das heißt allerdings zugleich, dass viele Bürger vom Anliegen der beteiligungszentrierten Demokratietheorie überfordert und insoweit von dieser Theorie überrollt werden. Gleichwertige demokratische Beteiligung erfordert, so haben Verba, Schlozman und Brady (1995) in ihrer großen Studie über die Beteiligung in den USA dargelegt, dass die Stimmen der Bürger in der Politik klar, laut und gleich sein müssten: „klar“, so dass die Politiker wissen, was die Bürger wollen und benötigen; „laut“, auf dass die Politik überhaupt auf sie hört; „gleich“, um das Ideal der nicht diskriminierenden Responsivität zu erreichen. Wie Verba und Mitstreiter allerdings nachweisen, sind diese Bedingungen nur teilweise erfüllt: „the public's voice is often loud, sometimes clear, but rarely equal“ (ebd.: 509) – „die Stimmen der Bürger in der Politik sind meist laut, manchmal klar, aber selten von gleichem Gewicht“.

Die empirische Beteiligungsforschung gibt sich in Fragen der großen Theorie zurückhaltend. Das ist nicht ihre Sache. Sie will vielmehr die Formen, Voraussetzungen und Auswirkungen politischer Beteiligung empirisch erforschen und Hypothesen zur Beschreibung und Erklärung dieses Terrains aufstellen, überprüfen und weiterentwickeln. Zugleich weist die Beteiligungsforschung nach, dass Quantität und Qualität politischer Beteiligung viel stärker von – gesellschaftlich ungleich verteilten – Ressourcen abhängen, als es den Vertretern der partizipatorischen und der deliberativen Demokratietheorie lieb sein dürfte. Mehr und anspruchsvollere Demokratie nach Art der ‚Partizipationisten‘ und der ‚Deliberationisten‘ bedeutet mehr Chancen für politisch schon besonders interessierte und kompetente, ressourcenstarke Bürger – und insofern im Endeffekt mehr politische Ungleichheit.

#### 14.4 Kritik der beteiligungszentrierten Demokratietheorien

Diese Kritik ist Teil einer größeren Kontroverse um die partizipatorische und die deliberative Demokratietheorie. Engagierte Parteigänger haben beide Theoriegebäude zuhauf. Aber auch kritische Stimmen wurden gegen sie laut – von Lehmbruch (1975a), Fraenkel (1991a) und Sartori (1992) insbesondere gegen den Beteiligungsoptimismus der ‚Partizipationisten‘, und später von Wissenschaftlern, die vor allem die Beiträge zur deliberativen Demokratie hinterfragten, wie Shapiro (2003: 21ff.), Ryfe (2005), Schaal/Heidenreich (2006: 212ff., 2007) und Papadopoulos/Warin (2007a, 2007b).

##### *Die Standardkritik an den beteiligungszentrierten Demokratielehren*

Die Kritik an der beteiligungszentrierten Demokratietheorie, gleichviel ob deliberativ oder klassisch partizipatorisch, gründet vor allem auf sechs Argumenten. Die Stichworte sind: unrealistisches Bürgerbild, Nicht-hören-Wollen und Nicht-hören-Können, unvorhergesehene Folgeprobleme wie zunehmende politische Ungleichheit, sodann aber auch Destabilisierung durch Übermobilisierung, Eindimensionalität und Ignoranz der demokratischen Pfadabhängigkeit und anderer Spielregeln.

Erstens wird die beteiligungszentrierte Theorie für ihr optimistisches Bild vom kompetenten, tendenziell gemeinwohlorientierten Staatsbürger kritisiert. Doch in Wirklichkeit streben die Bürger meist nach ihrem Eigennutzen, sofern sie diesen überhaupt kennen, und sind nur unter speziellen Bedingungen zu gemeinwohlorientierten Worten und Taten willens und fähig (Elster 1986). Ferner

überschätzt die Theorie die politischen Kompetenzen und Ressourcen des durchschnittlichen Bürgers bei Weitem. In Wirklichkeit ist aber die Informiertheit über politische Sachverhalte und Entscheidungsalternativen bei der großen Masse der Wähler nicht hoch und bei etlichen beklagenswert niedrig. Das Zeitbudget und auch das Interesse an politischen Fragen sind meist so begrenzt, dass beide der Beteiligung an möglichst vielen wichtigen Abstimmungen über öffentliche Angelegenheiten entgegenstehen. Downs' rational ignoranter Wähler kommt hier ins Spiel (Downs 1957a): Die Beschaffung von Informationen über Entscheidungsalternativen ist kostspielig und steht mitunter in keinem vernünftigen Verhältnis zum Nutzen politischer Beteiligung, sofern die Kosten vom Wähler nicht als „Demokratieobolus“ verbucht werden (Behnke 1999: 324).

Zweitens: Eine essenzielle Voraussetzung der beteiligungszentrierten Demokratietheorie ist in Wirklichkeit ein knappes Gut, nämlich „political listening“ (Bickford 1996), die Kunst des Zuhörens, auch wenn der andere nicht Familienmitglied oder Freund ist. Diese Knappheit hinterlässt tiefe Spuren in der Struktur der Öffentlichkeit. Diese entspricht nicht der lebendigen, weitgehend authentischen Willensbildung und Entscheidungsfindung, die Jürgen Habermas seit seiner Abkehr von der kritischen Diagnose eines „Strukturwandels der Öffentlichkeit“ (Habermas 1962 und 1973) und andere Theoretiker unterstellen (Bermbach 1995). Aus all dem erwächst ein „demokratisches Dilemma“ (Lupia/McCubbins 1998: 1). Die Zwickmühle bestehe darin, dass die Stimmbürger, die vernünftige Wahlen treffen sollen, hierfür nicht oder nur bedingt befähigt sind und obendrein in einer Öffentlichkeit beraten, die den idealen Prozeduren der Deliberation überhaupt nicht entspricht. Allerdings kann das „demokratische Dilemma“ gemildert werden, so argumentieren Lupia/McCubbins weiter, beispielsweise durch Einholen klugen Rates anstelle von umfassender Information, und durch ein Institutionendesign, das die Kosten des Wissenserwerbs vermindert und Täuschung sowie Selbsttäuschung erschwert.

Drittens: Das Plädoyer für mehr politische Beteiligung und intensivere Kommunikation übersieht, wie unterschiedlich Belohnung und Anreiz für beide verteilt sind (Elster 1986, Sartori 1992: 118). Für engagierte Beteiligung und kompetente Kommunikation kommen keineswegs alle Bürger gleichermaßen in Frage, sondern vorrangig diejenigen mit hohem politischen Engagement, Sprachmächtigkeit, Argumentationsgabe und Sitzfleisch. Deliberation bedeutet deshalb womöglich auch „Diktatur des Sitzfleisches“ (Weinreich 1972). Tatsächlich ist die soziale Selektivität von mehr Beteiligung und intensivster Beratschlagung groß: Beide erhöhen die Chancen der politisch ohnehin schon besser ausgestatteten Bürger. Und beide können ungünstigstenfalls zur Dominanz einer speziellen

Parteiung oder Clique der Bürgerschaft (im Sinne der im Kapitel 4 erörterten „factions“ der *Federalist Papers*) führen.

Dem vierten Einwand zufolge erzeugt eine expansive Demokratie einen Überschuss an Beteiligung und Ansprüchen an das politische System, der die erforderliche Balance zwischen Konflikt und Konsens sowie zwischen Aktivismus und Apathie untergräbt. Die politische Mobilisierung, die von den ‚Partizipationisten‘ und den ‚Deliberationisten‘ befürwortet wird, mag zwar bei manchen Bürgern zu den erhofften Bildungswirkungen führen, kann aber auch schwere Nebenfolgen haben. Ein sehr hohes Maß an fortwährender politischer Mobilisierung wird in der Summe die politische Ordnung unter Stress stellen und womöglich durch zu hohe Ansprüche überlasten und entlegitimieren, vor allem auch deswegen, weil es in vielen zentralen Streitfragen kein Allgemeinwohl gibt, auf das sich die Deliberierenden einigen könnten, sondern nur handfeste gegensätzliche Interessen.

Fünftens wird der beteiligungszentrierten Demokratietheorie Eindimensionalität angelastet: Sie vernachlässigt andere wichtige Ziele der Demokratie, namentlich Effektivität und Effizienz. Insoweit handeln die Fürsprecher der beteiligungszentrierten Theorie mit einem einlinigen „Zielmodell“ der Demokratietheorie von geringer Komplexität und ohne Berücksichtigung anderer Zielgrößen – ein Mangel, auf den schon Frieder Nascholds wegweisende Erkundungen des Zusammenhangs von Organisation und Demokratie hingewiesen haben (Naschold 1968, 1969a, 1969b, 1971, 1995).

Sechstens schwächt eine Aufmerksamkeitslücke die beteiligungszentrierte Demokratietheorie: Ihre Vertreter ignorieren den Tatbestand, dass schon geringfügige Variationen der Abstimmungs- und Stimmenverrechnungsregeln höchst unterschiedliche Ergebnisse hervorrufen, ja: über Sieg oder Niederlage entscheiden können (siehe Kapitel 15). Es wäre nicht verwunderlich, wenn diese demokratische Pfadabhängigkeit die Kommunikation und die Aufklärungsprozesse, die die beteiligungszentrierte Demokratielehre so betont und von denen sie so viel Gutes erhofft, nachhaltig stören würde. Genauso ignorant haben sich die beteiligungszentrierten Theorien bislang gegenüber den Fallen gezeigt, die spieltheoretische Analysen von Partizipation und Deliberation insbesondere in inhomogenen großen Gruppen aufgedeckt haben (Meirowitz 2007, Hafer/Landa 2007), beispielsweise strategische Information und Desinformation, präferenzgesteuerte selektive Wahrnehmung von Signalen, Anreize zur Missrepräsentation, Zurückhaltung von Informationen und andere Machtspiele.

### *Kritik der Deliberationstheorien*

Zur Standardkritik an den beteiligungszentrierten Demokratielehren insgesamt kommen Einwände vor allem an die Adresse der Deliberationstheorien hinzu. Ein beträchtlicher Teil dieser Theorien ist normativlastig, erfahrungswissenschaftlich schwach abgesichert und insensibel für die Kosten und die sozialen Lücken der Deliberation. Empirisch solide Studien wie die von Steiner u.a. (2004) sind eher die Ausnahme als die Regel. Das wirft die Frage nach Machbarkeit und Effizienz der deliberativen Demokratie auf, sofern die Frage nach ihrer Wünschbarkeit bejaht wird.

Dass Deliberation „eine schwierige und relativ seltene Form der Kommunikation“ mit höchst „gemischten empirischen Ergebnissen“ (Ryfe 2005: 49) ist, hat die meisten ihrer Wortführer nicht von kühnen, oft wirklichkeitsfernen Konstruktionen abgeschreckt. Viele von ihnen stecken die Ansprüche für Beteiligung und für kompetente Mitsprache sehr hoch, oft unrealistisch hoch. Und in der Regel gründen ihre hohen Erwartungen auf unzureichend getesteten Annahmen (Ryfe 2005). Warum sollten in einer Deliberation nicht auch systematisch verzerrte Kommunikationen stattfinden können – durch gezielte oder unbeabsichtigte Fehlinformation, gekonnte Vortäuschung gemeinwohlorientierter Begründungen, Gutgläubigkeit, mangelndes Expertenwissen, unterschiedliches Begriffsverständnis, ungleich verteilte Zeitbudgets der Beteiligten oder klammheimlichen Gruppendruck, der dazu führt, dass Beschlüsse gefasst werden, welche die Beteiligten später bedauern?

Die deliberativen Demokratietheorien neigen ferner dazu, die konsensstiftende Kraft der Sprache und der Kommunikation zu überschätzen. Das Ideal der diskursiven Demokratie basiert vor allem auf hoher Bewertung der kognitiven Fähigkeiten und weniger auf den affektiven Aspekten. Man hält den Vertretern der diskursiven Demokratie deshalb vor, sie überschätzten die motivationale Kraft der Vernunft auch im Falle einer idealen herrschaftsfreien Sprechsituation (Warren 1993: 221, Ryfe 2005). Noch härter ist ein auf Hobbes zurückzuführendes kritisches Gegenargument: Sprache ist keineswegs nur ein Vermögen, das die Gemeinschaftsbildung fördert. Die Sprache kann vielmehr auch als „Trompete des Krieges und Aufruhrs“ dienen (Hobbes, *Vom Bürger*: 127) und zum Beschleunigungsfaktor eines Bürgerkrieges werden (Münkler 1993).

Auch kann niemand dafür garantieren, dass Individuen im herrschaftsfreien Diskurs, so sie denn überhaupt dorthin gelangen, danach streben, Konflikte auf dem Weg demokratieverträglicher Verständigung zu regeln. Was ist, wenn die Beteiligten in einer idealen Sprechsituation nach reiflicher Überlegung einstimmig beschließen, nicht länger zu reden, sondern hinfort zu schweigen? Und was

bleibt von der Hoffnung, ein „Deliberation Day“ möge die Befähigung des Volkes zum Beratschlagen verbessern (Ackerman/Fishkin 2002), wenn niemand hingeht oder das Volk den Tag nicht zum Deliberieren verwendet, sondern für geisttötenden Zeitvertreib?

Massive Kritik hat die normative Spielart der beteiligungszentrierten Demokratietheorie überdies aus der Ecke der an Carl Schmitt (1926) orientierten Demokratie- und Parlamentarismuskritik einstecken müssen (Mouffe 2007). Insbesondere das Modell der deliberativen Demokratie übersehe, dass selbst im Falle gelingender herrschaftsfreier Willensbildung und selbst im Falle wohl begründeter Einstimmigkeit eine grundlegende Spaltung zwischen den Dazugehörigen und den Ausgeschlossenen bestünde, die in die Demokratie selbst eingebaut sei, und zwar durch die Konstruktion des Demos, des abstimmungsberechtigten Volkes: Diese Konstruktion schließe notwendigerweise andere aus. Deshalb sei selbst die verständigungsorientierte Deliberation und die in einer idealen Sprechsituation erreichte Einstimmigkeit nur „ein Ausdruck von Hegemonie und die Kristallisierung von Machtrelationen“ (Mouffe 2007: 28).

Ferner fehlen tragfähige Institutionalisierungen der deliberativen Demokratie. Fachleute der Politischen Theorie haben hierin das „größte Problem“ der deliberativen Demokratietheorie gesehen (Schaal/Heidenreich 2006: 212). Tatsächlich haben die ‚Deliberationisten‘ bislang keine als Staatsverfassung geeignete tragfähige Institutionenordnung entwickelt, die in einer großen Demokratie mit einem viele Millionen umfassenden Demos praktikabel wäre (Suntrup 2007). Vielmehr begnügten sie sich in der Regel mit mehr oder minder kleinteiligen Mini-Öffentlichkeiten, mit deliberativen Umfragen („deliberative polls“), wie bei James Fishkin (2008) beispielsweise, oder mit dem Vorschlag eines Internet-Forums mit deliberativer Qualität (Frisch 2007). Doch die meisten Institutionenarrangements, die von den ‚Deliberationisten‘ bislang angeboten wurden, sind, wie empirische Studien lehren, mangelbehaftet. Häufig laborieren sie auch an Nichtrepräsentativität, Intransparenz, verdeckten Machtrelationen, dünner Beratschlagungsqualität und an Effektivitätsmängeln (Schaal/Heidenreich 2006: 212ff., Papadopoulos/Warin 2007b). Mitunter ist auch der Spielraum für Manipulation erheblich größer als der für reine Deliberation. Zudem ist ein Zielkonflikt zwischen Deliberation und Partizipation zu bedenken: je höher die Ansprüche an die gediegene Beratschlagung, desto größer die Barrieren für die Beteiligung der Vielen. Somit kann die in der Deliberation erzielbare Gleichheit der Beteiligung zulasten von substanzieller Gleichheit gehen (Schaal/Heidenreich 2007). Sicherlich gibt es Ausnahmen, wie gelingende Diskurse im kleinen Kreis. Zudem ist Habermas' Vorschlag zu bedenken: Es komme auf zivilgesellschaftliche Öffent-

lichkeit und auf rechtsstaatlich eingebettete parlamentarische Beratung an. Das verdient besondere Anerkennung, weil Habermas damit, im Unterschied zu den meisten ‚Deliberationisten‘, die Beratschlagung mit der Aufgabe der gesamtgesellschaftlich verbindlichen Entscheidung zusammenbringt, wenngleich mit überaus optimistischen Annahmen hinsichtlich Machbarkeit und Ertrag.

Fraglich ist allerdings, ob gut gemeinte institutionenpolitische Empfehlungen zur Demokratieanreicherung weiterhelfen, wie generelle Dezentralisierung, deliberative Abstimmungen nach Art des „Deliberation Day“, supranationale Deliberation oder Verlagerung der Beratschlagung in die innersubjektive Deliberation. Etliche Kritiker mutmaßen mit guten Gründen, dass die Machtbeziehungen, die auch in den Demokratien in Wirtschaft, Gesellschaft und Politik vorhanden sind, das Vorhaben der deliberativen Demokratie schon im Vorfeld scheitern ließen (Noonan 2005) oder im ungünstigsten Fall in sein Gegenteil verkehrten, nämlich in die Beratschlagung nur von ressourcenstarken kompetenten Rednern und nur zu ihrem eigenen Vorteil.

#### 14.5 Stärken der Theorie

Allerdings ist die Kritik der beteiligungszentrierten Demokratietheorie zusammen mit den Stärken dieser Lehre zu würdigen. Eindrücklicher als viele andere Demokratietheorien erkundet sie die Lücke zwischen dem Ist-Zustand der politischen Beteiligung und dem als besser gedeuteten Ideal. Sensibler als andere Lehrgebäude sind die partizipatorischen und deliberativen Demokratietheorien für eine paradoxe Konstellation, die Benjamin Barber mit diesen Worten aufspießte: „as democracies became more inclusive they became less participatory“ (Barber 1995: 922). In dem Maße, in dem die Demokratien inklusiver wurden, insbesondere durch die Ausweitung des Wahlrechts auf alle erwachsenen Staatsbürger, einschließlich der zuvor ausgeschlossenen Frauen, wurden sie partizipationsflacher: Mit ihrer Wandlung von der Direktdemokratie der Antike zur verfassungsstaatlich gezügelten Repräsentativdemokratie der Moderne schrumpfte der Spielraum für die politische Beteiligung der Bürger nachhaltig.

Ferner suchen die beteiligungszentrierten Demokratielehren aktiver als alle anderen Lehren nach Mitteln und Wegen jenseits des Marktplatzes, mit denen die Lücke zwischen Ist- und Idealzustand der Partizipation verringert werden könnte, beispielsweise durch Ausbau dauerhafter oder temporärer direktdemokratischer Beteiligungsformen (Feindt 1997) oder durch Nutzung neuer Kommunikationstechnologien (Gellner/von Korff 1998), selbst wenn diese den Willensbil-

dungsprozess weniger weit umwälzen als vielfach erwartet (Feick 2007: 234ff.). Und genauer und nachdrücklicher als alternative Theorien erforschen die beteiligungszentrierten Demokratietheorien das Gemeinschaftsbildungs- und Verständigungspotenzial der Bürger mitsamt seiner Funktionsvoraussetzungen (Strecker/Schaal 2006). Sensibler als andere Lehrgebäude sind die beteiligungszentrierten Theorien überdies für den Wert der Partizipation. Von extensiver und intensiver politischer Beteiligung erwarten sie vielfältigen Nutzen (Pateman 1970): neben dem Wert der Beteiligung an sich vor allem zuverlässige Chancen der Interessenartikulation und Interessenaggregation zu entscheidungsfähigen Alternativen, gemeinwohldienliche Schulung der Bürger und nicht zuletzt die soziale Integration von Bürgern auch in hochgradig heterogenen Gesellschaften (Taylor 1993). Überdies benennen diese Theorien Bedingungen, unter denen die Beteiligung dazu beitragen kann, Konfrontation in Argumentation umzuformen, beispielsweise im Fall der Mediation, also des Einbaus von Vermittlungsverfahren in die Planung und Durchführung öffentlicher Aufgaben. Dass aus dem Kreis der beteiligungszentrierten Theorien zudem die genauere Dokumentation oppositioneller Präferenzen gefordert wird, etwa die Chance der ausdrücklichen Ablehnung aller Wahlvorschläge auf dem Wahlzettel („NOTA“ – „None Of The Above“), spricht ebenfalls für ihr Streben nach mehr Transparenz.

Ferner kann ein hohes Maß an Partizipation, wie es die beteiligungszentrierte Lehre empfiehlt, lösungsbedürftige Probleme frühzeitig anzeigen und somit als „Frühwarnsystem“ wirken. Zudem ist insbesondere Habermas' deliberativer Demokratietheorie zugute zu halten, dass sie auch die Gefährdungen einer gelingenden politischen Kommunikation benennt, nämlich Gefährdungen durch die „Kolonisierung der Lebenswelt“ (Habermas 1981: 489ff.) infolge der technisch-bürokratischen Apparate der Moderne und Herausforderungen durch die „postnationale Konstellation“ (Habermas 1998), die im Gefolge von Internationalisierung und Europäisierung entstanden sind und zu deren Bewältigung die Theorie erneut Deliberation empfiehlt.

Die Theoretiker der beteiligungszentrierten Demokratietheorie haben Wichtiges und Anspruchsvolles zu bieten. Allerdings verlangen sie den Bürgern und den Verfahren der Willensbildung viel ab, nicht selten zu viel. In besonderem Maße gilt das für die deliberativen Theorien. Ihre Anforderungen sind so hoch gesteckt, dass sie unter dem Aspekt der Beratung nur für manche zugänglich und unter dem der Beschlussfassung kaum machbar sein dürften – und, wenn sie denn machbar wären, viele Bürger überlasteten. Somit handelt sich die beteiligungszentrierte Demokratietheorie mit einiger Wahrscheinlichkeit einen Zielkonflikt ein – einen Zielkonflikt zwischen zunehmendem Anspruch an die Quantität

und Qualität der Teilhabe und zunehmender sozialer Ungleichheit der Partizipation (Hooghe 1999). Ob das Anliegen der vorliegenden beteiligungszentrierten Theorien aber auf großer Stufenleiter – beispielsweise nationalstaatsweit – realisierbar ist und gegebenenfalls wie und mit welchen Folgen und Nebenwirkungen, ist noch nicht in allen Facetten erforscht. Allerdings gibt es eine Überprüfungschance, die von den in diesem Kapitel erörterten partizipatorischen und deliberativen Demokratietheoretikern bislang kaum genutzt wurde: Die direktdemokratischen Strukturen in den Staatsverfassungen mancher Demokratien erlauben immerhin einen genaueren Einblick in die Verfassungswirklichkeit von partizipatorischen und deliberativen Demokratieelementen. Davon wird im Kapitel 20 dieses Buches die Rede sein.

## Kapitel 15

### Kritische Demokratietheorien

Dieses Kapitel erörtert „kritische Demokratietheorien“. Das sind Theorien, die der Demokratie schwerwiegende systembedingte, nichtreversible Strukturdefekte vorhalten, nicht Mängel äußerlicher oder zufallsbedingter Art. Die Pluralform und das kleine „k“ im Adjektiv signalisieren, dass es den kritischen Demokratietheorien nicht vorrangig um „Kritische Theorie“ der Frankfurter Schule um Theodor W. Adorno, Max Horkheimer, Herbert Marcuse und andere geht. Von der Frankfurter Schule ist keine zusammenhängende Demokratietheorie vorgelegt worden (Greven 1994, 1999b), sondern nur Bruchstücke einer Lehre, wonach die wahre Demokratie erst nach dem Kapitalismus beginne, weil erst dann wahrhaftige soziale Homogenität gegeben sei. So war es bei Jürgen Habermas (1969) zu lesen, zuvor schon bei Otto Kirchheimer (1930) sowie Franz Neumann (Intelmann 1996: 95f.) und – außerhalb der Frankfurter Schule – beim frühen Ernst Fraenkel (1929). Wegweisend für die kritischen Demokratietheorien wurden drei andere Lehren. Nur eine von ihnen knüpft lose an die Kritische Theorie an: die Politiktheorie und Verfassungssoziologie von Claus Offe (1972, 1985, 1992, 1998a, 2003); eine zweite ist die Kritik der Mehrheitsregel (Guggenberger/Offe 1984); eine dritte gründet auf der Erforschung von Inkonsistenzen, die bei der Umformung individueller Präferenzen in Kollektiventscheidungen entstehen. Schlüsselwerke dieses Forschungszweiges entstammen der Ökonomischen Theorie der Entscheidungsprozesse (Arrow 1984, Buchanan/Tullock 1962), der Ökonomischen Theorie der Politik, beispielsweise William Riker (1982), und der Analyse von Form und Wirkung von Wahlsystemen, unter ihnen Arend Lijphart (1994c) und Dieter Nohlen (1978, 2007).

#### 15.1 Probleme der Bündelung individueller Präferenzen zu Kollektiventscheidungen

Können individuelle Präferenzen (beispielsweise die Parteipräferenzen der Wähler) überhaupt verfälschungsfrei in Kollektiventscheidungen umgeformt werden, beispielsweise in das Ergebnis einer Parlamentswahl oder eines Volksentschiedes? Wenn ja, wie? Die meisten Vertreter der älteren und der modernen Demokratietheorien bejahten diese Frage, sofern sie überhaupt als klärungsbedürftig gewertet wurde. Nur besonders scharfsichtige Theoretiker ahnten, dass bei Abstimmungen einer großen Zahl von Stimmberechtigten zur Unbeständigkeit der

menschlichen Natur eine neue Unbeständigkeit hinzukommt: die Unbeständigkeit der Zahl (Hobbes, *Leviathan*, 149).

Noch skeptischer als Hobbes beurteilen die Ökonomischen Theorien der Politik und der Entscheidungsprozesse die Chancen, individuelle Präferenzen unverzerrt in Kollektiventscheidungen umzusetzen. Wie insbesondere die Ökonomische Theorie der Entscheidungsprozesse lehrt, kann das Ziel, die Präferenzen der Kollektivmitglieder in demokratischen Entscheidungsverfahren zu repräsentieren und zugleich die Verteilung der individuellen Präferenzen näherungsweise verfälschungsfrei abzubilden, kaum verwirklicht werden (Arrow 1984, McLean 1987, Riker 1982).

#### *Wandernde Mehrheiten*

Oft wird die Demokratie dafür gelobt, dass sie den Willen des Volkes wirkungsvoll zum Ausdruck bringe. Zu Unrecht, denn vom „Willen des Volkes“ kann spätestens seit Schumpeter (1950) unbefangen nicht länger die Rede sein (siehe Kapitel 10). In aller Regel handelt es sich vielmehr um – meist labile – Mehrheiten und Minderheiten, die aus unterschiedlichsten Motiven gespeist werden und ihrerseits von den Institutionen der Willensbildung und Entscheidungsfindung geprägt sind.

Umsichtigere Fürsprecher der Demokratie begnügen sich deshalb damit, die Volksherrschaft dafür zu preisen, dass sie zumindest den Mehrheitswillen unverfälscht abbilde. Doch selbst dieses Lob halten die Wortführer der kritischen Demokratietheorien für unpassend: Die Mehrheit oder der Mehrheitswille ist „fiktiv, fehlbar und verführbar“, so heißt es bei Offe (1992: 127). Und der Ökonomischen Theorie zufolge verletzen auch demokratische Verfahren und Abstimmungen die Grundsätze der verfälschungsfreien und konsistenten Bildung eines Mehrheitswillens.

Der tiefere Grund liegt darin, dass die in Abstimmungsergebnissen zutage tretenden Mehrheiten grundsätzlich ungleichgewichtig sind. Die sogenannten wandernden oder zyklischen Mehrheiten sind ein Beispiel. Man unterstelle eine aus drei Wahlberechtigten bestehende Stimmbürgerschaft, die über die Wahlmöglichkeiten A, B und C abstimmen soll. A, B und C stünden für unterschiedliche politische Programme, A beispielsweise für Ausbau der Energieversorgung aus regenerierbaren Quellen, B für erweiterte Energieversorgung aus Stein- und Braunkohle und C für Ausbau von Atomkraftwerken. Die Präferenzen der Abstimmungsberechtigten seien so geordnet: Der erste Abstimmungsberechtigte setzt A an die erste Stelle, B an die zweite und C an die dritte Position. Vereinfachend schreibt man seine Präferenzordnung als  $A > B > C$ . Für den zweiten Ab-

stimmungsberechtigten hat C Vorrang vor A. An dritter Stelle kommt für ihn B ( $C > A > B$ ). Der dritte im Bunde favorisiert B vor C und C vor A ( $B > C > A$ ).

Welche Variante der Energiepolitik erhält die Mehrheit? Die Antwort lautet: Es gibt keine stabile Mehrheit. Vielmehr entstehen sogenannte wandernde oder zyklische Mehrheiten. Das Ergebnis steht und fällt mit dem Abstimmungs paar. Und der jeweilige Sieger hat am Ende, wie die folgenden Abstimmungen zeigen, immer eine Mehrheit gegen sich. Stehen A und B zur Abstimmung, gewinnt A mit 2:1. Bei der hierauf folgenden Abstimmung über A und C verliert A, und C gewinnt mit 2:1. Wer nun meint, C sei der Gesamtsieger, der den Willen der Mehrheit am besten und eindeutig repräsentiere, irrt. Wird nämlich über C und B abgestimmt, verliert C, und B gewinnt. Es sind zyklische Mehrheiten entstanden, instabile Mehrheiten – je nach dem Paar der Abstimmungsalternativen. Einmal ist der regenerierbare Energieträger der Sieger, dann die einheimische Kohle und im dritten Fall die Kernenergie. Und alles ging mit rechten Dingen zu! Und doch kann keines der Abstimmungsergebnisse als konsistenter, verfälschungsfreier Wille der Mehrheit angesehen werden. Auch kommt man hier nicht mit der – beliebten, aber falschen – Annahme weiter, man könne dem Ergebnis einen vorab feststehenden Volkswillen ablesen.

Was könnten die für die Energiepolitik zuständigen Minister den Abstimmungen entnehmen? Sie werden, wenn sie dem Volkswillen folgen wollen, ob der wandernden Mehrheiten verzweifeln: Heute Politik nur für Windmühlen, morgen nur noch für heimische Kohle und übermorgen ausschließlich für Atomkraft – das steht selbst der wendigste Politiker nicht durch!

Wandernde Mehrheiten stellen aber nicht nur die Politik vor Großaufgaben, sie sind auch ein kaptales Problem für die Demokratie und die Demokratietheorie. Ian McLean hat es knapp und bündig so benannt: „Whatever society choses, a majority of its members would have voted for a different alternative“ (McLean 2000: 47) – „Was die Gesellschaft auch immer wählt, eine Mehrheit ihrer Mitglieder hätte für eine andere Alternative gestimmt“.

#### „Out-of-equilibrium majorities“

Die wandernden Mehrheiten sind Teil eines größeren Musters: Gesellschaftlich bindende Entscheidungen auf der Basis der Mehrheitsregel „können in der Regel nicht als logisch kohärent oder als das Ergebnis einer (...) Größe wie der ‚Gesellschaft‘ oder ‚des Volkes‘ begriffen werden“, so heißt es bei William Riker (1980b: 456). Mehrheitsentscheidungen laborieren vielmehr an einem grundsätzlichen Ungleichgewichtszustand. Alle Mehrheiten sind „out-of-equilibrium majorities“ (Weale 1995: 381), also labile, ungleichgewichtige Mehrheiten, die nur durch

institutionelle Konventionen, Kontingenz und das Unvermögen der Bürger, alle Alternativen zum Status quo der Mehrheitsentscheidung durchzudenken, gestützt werden (Riker 1980a, 1980b, 1982, Weale 2007). Schon unter geringfügig variierten Bedingungen kommen Alternativen zur Abstimmung und können die Zustimmung einer Mehrheit erhalten. Insgesamt können „die Produkte der Mehrheitsentscheidung vermutlich selten als konsistent oder als – im Vergleich zu den Entscheidungspräferenzen – wahre Abstimmungen des Wahlkörpers begriffen werden“ (Riker 1980b: 456). Das ist nach Riker ein Beispiel für ein allgemeineres Problem, nämlich dafür, dass alle Prozeduren für Manipulation und Ausbeutung anfällig sind und arbiträre Ergebnisse hervorbringen – solange nicht verfassungsstaatliche Regelungen die Wahrscheinlichkeit der „out-of-equilibrium majorities“ vermindern (Riker 1982, Weale 1995: 383).

Die Kritik trifft auch demokratische Prozeduren. Das Hauptproblem für die Demokratie ist nach Riker aber „nicht die Inkonsistenz, sondern die Manipulierbarkeit der Ergebnisse von Mehrheitsentscheidungen“ (Riker 1980b: 457) in dem Sinne, dass schon geringfügige Veränderungen der Struktur, des Ablaufs und des Kontextes des Entscheidungsprozesses unterschiedliche Ergebnisse zustande bringen. Deshalb kann Mehrheitsentscheidungen meist gar kein stabiler konsistenter Sinn zugeschrieben werden (ebd.: 457). Selbst größere Wählerschwankungen oder gar wahlbedingte Regierungswechsel können einfach nur die Instabilität von Kollektiventscheidungen widerspiegeln – nicht etwa veränderte Präferenzen der Wähler. Das mindert nicht den Wert der Demokratie. Doch ihr Wert ist an anderer Stelle zu suchen, nämlich im Schutz von Rechten durch Einsprüche der Abstimmungsberechtigten gegen Amtsinhaber (Riker 1982), durch zeitlich begrenzte Mandate und prinzipielle Widerrufbarkeit von Entscheidungen, um nur einige Sicherungen und Gegenkräfte zu nennen.

#### Tyrannie der Mehrheit und Tyrannie der Minderheit

Die Mehrheitsregel kann weitere unliebsame Probleme hervorbringen. Eines der bedrohlichsten ist die „Tyrannie der Mehrheit“, die systematische Schädigung von Minderheiten durch die Mehrheit. Das fällt besonders ins Gewicht, wenn die Mehrheit fixiert ist, wenn sie dauerhaft – von Wahl zu Wahl und von Thema zu Thema – unverändert bleibt, wie beispielsweise in ethnisch oder konfessionell tief gespaltenen Gemeinwesen mit einer majoritären Volksgruppe oder einer majoritären Konfession.

Allerdings kann die Demokratie auch zur Tyrannie der Minderheit über die Mehrheit mutieren. Ein Beispiel: Es sei ein direktdemokratisch verfasstes Gemeinwesen gegeben, in dem die Volksvertreter nach Mehrheitswahl in fünf Ei-

nerwahlkreisen mit jeweils fünf Abstimmungsberechtigten und der nachfolgenden Verteilung der Wählerpräferenzen gewählt werden. In den ersten drei Wahlkreisen votieren jeweils drei Wähler für die Kandidaten der Partei A und zwei für die Bewerber der Partei B. Im vierten und fünften Wahlkreis erhält A nur eine Stimme, B jedoch 4 Stimmen. Zählt man die Stimmen für A und für B im gesamten Wahlgebiet, entfallen auf B 14 Stimmen und auf A nur 11. Man könnte meinen, B wäre der Sieger. Doch das ist nur dann der Fall, wenn die Stimmenverrechnung ausschließlich auf der Ebene des gesamten Wahlgebietes erfolgt. Tatsächlich gewinnt bei Mehrheitswahl in den einzelnen Wahlkreisen jedoch A die Wahl! Die ersten drei Wahlkreise gehen an A, und B gewinnt nur den vierten und den fünften Wahlkreis. Somit siegt A gegen B mit 3 zu 2! Es ist alles mit rechten Dingen zugegangen. Allerdings hat die angewendete Methode der Aggregation der Individualpräferenzen zu Kollektiventscheidungen, vor allem die Wahlkreiseinteilung und das Verfahren der Stimmenverrechnung (Mehrheitsregel) in den einzelnen Wahlkreisen, ein überraschendes Ergebnis zustande gebracht: Sie macht die Minderheit im gesamten Wahlgebiet zum Gewinner der Wahl und zum Herrscher über die Mehrheit!

Abstimmungen nach dem Mehrheitsprinzip können folglich höchst unterschiedlich ausgehen, auch wenn die Präferenzen der Abstimmungsberechtigten gleich sind. Das Ideal einer Bündelung individueller Präferenzen, die verfälschungsfrei ist und die individuellen Vorlieben gleichermaßen und gleichgewichtig transformiert, wurde offensichtlich auch in diesem Fall verfehlt (Mueller 2003) – ein Problem von höchster politischer Brisanz.

#### *Externe Kosten, Entscheidungskosten und Interdependenzkosten*

Das Ideal einer unverzerrbaren und gleichgewichtigen Bündelung von Einzelpräferenzen erfordert das Einstimmigkeitsprinzip, so lehrt eine Spielart der Ökonomischen Theorie der Entscheidungen. Einstimmigkeit aber setzt die ausdrückliche Zustimmung aller Mitglieder eines Kollektivs voraus und räumt folglich jedem Mitglied eine absolute Vetoposition ein. Der Theorie zufolge sichert die Einstimmigkeit den Kollektivmitgliedern den höchstmöglichen Nutzen. Jedes vom Einstimmigkeitsprinzip abweichende Verfahren hingegen erzeugt „externe Kosten“ für einen mehr oder minder großen Teil der Kollektivmitglieder. „Externe Kosten“ sind Nachteile, die jenen Mitgliedern eines Kollektivs entstehen, die nicht oder nicht in gleichem Umfang von den Vorteilen einer Kollektiventscheidung profitieren wie die übrigen Kollektivmitglieder. Am größten sind diese Kosten, wenn ein Kollektivmitglied die Kollektiventscheidungen diktiert, also in der Einerherrschaft, gleichviel, ob diese aufs Gesamtwohl zielt, wie in Aristoteles'

Monarchie, oder aufs Herrscherwohl, wie die Tyrannis in der aristotelischen Staatsformenlehre, oder auf die Sicherheit, wie der Herrscher in Hobbes' Staatstheorie.

Allerdings sind mit jeder Entscheidungsprozedur Entscheidungskosten verbunden, denn Vorbereitung und Durchführung von Entscheidungen erfordern Zeit und verlangen Verzicht auf anderweitige nutzenstiftende Aktivitäten. Den Zeitkosten ist demnach der Aufwand für den entgangenen Nutzen alternativer Tätigkeiten, die sogenannten Opportunitätskosten, hinzuzufügen. Die Summe ergibt die Entscheidungskosten. Die Entscheidungskosten aber unterliegen einer anderen Dynamik als die externen Kosten: Die Entscheidungskosten sind umso höher, je größer die Zahl der Mitglieder eines zur Entscheidung aufgerufenen Kollektivs ist. Am größten sind sie im Falle der Einstimmigkeit, weil hier der Aufwand für die Konsensbildung, der Zeitaufwand sowie der entgangene Nutzen besonders hoch sind.

Der Ökonomischen Entscheidungstheorie zufolge ist eine dritte Kostenart zu beachten: die Interdependenzkosten. Sie sind definiert als die Summe der externen Kosten und der Entscheidungskosten. Die Interdependenzkosten geben ein Kriterium für optimale Entscheidungsregelungen an die Hand. Das Optimum ist dort gegeben, wo die Interdependenzkosten ein Minimum erreichen, d.h. dort, wo die Summe der externen Kosten und der Entscheidungskosten niedriger ist als die jeder anderen Kombination.

Aufgabe der Forschung ist es, herauszufinden, welches die optimale Entscheidungsregel ist und wo systematische Abweichungen vom Minimum der Interdependenzkosten entstehen. Die Einstimmigkeitsregel beispielsweise erzeugt auf Dauer sehr hohe Entscheidungskosten. Sie ist höchst anfällig für die Blockade des Entscheidungsprozesses – mindestens aber anfällig für suboptimale Problemlösungen, weil sie beispielsweise meist nur Lösungen nach Art des kleinsten gemeinsamen Nenners zulässt. Das lehrt auch die Anwendung dieser Theorie in der politikwissenschaftlichen Analyse der „Politikverflechtung“ (Scharpf/Reissert/Schnabel 1976) und der „Politikverflechtungs-Falle“ (Scharpf 1985). Doch auch die klassische Mehrheitsregel, insbesondere die einfache Mehrheit, ist eine Entscheidungsregel, die das Optimum oft weit verfehlt (Scharpf 2000, Nohlen 2007: 154ff.).

#### *Probleme der Übersetzung von Stimmen in Mandate*

Auch die Zusammenhänge von Stimmenverteilung, Wahlsystemen und Mandatsverteilung gehören zum Stoff der kritischen Demokratietheorien. Wie stark das Wahlsystem die Umrechnung der Wählerstimmen in Mandate prägt, soll ein

weiteres Beispiel illustrieren. Es sei ein aus 20 Abgeordneten bestehendes Parlament in einem Wahlgebiet zu wählen, das in 20 gleich große Einmannwahlkreise mit jeweils 100 Stimmberechtigten geteilt ist. In jedem Wahlkreis kandidiere je ein Vertreter der Parteien A, B, C, D und E. Ferner sei eine Verteilung der Stimmen wie in der Tabelle 3 gegeben.

Tabelle 3: Wirkungen des Wahlsystems (I): Hypothetische Stimmenverteilung auf fünf Parteien

Wahlkreis	Partei A	Partei B	Partei C	Partei D	Partei E
1	52	37	8	2	1
2	48	49	2	1	0
3	33	35	20	8	4
4	29	30	36	4	1
5	38	31	12	10	9
6	57	37	5	1	0
7	41	42	10	6	1
8	40	41	10	8	1
9	36	24	37	2	1
10	32	33	20	7	8
11	36	37	11	12	4
12	40	43	8	8	1
13	51	40	7	2	0
14	23	24	23	7	23
15	28	31	30	8	3
16	47	48	3	0	2
17	52	39	8	1	0
18	46	47	6	1	0
19	43	45	10	1	1
20	12	17	9	32	30
Stimmenanteil	39,2 %	36,5 %	13,8 %	6,0 %	4,5 %

Anmerkung: Nach Lehner (1981: 57) mit geringfügigen Änderungen.

Was passiert, wenn die in Tabelle 3 beschriebene Stimmenverteilung in Abgeordnetensitze umgerechnet wird? Die Antwort lautet: Die Ergebnisse sind je nach Wahlsystem verschieden! Das wird an der Tabelle 4 ersichtlich: Diese Tabelle zeigt anhand von fünf verschiedenen Wahlsystemen, wie und mit welchen Unterschieden die Wählerstimmen der Tabelle 3 in Parlamentssitze verrechnet wer-

den. Berücksichtigt werden 1) die reine Verhältniswahl nach dem Restzahlverfahren von Hare und Niemeyer, 2) die Verhältniswahl nach dem Höchstzahlverfahren von d'Hondt, 3) die Verhältniswahl mit 10-Prozent-Sperrklausel, 4) die einfache Mehrheitswahl in Einerwahlkreisen und 5) die absolute Mehrheitswahl ebenfalls in Einerwahlkreisen. Verrechnet werden die Stimmen jeweils auf der Grundlage der Stimmenverteilung im gesamten Wahlgebiet.

Bei der reinen Verhältniswahl gemäß dem System der mathematischen Proportionen nach Hare und Niemeyer wird für jede Partei die Zahl der auf sie entfallenden gültigen Stimmen durch die Gesamtzahl der abgegebenen Stimmen dividiert und mit der Zahl der zu vergebenden Mandate vervielfacht. Die hierdurch ermittelten Ganzzahlen bestimmen die erste Runde der Verteilung der Mandate auf die Parteien: Die Zahl der auf die Parteien entfallenden Sitze bemisst sich nach der Größe der jeweiligen Ganzzahl. Sodann werden die Restmandate nach der Höhe der Zahlenbruchteile hinter dem Komma verteilt. Die Partei A aus Tabelle 3 erhält folglich zunächst 7 Mandate (Proportion der Stimmen für A und der Gesamtzahl der Stimmen, vervielfacht mit der Zahl der zu vergebenden Mandate:  $0,392 \cdot 20 = 7,84$ ) und in der zweiten Verteilungsrunde auf Basis der Zahlenbruchteile hinter dem Komma ein weiteres Mandat.

Im Fall der Verhältniswahl mit Auszählung nach d'Hondt werden die Parlamentssitze nach dem Höchstzahlverfahren verteilt. Die von den Parteien gewonnenen Stimmen werden durch die Divisorenreihe 1, 2, 3, 4, 5 usw. geteilt. Auf dieser Grundlage werden die Parlamentssitze den Parteien nach der jeweils höchsten verbleibenden Zahl zugeordnet.

Bei einer Verhältniswahl mit einer 10-Prozent-Sperrklausel für das gesamte Wahlgebiet werden nur die Parteien bei der Verteilung der Parlamentssitze berücksichtigt, die mindestens 10 Prozent der Stimmen auf sich vereinigen.

Der einfachen Mehrheitswahl in Einerwahlkreisen zufolge erhält jeder Wahlkreis einen Parlamentssitz. Er fällt der Partei zu, die im Wahlkreis mehr Stimmen als jede andere Partei erhält. Erringen beispielsweise A, B, C und D jeweils 19 Prozent der Stimmen und E 24 Prozent, so ist nach einfacher Mehrheitsregel die Partei E der Gewinner.

Im Fall der absoluten Mehrheitswahl in Einerwahlkreisen gilt diejenige Alternative als gewählt, die mehr als die Hälfte der Stimmen der Abstimmenden auf sich vereinigt. Zur Vereinfachung wird im Folgenden bei diesem Wahlsystem unterstellt, dass die Parteien schon im ersten Wahlgang in Koalitionsformationen – B und C auf der einen und A, D und E auf der anderen Seite – kandidieren.

Das Politikum der Transformation von Stimmen in Sitze ist dies: Je nach Wahlsystem kommen höchst unterschiedliche Sitzverteilungen im Parlament

zustande. Mehr noch: Die Chance, Regierungspartei oder Oppositionspartei zu werden, hängt sehr stark vom Wahlsystem ab. Das Wahlsystem kann also über Sieg und Niederlage entscheiden – bei ansonsten konstanter Verteilung der Wählerpräferenzen!

Tabelle 4: Wirkungen des Wahlsystems (II): Mandateverteilung nach Wahlsystemen

Wahlsystem	Mandate für Partei A	Mandate für Partei B	Mandate für Partei C	Mandate für Partei D	Mandate für Partei E	Nach Mandaten stärkste Partei	Regierungsbildung durch ...
Reine Verhältniswahl: Mandatsverteilung nach Hare / Niemeyer	8	7	3	1	1	A	A + C
Verhältniswahl: Mandatsverteilung nach d'Hondt	8	8	3	1	-	A + B	A + C oder B + C
Verhältniswahl mit 10-Prozent-Sperrklausel	9	8	3	-	-	A	B + C
Einfache Mehrheitswahl	5	11	3	1	-	B	B
Absolute Mehrheitswahl mit Koalitionen A D E / B C	9	11	-	-	-	B	B
Differenz zwischen günstigstem und ungünstigstem Wahlsystem	4	4	3	1	1	A versus B	A + C versus B

Anmerkung: Auswertung auf der Grundlage der Stimmenverteilungen in Tabelle 3. Regierungsbildung: Alleinregierung der Partei mit der absoluten Mehrheit oder Koalitionsregierung nach dem Kriterium der kleinstmöglichen Koalition und dem der absoluten Mehrheit der Mandate.

Man betrachte in der Tabelle 4 zunächst das Minimum und das Maximum der auf die einzelnen Parteien entfallenden Mandate. Die Zahl der Mandate für die Partei A schwankt je nach Wahlverfahren zwischen 5 und 9. Ebenso groß ist die

Spannweite bei der Partei B: Bei reiner Verhältniswahl erhält sie nur 7 Sitze, bei einfacher und absoluter Mehrheitswahl aber gewinnt sie 11 Mandate! Auch bei den kleineren Parteien macht das Wahlsystem einen großen Unterschied. Die Partei C erringt 3 Sitze – mit Ausnahme der absoluten Mehrheitswahl. Im Fall der Kleinparteien D und E entscheidet das Wahlverfahren ebenfalls über den Einzug ins Parlament. Gilt die 10-Prozent-Sperrklausel, zieht keine der kleinen Parteien ins Parlament ein. Enthält das Wahlsystem keine Sperrklausel, steigen die Chancen der kleinen Parteien, einen Parlamentssitz zu erringen. Allerdings erhält die Partei E nur bei einer Verhältniswahl nach Hare/Niemeyer ein Mandat.

Lehrreiches steuert die Tabelle 4 auch zur Frage bei, welche Parteien die Regierung bilden. Legt man einen Mindestsitzanteil von größer als 50 Prozent und das Kriterium der kleinstmöglichen Koalition oberhalb der 50 Prozent-Grenze zugrunde und unterstellt man Allgemeinkoalitionsfähigkeit, zeigt die Tabelle 4 dies: Bei reiner Verhältniswahl nach Hare/Niemeyer bilden die Parteien A und C die Regierung. Erfolgt die Auszählung nach dem d'Hondt'schen Höchstzahlverfahren, kommt entweder erneut ein Bündnis von A und C zustande oder eines von B und C. Wird nach Verhältniswahlsystem mit 10-Prozent-Sperrklausel ausgezählt, übernehmen B und C die Regierung. Gilt die einfache Mehrheitswahl, ist B die allein regierende Partei. Im Fall der absoluten Mehrheitswahl mit Koalitionen wird B die dominierende Regierungspartei. Unschwer ist zu erkennen, dass bei Geltung des Mehrheitswahlsystems (und auf Basis der Stimmenverteilung nach Tabelle 3) B der eindeutige Sieger der Wahl ist. Gilt hingegen die Verhältniswahl (ohne 10-Prozent-Sperrklausel), wird A die dominierende Partei. In diesem Fall zieht B in die Opposition. Herrscht das Mehrheitswahlsystem, fällt die Opposition der Partei A zu.

Das Wahlsystem kann somit den Ausschlag dafür geben, welche Partei die Regierung übernimmt und welche in die Opposition verbannt wird. Alles geht mit rechten Dingen zu. Und alle in Tabelle 4 genannten Methoden der Aggregation individueller Präferenzen und Entscheidungsregeln sind seriöse, anerkannte Verfahren. Allerdings bringen sie höchst unterschiedliche Ergebnisse zustande: Im einen Fall wird beispielsweise eine Linkspartei die Regierung bilden, im anderen eine Rechtspartei. Das ist Teil eines folgenschweren, unter Legitimationsgesichtspunkten außerordentlich sensiblen Musters: Schon geringfügige Variationen der Verfahren, welche die Übersetzung individueller Präferenzen in Kollektiventscheidungen regeln, können höchst unterschiedliche Ergebnisse zur Folge haben. Die bei einem Verfahren Unterlegenen könnten sich insofern mit guten Gründen darauf berufen, dass ihre externen Kosten im Sinne von Buchanan/Tullock (1962: 45f.) hinsichtlich der Legitimation problematisch sind. In einem ande-

ren Verfahren würden die Unterlegenen womöglich zu Gewinnern! Das ist ein politisch höchst brisanter Stoff. Demokratiepraktisch und demokratietheoretisch wirft er ein besonders dorniges „Loser's consent“-Problem auf (Anderson u.a. 2005), nämlich das Problem, den Verlierer zur Akzeptanz einer Wahl zu bringen, die schon bei geringer Variation der Spielregeln womöglich zu seinen Gunsten ausgegangen wäre.

#### *Therapievorschläge*

Die Befunde der Ökonomischen Theorien zur Funktionsweise der Demokratie sind beunruhigend: Die Ergebnisse des demokratischen Prozesses sind offenbar weder notwendigerweise faire noch echte Bündelungen der Präferenzen der Abstimmungsberechtigten. Ferner können zyklische Mehrheiten entstehen. Überdies ist Herrschaft der Minderheit über die Mehrheit vorstellbar. Obendrein hat die Demokratie unliebsame Folgen, so eine viel beachtete Lehre von Mancur Olson (1982): Je länger sie existiert, desto größeren Spielraum schafft sie für „Verteilungskonkordanz“, die nach „Rent-seeking“ streben, also nach egozentristischer Vorteilsergatterung, was langfristig allerdings in gesamtwirtschaftlichem Niedergang endet, sofern die Politik nicht mit marktfreundlichen Therapien eingreift.

Was ist angesichts solcher Ergebnisse zu tun? Nichtstun wäre fatal. Und Verzicht auf demokratische Abstimmung oder gar Abschaffung der Demokratie hieße das Kind mit dem Bade ausschütten. Besser sind Reformen der Institutionen, beispielsweise die Ergänzung des Mehrheitsprinzips durch verhandlungs- oder konkordanzdemokratische Konfliktregelungen (Kapitel 18 und 19). In Frage kommen ferner alternative Abstimmungsverfahren, wie das Rangsummenverfahren gemäß der Borda-Regel: Die erste Präferenz wird mit Rangziffer 1 bewertet, die zweite mit 2, die dritte mit 3 usw. – und gewählt ist der Kandidat mit der niedrigsten Summe der Rangziffern. Zufallsauswahlen oder Abstimmungen mittels Veto kommen hinzu (Mueller 2003, Gersbach 2005). Die Ökonomische Theorie rationaler Wahl empfiehlt überdies – abgesehen von dem enorm aufwendigen und blockadeanfälligen Einstimmigkeitsprinzip – liberale Tugenden und Institutionen. Zu diesen gehören folgende Maßregeln: 1) Beschränke die Reichweite von Kollektiventscheidungen, Sorge beispielsweise für verfassungsrechtliche Begrenzung des Politischen und baue Sicherungen und Gegenkräfte gegen die Legislative und Exekutive ein; 2) begrenze die Staatstätigkeit auf einen kleinen Aufgabenkreis; 3) verleihe den Bürgern das Recht auf Entschädigung für Nachteile, die ihnen durch das Tun und Lassen demokratisch gewählter Repräsentanten entstehen; 4) gewährleiste unveräußerliche Grundrechte; 5) Sorge für Dezentralisierung der Staatsorganisation; 6) verleihe den Bürgern oder Teilen der

Bürgerschaft das Recht auf Gesetzesinitiative; 7) sichere zusätzlich zur Parlamentsabstimmung die Volksabstimmung über alle oder über einige Gesetze und 8) halte das Recht auf ungehinderte Auswanderung offen (Bernholz/Breyer 1994, Riker 1982).

#### **15.2 Die Selektivität demokratischer Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse**

Die Ökonomische Theorie der Politik gab nicht nur der Demokratietheorie wegweisende Impulse, sondern auch den gesellschafts- und politikkritischen Analysen. Besonders produktiv verarbeitet wurden sie in Claus Offes Verfassungssociologie, die weitere zentrale Thesen zur kritischen Demokratietheorie beisteuert (Offe 1972, 1984, 1986, 1991, 1992, 1998a, 1998b, 2003). Die Demokratie beseitigt die Koppelung politischer Rechte an den sozialen Status, die noch für die ständische Privilegienordnung charakteristisch war. Klassengebundenheit des Wahlrechtes und Erbllichkeit politischer Ämter sind in der Demokratie nicht länger zulässig. Allerdings wirken in der demokratischen Willensbildung nach wie vor Disziplinierungs- und Ausgrenzungsmechanismen. Beispiele sind Kartellbildung im Parteiensystem, Abflachung des politisch-ideologischen Profils von Parteien, Ausrichtung ihrer Politik am Wählerstimmenmarkt, insbesondere an ad hoc hochgespielten aktuellen Streitfragen, und minoritätsfeindliche innerparteiliche Strukturen.

Gefiltert wird auch der Willensbildungsprozess im Verbändesystem und in den einzelnen Verbänden, so Offes Diagnose. Im Gegensatz zur Annahme der Gruppenpluralismustheorie, dass alle Interessen organisierbar und potenziell gleichwertig sind, ist die Organisations- und Konfliktfähigkeit von Interessenverband zu Interessenverband höchst unterschiedlich, wie schon die Kritik des Gruppenpluralismus zeigte (Schattschneider 1960). Die höhere Organisations- und Konfliktfähigkeit spezialisierter Interessen ist dafür mitverantwortlich, dass relativ große und homogene Statusgruppen wie Bauern, Arbeiter, Angestellte, Beamte und Mittelstand in der Politik besser vertreten sind als allgemeine Interessen. Schwerer oder überhaupt nicht zu organisieren sind diejenigen Bedürfnisse, „die nicht klar abgrenzbaren Status- oder Funktionsgruppen, sondern der Gesamtheit der Individuen zuzuordnen sind“, wie diejenigen, welche „die physischen, moralischen und ästhetischen Bedingungen des gesellschaftlichen Zusammenlebens außerhalb der Markt- und Verteilungssphäre betreffen“ (Offe 1972: 146). Filter wirken auch im parlamentarischen Willensbildungsprozess, nicht

zuletzt aufgrund der starken Übereinstimmung der Parteien und Fraktionen in Grundsatzfragen sowie aufgrund ritualhafter Bestrebungen, das Profil von Parteien durch „Oberflächen-Differenzierung und Schein-Polemik“ zu betonen (ebd.: 151).

Wie wirken die in die politische Willensbildung eingelagerten „Filtersysteme“ (ebd.: 151)? Offe zufolge sperren sie eine bestimmte Klasse von Interessen von vornherein aus dem pluralistischen Konzert aus. Das gilt insbesondere für allgemeine, konfliktunfähige und utopische Interessen (ebd.: 148).

Der Befund, den die kritische Theorie der Politik aus all dem ableitet, ist alarmierend: Die Institutionen der politischen Willensbildung im demokratischen Verfassungsstaat gewährleisten nicht die prinzipiell uneingeschränkte Transmission politischer Motive. Vielmehr wird in den Institutionen der Willensbildung bestimmten Bedürfniskategorien die Chance politischer Artikulation entzogen. Das betrifft nach Offe vor allem diejenigen Interessen, „die nur in Institutionen solidarischer Willensbildung und kollektiver Reflexion zur Sprache kommen könnten“ (ebd.: 151). Ausgesperrt würden hierdurch Bedürfniskategorien, die nicht an „die herkömmlichen Dimensionen der Tausch- und Leistungsgerechtigkeit und traditionalistischer Statusansprüche gebunden sind“ (ebd.: 152). Und ausgesperrt werden zudem, so wird diese Kritik später ergänzt, alle Interessen mit schwacher Organisations- und Konfliktfähigkeit und langfristigem Zeithorizont (Franke 2001: 218).

Die kritische Demokratietheorie hat nicht nur den Input der Politik im Blickfeld, sondern auch den Output. Demokratie bedeutet für sie nicht nur folgenreiche Beteiligung der erwachsenen Bevölkerung und hohe Qualität der Interessenartikulation und -aggregation, sondern auch wirksame Zügelung von Herrschaft und wohlfahrtstheoretisch begründete Versorgung mit Kollektivgütern. Der Lehre der älteren Politischen Systemanalyse, wonach der Output eines politischen Systems vom politischen Input und seinen Binnenstrukturen geprägt wird, folgt auch die kritische Demokratietheorie. Doch fügt sie diesem Lehrsatz ein weiteres Theorem hinzu: Mängel der Institutionenordnung ziehen Mängel in der Staatstätigkeit nach sich. Mehr noch: Am Ende zählen für die Politik nicht die lösungsbedürftigen Probleme, sondern nur die Probleme, die zugleich Probleme der Politik sind. Die in den Willensbildungsprozess eingebauten Filtersysteme haben Folgen für den Output der Politik. Die Staatstätigkeit berücksichtigt vorrangig nur die Interessen und Bedürfnisse, welche die zuvor geschilderten Filtersysteme der politischen Willensbildung durchlaufen haben, und auch das nur innerhalb der „Tätigkeitsgrenze“ (Blanke/Jürgens/Kastendiek, Bd. 2, 1975: 436ff.), die sich für den Staat aus der Eigendynamik der kapitalistischen Wirtschaft und der Klassen-

konstellation ergibt. Obendrein folgt die Staatstätigkeit eigenen stabilisierungspolitischen Regeln. Sie konzentriert sich auf aktuelle und absehbare stabilitätsrelevante Risiken, vor allem auf solche, die das Eigeninteresse staatlicher Institutionen tangieren (Offe 1975). Zu diesen gehören das Wirtschaftswachstum, die Außenpolitik, die Außenwirtschaftspolitik und die Militärpolitik sowie die Beschaffung und Sicherung von Massenloyalität. Dabei folgt die Staatstätigkeit einem konzentrischen Prioritätenschema: Sie reagiert hauptsächlich nur auf die Themen, die ein Stabilitätsproblem oder mehrere risikoreiche Stabilitätsprobleme betreffen und die zugleich das „Interesse des Staates an sich selbst“ wachrufen (Offe 1975). Mit diesem Prioritätenschema produziert der Staat ein horizontales System der Ungleichheit, eine „Disparität von Lebensbereichen“ (Offe 1972). Die Disparitätsthese diagnostiziert ein großes Gefälle zwischen Bereichen, die stabilitätsrelevant sind und deshalb vom Staatsapparat bevorzugt behandelt werden, insbesondere Politikfelder mit starker Markt-, Organisations- und Wählerstimmenmacht, und Politikbereichen, die wenig Bedeutung für politische oder politisch-ökonomische Stabilität haben und deshalb von der staatlichen Politik vernachlässigt werden, wie Politikfelder mit geringer Markt-, Organisations- und Wählerstimmenmacht, beispielsweise das Bildungswesen. Hiermit werde erklärbar, so Offe mit Blick auf die in den 1960er Jahren noch verbreitete Lehre vom „privaten Reichtum und öffentlicher Armut“, warum viele wichtige öffentliche Belange von der staatlichen Politik vernachlässigt würden, die soziale Lage von Randgruppen beispielsweise und lange auch der Umweltschutz.

### 15.3 Kritische Theorie der Mehrheitsregel

Zu den kritischen Theorien der Demokratie gehört die Kritik der Mehrheitsregel, für die sich, in Weiterführung einer viel älteren Debatte, in den 1980er Jahren vor allem Guggenberger und Offe (1984) verantwortlich zeigten. Bevor diese Kritik erörtert wird, ist eine Begriffsklärung erforderlich. Der Mehrheitsregel zufolge gewinnt bei einer Abstimmung die Alternative, die den zahlenmäßig größeren Teil der Stimmen auf sich vereint. Man unterscheidet dabei zwischen Teilnehmermehrheit, Anwesendenmehrheit und Stimmberechtigtenmehrheit. Differenziert wird ferner zwischen absoluter, relativer und qualifizierter Mehrheit. Die absolute Mehrheit gewinnt, wer mehr als 50 Prozent der Stimmen erhält. Bei relativer Mehrheit siegt die nach Stimmenzahl stärkste Alternative und bei qualifizierter Mehrheit die Mehrheit, die je nach Konsenshürden zum Abstimmungserfolg erforderlich ist, beispielsweise die Zweidrittelmehrheit.

Den Mehrheitsentscheid, insbesondere die absolute oder relative Mehrheit, rühmen viele als ein besonders leistungsfähiges Entscheidungsprinzip. Tatsächlich schneidet der Mehrheitsentscheid im Vergleich zu alternativen Entscheidungsregeln wie Befehl, Los, Orakel, qualifizierte Minderheit oder Expertenvotum bemerkenswert gut ab, beispielsweise relativ zur Norm politischer Gleichheit. Für die Mehrheitsregel spricht ferner, dass sie „jederzeit, kurzfristig und zuverlässig Entscheidungen produzieren“ kann, obendrein mit relativ geringen Entscheidungskosten (Offe 1984: 152). Überdies sind Mehrheitsentscheide „leicht verständlich“ (Frey/Kirchgässner 1994: 146). Zudem spricht für die Mehrheitsregel ihre hohe Legitimationskraft, weil sie – bei gleichem und geheimem Wahlrecht – „die indirekte Wirkung von Abhängigkeits- und Beeinflussungsverhältnissen neutralisiert“, „die Gesamtheit der Entscheidungsbetroffenen in unverfälschter Weise auch zu Entscheidungsbeteiligten macht“ und obendrein der Minderheit die Chance offen hält, zukünftig den Wahlsieg zu erringen (Offe 1984: 153).

Überdies wird die Mehrheitsregel dafür gelobt, dass sie die einzige Abstimmungsregel ist, die universal, anonym, Streitfragenneutral und positiv responsiv ist (May 1952, Weale 1998: 129ff.). Universal ist sie, weil sie mit allen Präferenzordnungen zurechtkommt, und positiv responsiv, weil sie auf Präferenzverschiebungen zugunsten einer Alternative dadurch reagiert, dass die Wahl dieser Alternative wahrscheinlicher wird. Streitfragenneutralität meint, dass keine Auffassung vom Guten mehr wiegt als eine andere und das Abstimmungsergebnis unabhängig davon, um welche Streitfrage es sich handelt, ermittelt wird. Anonymität schließlich ist gegeben, wenn die Präferenz jedes Individuums gleich viel gilt, unabhängig davon, ob der eine arm und der andere reich, alt oder jung, klug oder dumm ist.

Die Mehrheitsregel wird gerühmt, aber seit ihrer Geburt auch kritisiert (Zippelius 1987, Riker 1982, Weale 2007). Wer staatsbürgerliche und gesellschaftliche Gleichheit ablehnt, wird die Mehrheitsregel als Entscheidungsverfahren wahrscheinlich ebenfalls ablehnen. Zugleich steht die Mehrheitsregel unter dem Verdacht des Rationalitätsmangels. „Was ist Mehrheit? Mehrheit ist der Unsinn, Verstand ist stets bei wenigen nur gewesen“ (Schiller, Demetrius, I 1, Vers 461ff.), so lehrt ein literarisches Beispiel dieser Kritik. Nicht minder scharf urteilt die kritische Theorie der Mehrheitsregel. Ihr Bezugspunkt ist allerdings nicht die Konzentration der Vernunft bei wenigen, sondern ein kritisch gewendeter Funktionalismus. Durchkreuzung und Unterminierung des eigenen Anspruchs auf egalitäre und faire Regelung ist das Problem der Mehrheitsregel, so lautet die Zentralthese ihrer Kritiker. Die Mehrheitsregel laboriert, so heißt es weiter, an

inneren Problemen und an Verwerfungen, die sich aus ihrem Zusammenwirken mit ausgebauter Staatstätigkeit in der „Risikogesellschaft“ (Beck 1986) ergeben. Hiergegen fährt die kritische Theorie der Mehrheitsregel mit fünf Kernthesen schwerstes Geschütz auf.

1. Die erste These bezweifelt die Dignität der Mehrheitsregel und begründet dies mit empirischen und normativen Argumenten, die einiges mit der Demokratiekritik des „Aristokratischen Liberalismus“ (Kahan 1992) gemeinsam haben. Fehlbar und verführbar wie der Volkswille sei die Mehrheit – und schwanke wie ein Rohr im Winde (Offe 1992). Häufig erweise sich die Mehrheit als ein nichtauthentisches Produkt einer Willensbildung, die weitgehend oligopolisiert, von Eliten beherrscht und von Entscheidungszwangslagen deformiert werde. Obendrein hänge dem Mehrheitsentscheid der Makel an, dass schon geringfügige Variationen der Spielregeln unterschiedliche Abstimmungsergebnisse hervorrufen könnten.
2. Die zweite These bemängelt die abstrakte Teilhabegleichheit – ein Argument, das zuvor in der Demokratietheorie des Liberalismus eine große Rolle gespielt hatte, beispielsweise bei John Stuart Mill (siehe Kapitel 7). Die Mehrheitsregel zähle Stimmen, ohne sie nach ihrer Wertigkeit zu wägen. Doch die Regel der Stimmengleichheit – „one man, one vote“ – gründe auf der fiktiven Vorstellung, dass jede Stimme gleich viel wiege und jeder ein näherungsweise gleiches Maß an Sachkenntnis, Engagement und Verantwortlichkeit zukomme. Für die Kritiker der Mehrheitsregel ist dies ein „frommer Wunsch“ (Guggenberger 1984: 191), der umso problematischer werde, je mehr der Staat in gesellschaftliche und wirtschaftliche Bereiche hineinregiert.
3. Die Kritiker stoßen sich zudem an der ausgeprägten Zeitpunktverhaftetheit des Mehrheitsprinzips. Dieses eigne sich für rasche, zuverlässige Entscheidungen. Doch der hierfür zu entrichtende Preis sei hoch: die Zeitpunktbezogenheit der Entscheidung spiegele vor allem zeitpunktspezifische Ereignisse, Stimmungen, Wahrnehmungen und Kalküle wider, die nun ungerechtfertigterweise zur Grundlage langfristig wirkender Weichenstellungen werden können.
4. „Verletzung des Grundsatzes revidierbarer, reversibler und korrigierbarer Entscheidungen“ ist die vierte Kritik an der Mehrheitsregel. Sie rührt an den Nerv jener demokratischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse, die nicht rückgängig zu machende Langfristwirkungen entfalten. Als ein Wesenszug der Demokratie gilt aber für viele ihrer Fürsprecher, dass in ihr nichts ein für allemal entschieden sei (Przeworski 1991b, 1991b). Die kritische Theorie der Mehrheitsregel jedoch meint, dass der Grundsatz der revidierbaren, reversiblen und korri-

gierbaren Entscheidung im Kontext der „Risikogesellschaft“ (Beck 1986) verletzt würde, insbesondere durch hochriskante Entscheidungen über Großtechnologie, wie in der Atomenergie- und der Militärpolitik. Diese Entscheidungen erzeugten unumstößliche, in ihren Risiken und Bedrohungen nichtrevidierbare Tatsachen, welche den Problemhaushalt und die Entscheidungsspielräume der nachfolgenden Generationen außerordentlich belasteten. Die Zukunftsinteressen opfere man den Gegenwartsinteressen – eine technologiekritische Erweiterung und Zuspitzung von Tocquevilles Kritik an der kurzatmigen, gegenwartsfixierten Zeitstruktur der Demokratie.

5. Die fünfte Kritik zielt auf die in sachlicher Hinsicht begrenzte Eignung der Mehrheitsregel. Relativ gut passe sie für Entscheidungen, die auf einem großen Basiskonsens gründen und durch Verteilung von Geld, Macht, Einfluss und Privilegien leicht gesteuert werden können. Handele es sich jedoch um „Wertkonflikte und meinungspolarisierende Richtungsentscheidungen von historischer Tragweite“ (Guggenberger 1984: 185), werde ein auf dem Mehrheitsprinzip basierendes Parteien- und Regierungssystem überlastet. Gleiches gelte für ein Gemeinwesen, das beispielsweise in konfessioneller, ethnischer und klassenstruktureller Hinsicht tief gespalten ist, wie im Fall der Konkordanzdemokratien, die im 18. Kapitel dieses Buches analysiert werden. In diesem Fall sei die Mehrheitsregel nicht einmal „eine Verlegenheitslösung“ (Luhmann 1969a: 196), sondern eine Konfliktregelung, die von den Unterlegenen voraussichtlich als illegitim gewertet würde und nicht als Friedensschlichtungsformel wirke, sondern als Instrument der Konfliktverschärfung (Lijphart 1977, 1985).

Was ist in solcher Lage zu tun? Die Kritiker der Mehrheitsregel sind darüber uneins. Manche von ihnen wollen Idee und Prinzip mehrheitlicher Entscheidungsfindung ausdrücklich nicht beiseite legen. Es gebe unter den gegenwärtigen Bedingungen „nichts Besseres“ und „keine akzeptablere und effektivere Methode der Entscheidungsfindung“ als den Mehrheitsentscheid, so heißt es bei Guggenberger (1984: 187). Andere hingegen erwägen Einschränkungen des Mehrheitsprinzips durch alternative Entscheidungsverfahren, beispielsweise durch föderale Staatsstrukturen, Dezentralisierung, Verhältniswahl, Befestigung des Minderheitenschutzes und Ausbau der Grundrechte. Auch wird die gezielte Erweiterung des Mehrheitsprinzips angedacht, beispielsweise durch Anwendung des Mehrheitsprinzips auf sich selbst, so dass die Abstimmungsberechtigten auch darüber entscheiden könnten, ob, wann und wie nach dem Mehrheitsprinzip entschieden werden soll (Offe 1984). Neoliberale Kritiker hingegen empfehlen andere Therapien zur Linderung von Problemen der Mehrheitsherrschaft, vor allem

den Rückbau der Staatstätigkeit, um den Wirkungskreis für die Mehrheit zu vermindern, und die Auswanderungsoption.

Die Kritik der Mehrheitsdemokratie geht an die Wurzeln einer Basisinstitution der Demokratie. Auch deshalb rief sie heftige Gegenkritik hervor, beispielsweise von Peter Graf Kielmansegg (1988a) und Giovanni Sartori (1992: 38ff.). Der Gegenkritik zufolge hat die kritische Theorie der Mehrheitsregel keine anererkennungswürdigen praktikablen Alternativen benannt. Doch das steckt die Anforderungen sehr hoch und sieht davon ab, dass kritische Theorien schon immer vorrangig auf das Hinterfragen setzen, nicht primär auf Praxis. Überzeugender ist der Einwand, dass auch Nichtentscheidung, die die Kritiker der Mehrheitsregel insbesondere im Fall von risikosensiblen Hochtechnologien empfehlen, ebenfalls eine Entscheidung mit großen Folgeproblemen und Nebenwirkungen ist.

Hinzu kommt die empirische Anti-Kritik. Nicht alles, was die Kritik der Mehrheitsregel behauptet, trifft empirisch zu. Von allgemeiner Erosion des gemeinsamen Überzeugungsminimums kann in dem Zeitabschnitt, von dem die Kritik hauptsächlich handelt, nicht die Rede sein, wie die Studien von Fuchs (1989), Gabriel (1986, 1994, 1997) sowie Gabriel u.a. (2000) zeigen. Auch die These der Vermachtung politischer Märkte, mit der einige der Mehrheitsregelkritiker hantieren, unterschätzt die Offenheit der Parteiensysteme für neue Themen und neue Organisationen (Müller-Rommel 1993). Hinzu kommen begriffliche Unschärfen. Die Kritik der Mehrheitsregel unterscheidet nicht genau zwischen den Hauptformen der Mehrheitsregel – relative, absolute und qualifizierte Mehrheit. Vor allem trifft ihre Kritik umso weniger, je mehr die Entscheidungsregel der qualifizierten Mehrheit nahekommt und je höher die Qualifizierungshürden liegen. Liegt die Mehrheitsschwelle beispielsweise bei zwei Dritteln oder drei Vierteln der Abstimmungsberechtigten, entfällt ein Gutteil der Einwände der Mehrheitsregelkritiker.

Voll ins Schwarze trifft zudem die These, dass die unmittelbare Anwendung der Mehrheitsregelkritik auf die Bundesrepublik irreleitet. Das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland ist eindeutig „keine mehrheitsfreundliche Verfassung“ (Kielmansegg 1988b: 105). In ihr wird das Recht der Mehrheit, für alle verbindlich zu entscheiden, „vielfältig eingeschränkt und relativiert“ (ebd.: 107f.), unter anderem durch die Verfassungsgerichtsbarkeit als „Grenzwächter“ (ebd.: 107). Diese These landet einen Volltreffer bei jenen, die die Kritik der Mehrheitsregel unbesehen zur Kritik der Demokratie insgesamt dehnen. Freilich trifft sie nicht die prinzipielle Kritik am Idealtypus der Mehrheitsregel.

## 15.4 Würdigung

Allerdings wollen die Kritiker der Mehrheitsregel nicht nur Idealtypen konstruieren, sondern auch konkrete politische Systeme untersuchen. Doch dies setzt einen Schritt voraus, den die Kritik der Mehrheitsregel bislang ebenso unterließ wie die Ökonomische Theorie der Politik: den systematischen Vergleich verschiedener Demokratieformen und die Erkundung des Ausmaßes, in dem alternative Entscheidungsverfahren – wie gütliches Einvernehmen, Hierarchie und Einstimmigkeit – und das Mehrheitsprinzip in einem politischen System koexistieren. Für eine derartige Analyse ist vergleichende Demokratieforschung vonnöten. Der Vergleich aber wurde in der Demokratietheorie insgesamt, auch in den kritischen Demokratietheorien, sträflich vernachlässigt. Und das ist – neben den Stärken dieser Theorien, insbesondere ihrer Sensibilität für systeminterne Mängel der Demokratie, vor allem der Mehrheitsdemokratie – eine ihrer Schwächen. Zur Behebung dieser Schwäche tragen allerdings andere Lehrgebäude bei, insbesondere die Theorien der nichtmajoritären Demokratien, die in den Kapiteln 18 und 19 dieses Buches gewürdigt werden.

## Kapitel 16 Komplexe Demokratietheorie

„Komplexe Demokratietheorie“ ist der programmatisch zu verstehende Titel des vierten Kapitels von Fritz Scharpfs *Demokratietheorie – Zwischen Utopie und Anpassung* aus dem Jahre 1970. Dieses Buch ist die überarbeitete Fassung der Antrittsvorlesung, die Scharpf ein Jahr zuvor an der neugegründeten Universität Konstanz gehalten hatte.

### 16.1 „Komplexe Demokratietheorie“ – das Programm von 1970

Die komplexe Demokratietheorie setzt ehrgeizige Ziele: Sie will Fragen beantworten, die in der Debatte bis dahin zu kurz gekommen sind, und zwei Traditionen der Demokratieforschung enger als bislang geschehen verknüpfen: die empirische und die normative Demokratietheorie. Ferner will sie auf „eine Mehrzahl normativer Anforderungen“ reagieren (Scharpf 1970: 66), nicht nur auf ein Anliegen, wie etwa die partizipatorische Demokratietheorie, die nur nach maximaler politischer Beteiligung strebt. Die komplexe Demokratietheorie will zwar ebenfalls die politische Beteiligung und das zugrunde liegende Axiom des Eigenwerts individueller Selbstentfaltung und Selbstbestimmung ernst nehmen. Doch sollen auch die Formen und die Bedingungen guten und effektiven Regierens in der Demokratietheorie mehr als bislang gewürdigt werden. Dabei sollen Machtmäßigung und Minderheitenschutz ebenso bedacht werden wie die „bessere Vertretung der Unterschichtinteressen in den Entscheidungsprozessen“ (Scharpf 1970: 71).

Zur Einlösung ihrer Anliegen erkundet die komplexe Demokratietheorie sowohl den Input des politischen Systems als auch seinen Output. Überdies werden die Konversionsstrukturen bedacht, der sogenannte „Throughput“, jene Einrichtungen und Vorgänge eines politischen Systems also, die den Input weiterleiten, filtern, versickern lassen oder zu einem Produkt umformen, beispielsweise zu einem Gesetz. Zudem soll die Erkundung aus vergleichender Perspektive erfolgen.

Die komplexe Demokratietheorie führt ältere und neuere Forschungsprogramme auf innovative Weise weiter. Zu den älteren Forschungsrichtungen, an die sie anknüpft, gehören die Gewaltenteilungstheorien, wie die von Montesquieu, die Lehren von der Vermeidung tyrannischer Mehrheits- oder Minderheitsherrschaft in den *Federalist Papers* und liberale Theorien, wie John Stuart

Mills Theorie der Repräsentativverfassung (siehe Kapitel 3, 5 und 7). Diese Theorien wollen eine bestimmte Klasse denkbarer Ergebnisse von Demokratien ausschließen, insbesondere Freiheitsgefährdung, tyranneirächtige Beschlüsse oder Verletzung von Eigentumsrechten. Zudem streben sie nach einer politischen Ordnung, die der Vernunft möglichst viel Spielraum geben will. Vernunft erhoffen sich diese Theorien beispielsweise von der Zügelung der Politik durch Gewaltbalancierung, so Montesquieu, durch Föderalismus, Repräsentation und richterliche Nachprüfung, so die Verfasser der *Federalist Papers*, sowie durch politische Beteiligung qualifizierter Bürger und Politiker, so John Stuart Mill.

Scharpfs komplexe Demokratietheorie will aber nicht nur bestimmte Ergebnisse ausschließen. Sie zielt auf mehr als nur negative Politik. Sie erkundet auch die Bedingungen erfolgreicher innenpolitischer Gestaltung. Hierfür sind vor allem vier Theoriendebatten lehrreich, die in den 1960er und an der Wende zu den 1970er Jahren für sozialwissenschaftlichen Zündstoff sorgen. Die erste ist die Debatte zwischen den Anhängern der empirischen und den Parteigängern der normativen Demokratietheorie (Cnudde/Neubauer 1969). Hinzu kommen Frieder Nascholds Erkundungen des Zusammenhangs von Komplexität und Demokratie, die die Beteiligungsfrage im Kontext hochkomplexer Gesellschaftssysteme erörtern (Naschold 1968, 1969a, 1969b, 1971, hierzu Scharpf 1970: 18, 69f., 82). Viel Aufsehen erregt – drittens – die Naschold-Luhmann-Debatte über Komplexität und Demokratie, bei der Organisations-, Handlungs- und Systemtheorie aufeinanderprallen (Naschold 1969b, Luhmann 1969a, 1969b). Zudem nimmt Scharpf Anleihen bei der Policy-Forschung, die er alsbald mit institutionalistischen Theorien in Verbindung bringt (Scharpf 1973a), später durch Politische Ökonomie anreichert (Scharpf 1987), zum akteurszentrierten Institutionalismus ausbaut (Mayntz/Scharpf 1995, Scharpf 2000) und zur Erforschung der Europäischen Union öffnet (Scharpf 1999a).

In seiner Demokratietheorie von 1970 plädiert Scharpf nicht für „expansive Demokratie“, wie die partizipatorische Demokratietheorie (siehe Kapitel 14), sondern für ein dosiertes Mehr an politischer Beteiligung. Im Unterschied zu den Partizipationisten stuft Scharpf das vorrangige Streben nach Ausbau der politischen Beteiligung als unrealistisch ein. Das Lieblingskind der partizipatorischen Demokratie setzt zu viel voraus – kleine, überschaubare politische Gemeinwesen, eine geringe Anzahl politisch zu entscheidender Angelegenheiten und ein großes Zeitbudget der Bürger. Doch wo soll das heute in Flächenstaaten gegeben sein (Scharpf 1970: 63)? Der Einwand entwertet nicht grundsätzlich das Anliegen, der politischen Beteiligung in den westlichen Demokratien mehr Gewicht zu geben. Diese Staaten vertragen durchaus mehr Partizipation. Ja: Sie könnten sich da-

durch sogar politisch-kulturell stabilisieren. Deshalb empfiehlt Scharpf, die Wahlentscheidung im politischen Prozess aufzuwerten, die Chancen politischer Beteiligung für jene zu vergrößern, die fähig und bereit zum aktiven Engagement sind, und die Beteiligungschancen in prinzipiell demokratisierbaren Bereichen auszuschöpfen (Scharpf 1970: 66).

Die komplexe Demokratietheorie befürwortet die Aufwertung der politischen Beteiligung. Doch zugleich wirbt sie für intelligentere politisch-administrative Steuerung. Mehr noch: Sie strebt nach einer Balance „zwischen Utopie und Anpassung“, so die Ortsbestimmung im Titel von Scharpfs Demokratieschrift von 1970. „Utopie“ meint: Erweiterung der Beteiligung über den Ist-Zustand demokratischer Willensbildung und Entscheidungsfindung in den westlichen Ländern hinaus. „Anpassung“ hingegen betont den Wirklichkeitsbezug der Theorie, verlangt von ihr die genaue historisch-empirische Erkundung der Kontinuität und Diskontinuität von Demokratien und dringt auf Unternehmungen, die machbar sind und zugleich ihre Nebenfolgen minimieren.

Die komplexe Demokratietheorie erörtert auch Steuerungsleistungen und -fehleistungen der Politik. Ihr schwebt eine pluralistische Herrschaftsordnung vor, die ihre Bürger beteiligt, die zur Fehlerkorrektur gerüstet und sowohl reformwillig als auch -fähig ist. Kurz: Sie soll möglichst „effektiv und demokratisch“ sein, so heißt es fast drei Jahrzehnte später (Scharpf 1999a). Solche Steuerungsleistungen erfordern allerdings Autonomie der Politik gegenüber Sonderinteressen, zumindest relative Autonomie. Mangelt es daran, wird empfohlen, die Kapazität des politisch-administrativen Systems zur Informationsaufnahme und -verarbeitung zu stärken. Das erzeugt Informationshoheit über Sonderinteressen oder zumindest Informationsparität mit den Spezialinteressen. Hierfür erforderlich sind der Auf- und Ausbau von Datenbanken und zentralen Informationssystemen für Regierung und Verwaltung, die Errichtung zentraler Planungs-, Koordinations- und Kontrollsysteme und die Weiterentwicklung mittel- und langfristige angelegter politischer Planung. So lauten Scharpfs Empfehlungen, die noch vom planungsoptimistischen Zeitgeist der 1960er und frühen 1970er Jahre durchweht werden (Mayntz/Scharpf 1973).

Zudem wird eine größere Kapazität der Interessenberücksichtigung angestrebt. Die Politik müsse auf jene Bedürfnisse, Interessen, Probleme und Konflikte reagieren können, die in den pluralistischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen zu kurz kommen (Scharpf 1970: 75) – entweder aufgrund schwacher Organisations- und Konfliktfähigkeit oder wegen der ausgeprägten „Fragmentierung der pluralistischen Politik“ (Scharpf 1973a: 160), die der Macht der kapitalistischen Wirtschaft zu wenig entgegensetzen hat. Das Ziel der komple-

xen Demokratietheorie ist ein politisches System, das „zugleich eine höhere Entscheidungsfähigkeit und ein höheres Wertberücksichtigungspotential (hat), als es in einem rein pluralistischen Modell vorausgesetzt werden kann“ (Scharpf 1970: 75). Dieses Vorhaben wird alsbald im Konzept der „aktiven Politik“ (Mayntz/Scharpf 1973) weitergedacht. „Aktive Politik“ meint eine Politik, die sowohl kurzfristig und elastisch reagieren als auch langfristig planen und gestalten, beherzt verteilen und umverteilen kann und dabei Konflikte nicht scheut. Dadurch hebt sich die aktive Politik vorteilhaft von der bloß reagierenden Politik ab, der „reaktiven Politik“.

Wo und unter welchen Bedingungen kann eine „aktive Politik“ geplant und durchgesetzt werden? Dem Hauptstrom der internationalen Demokratiediskussion bis Ende der 1960er Jahre zufolge schien die beste aller Demokratiewelten in den angloamerikanischen Staaten zu existieren, in den Mehrheitsdemokratien. Doch das überzeugt Scharpf nicht. Er kennt Amerika aus eigener Erfahrung. Er weiß obendrein um die Theorie einer nicht weniger funktionstüchtigen nichtmajoritären Demokratieform, der „Proporzdemokratie“ (Lehmbruch 1967). Schon in ihrer Fassung von 1970 zeigt die komplexe Demokratietheorie auf Schwachstellen der Mehrheitsdemokratie nach angloamerikanischer Art (Scharpf 1970: 75 ff., zu den USA: 29–53). Später wird die Kritik schärfer (Scharpf 1993a). Unter Umständen könne ein Zweiparteiensystem nach Art des Westminster-Modells höhere Entscheidungsfähigkeit und größere Wertberücksichtigung zustande bringen. Doch dafür gebe es keine Garantie. Überdies müssten die strukturellen Defekte der Mehrheitsdemokratie berücksichtigt werden, die schon älteren Demokratietheorien aufgestoßen waren, insbesondere hohe Zentralisierung, Anfälligkeit für überhastete und destabilisierende Kurswechsel, Übersteuerung oder Untersteuerung und die Neigung, Minderheiten zu majorisieren.

## 16.2 Die erweiterte Variante der komplexen Demokratietheorie

Das Streben nach größerem Wertberücksichtigungspotenzial und größerer Entscheidungsfähigkeit stößt allerdings an harte Grenzen – nicht nur in Staaten, in denen „checks and balances“ wirken, wie in den USA, sondern auch dort, wo Mehrheitsprinzip und Aushandeln koexistieren, wie in der Bundesrepublik Deutschland. Häufig sind die Hindernisse für eine aktiv-steuernde Reformpolitik im Sinne von Scharpf (1973) schier unüberwindbar. Das ist mittlerweile gut bekannt – nicht zuletzt aufgrund einschlägiger Untersuchungen, die Scharpf zu den Grenzen politischer Planung und den Schranken koordinierter Arbeitsmarkt- und

Wirtschaftspolitik durchführte (Scharpf 1973a, 1973b, 1987, 1993a, 1999a, Bentele/Reissert/Schettkat 1995). Die ehrgeizige Reformpolitik, der sich Scharpf verschrieben hat, stößt an harte Schranken anspruchsvoller politischer Beteiligung. Zudem läuft sie an ökonomischen und politischen Sperrn auf. Diese reichen von informationellen Begrenzungen über finanzielle Engpässe bis zu verfassungsrechtlichen und politisch-institutionellen Handlungsgrenzen der Regierung und der sie stützenden Parlamentsmehrheit. Beispiele sind die Zustimmungspflichtigkeit vieler Gesetze im Bundesrat oder die Zweidrittelmehrheit im Bundestag und im Bundesrat im Falle verfassungsändernder Gesetzgebung. Nicht zuletzt ist die Bundesrepublik Deutschland das Land mit den besonders vielschichtigen politischen Vorgängen. In ihm wird jedes politische Vorhaben zu einem schwierigen Balanceakt mit ungewissem Ausgang, und zwar deshalb, weil besonders viele Akteure mitwirken, unter ihnen viele Vetospieler im Sinne von Tsebelis (2002) sowie überdurchschnittlich viele Mitregenten (Schmidt 2007: 41f., 190f.). Man denke nur an das Mit- und Gegeneinander von Bundestag und Bundesregierung, Bundesrat und Länderregierungen, Bundesverfassungsgericht, Tarifautonomie, autonomer Zentralbank sowie der Selbstverwaltungseinrichtungen in der Sozialpolitik und in den Gemeinden. Nicht zuletzt kommt die europäische Integration hinzu, mit der ein komplexes Mehrebenensystem entstanden ist, das neue Fragen an demokratisches und effektives Regieren aufwirft (Scharpf 1999a).

Die komplexe Demokratietheorie hatte ihr Verfasser ausdrücklich als einen „Versuch“ gewertet (Scharpf 1970: 92). Dass dieser Probelauf der Korrektur und Erweiterung bedurfte, lag auf der Hand. Die Architektur des Ansatzes von 1970 – empirisch und normativ, input- und outputorientiert, komparatistischer Blickwinkel und reich an Zielen – behält Scharpf in späteren Arbeiten im Grundsatz bei. Allerdings konzentriert er sich nun überwiegend auf Fragen der politischen Steuerung und des Outputs. Hingegen verliert die politische Beteiligung der Bürger an relativer Bedeutung. Immerhin gerät sie aber später mittelbar wieder ins Blickfeld – bei der Erörterung von Legitimationsfragen des Regierens.

Demokratiethoretische Erträge zu Chancen und Problemen der politischen Gestaltung wirft zunächst vor allem die Theorie der Politikverflechtung ab, die Fritz Scharpf zusammen mit Bernd Reissert und Fritz Schnabel am Fall Bundesrepublik entwickelt (Scharpf/Reissert/Schnabel 1976) und die Scharpf ein Jahrzehnt später auf die europäische Staatengemeinschaft überträgt (Scharpf 1985). Die Politikverflechtungstheorie lenkt die Aufmerksamkeit auf schwerwiegende Steuerungsprobleme einer Staatsverfassung mit ausgeprägter horizontaler und vertikaler – vor allem bundesstaatlicher – Fragmentierung der Staatsorganisation und einer Entscheidungsprozessverflechtung der Exekutive von Gliedstaaten

und Bund, die diese Fragmentierung überbrückt: Diese Staatsverfassung erlaubt bestenfalls nur suboptimale Politik und durchkreuzt die Lösung insbesondere von komplexen, verschachtelten Problemlagen. Bemerkenswert sind auch die Erträge der Studien von Scharpf und Mitarbeitern zur Arbeitsmarktpolitik in Deutschland, die die Mängel der Politikverflechtung, aber auch die Defizite der fragmentierten pluralistischen Politik herausstellen. In die gleiche Richtung zielen Scharpfs Analysen des politisch-ökonomischen Krisenmanagements in Westeuropa nach dem ersten Ölpreisschock von 1973/74 und dem zweiten von 1981. Sie lenken die Aufmerksamkeit auf politische Steuerungsdefizite der Wirtschafts-, Sozial- und Finanzpolitik hierzulande (Scharpf 1987). Wichtig ist ferner die Theorie der Verhandlungssysteme (Scharpf 1988, 1992b) und der „Verhandlungsdemokratie“ (Scharpf 1993a). Nicht zu vergessen ist die Europaforschung, zu der Scharpf maßgebende Beiträge beisteuert (1999a).

In diesen Werken erweitert Scharpf die komplexe Demokratietheorie, nunmehr geprägt durch die Sensibilität für Chancen wie auch Grenzen politischer Steuerung, gehärtet durch den wissenschaftlichen Streit mit dem Steuerungsgnostizismus in Luhmanns Systemtheorie (Luhmann 1988, Scharpf 1989) und mit geschärftem Blick für die Unterscheidung zwischen Verhandlungs- und Mehrheitsdemokratie (Scharpf 1993a). In der Mehrheitsdemokratie dominiert das Mehrheitsprinzip die Konfliktregelung. Dort hat eine zentralstaatliche Regierung – Schweden und Großbritannien sind Beispiele – meist erheblich größere Gestaltungschancen als die Regierung in einer „Verhandlungsdemokratie“ nach bundesdeutscher Spielart. Denn in der Verhandlungsdemokratie koexistieren verschiedene, sich teilweise wechselseitig lähmende Konfliktregelungsmuster: Mehrheit, Verhandeln und Befehl. Überdies wirken dort meist viele Mitregenten und Vetospieler beim Regieren mit, erhöhen dessen Entscheidungskosten und verlangsamen die Willensbildung und Beschlussfassung.

Die Weiterentwicklung der komplexen Demokratietheorie verändert zudem den Katalog der „Zielvorstellungen“ (Scharpf 1970: 92), an dem die Qualität der Demokratie gemessen wird. An die Seite älterer Ziele wie authentische Partizipation, Offenheit der Willensbildung, hohes Wertberücksichtigungspotenzial und Entscheidungsfähigkeit rücken nun Reformwilligkeit und -fähigkeit sowie genauere Kriterien zur Bestimmung des Nutzens von Änderungen des Status quo. Zu diesen Prüfsteinen zählen vor allem die Kriterien der „aktiven Politik“ (Mayntz/Scharpf 1973), die Frage nach der optimalen Problemlösung im Falle von Verteilungs-, Niveau-, Niveaufixierungs- und Interaktionsproblemen (Scharpf/Reissert/Schnabel 1976) sowie das Kaldor-Kriterium, das Scharpf (1992b) von Kaldor (1939) übernimmt. Dem Kaldor-Kriterium zufolge sind alle Vorhaben

akzeptabel, die den aggregierten Netto-Nutzen aller Beteiligten gegenüber dem Status quo vergrößern. Dem Kaldor-Kriterium ist Genüge getan, wenn der Vorteil, der einer Gruppe aus einem Vorhaben erwächst, den Nachteil überwiegt, der hierdurch der anderen Gruppe entsteht. Die Anwendung des Kaldor-Kriteriums setzt den interpersonellen Kosten-Nutzen-Vergleich an die Stelle des individuellen Kosten-Nutzen-Kalküls und eignet sich aufgrund dieses Bezugs besser zur Erfassung der Wohlfahrt eines Kollektivs als die wohlfahrtstheoretischen Kriterien der älteren Moralphilosophie und der Wirtschaftswissenschaft, die hauptsächlich individualistischer Art sind.

### 16.3 Die „postnationale Konstellation“ in der komplexen Demokratietheorie

Scharpfs Weiterentwicklung der komplexen Demokratietheorie erörtert auch die „post-nationale Konstellation“ (Habermas 1998), d.h. die infolge von Globalisierung und Europäisierung zunehmende „Denationalisierung“ (Zürn 1998, 2001) von Gesellschaft, Wirtschaft und Politik und das damit verknüpfte grenzüberschreitende Regieren (Scharpf 1987, 1999a). Die Denationalisierung verlagert Kompetenzen vom Nationalstaat auf inter- und supranationale Organisationen. Doch das verkleinert unter sonst gleichen Bedingungen die demokratisch entscheidbare Materie auf nationalstaatlicher Ebene. Zudem können zunehmende internationale Abhängigkeiten den Handlungsspielraum des Nationalstaats weiter verringern. Wachsen auf inter- und supranationaler Ebene keine demokratischen Arrangements nach, folgt ein Netto-Verlust an Demokratie. Deliberation auf internationaler Ebene hilft in diesem Falle kaum weiter: Ihr fehlt der Demos. Bestenfalls führt sie zu fairem Regieren, aber nicht zu demokratischem Regieren (Deitelhoff 2006: 303).

Dass dem Nationalstaat die Kontrolle über das kollektive Schicksal seiner Bürger „mehr und mehr“ entgleite, gibt Scharpf seit dem 10. Kapitel seiner 1987 veröffentlichten Abhandlung zum Krisenmanagement sozialdemokratischer Regierungen in Westeuropa wiederholt zu bedenken (Scharpf 1993b: 165, 1992a). Kaum weniger skeptisch sind die Diagnosen, die er wenige Jahre später unterbreitet: Die Demokratien stecken in einer tiefen „Malaise“ (Scharpf 1998: 151) – gemeint sind, so ist zur Vermeidung von Missverständnissen zu erläutern, die wirtschaftlich wohlhabenden und verfassungsstaatlich organisierten Demokratien, nicht etwa die „defekten Demokratien“ im Sinne von Merkel u.a. (2003). Der tiefste Grund der „Malaise“ ist die voranschreitende Internationalisierung der Wirtschaft. Diese hat, so spitzt Scharpf an einer Stelle zu, die Fähigkeit der nationalen

Politik zur „demokratischen Domestizierung des Kapitalismus“ „beseitigt“ (Scharpf 1998: 151). Die Folgen sind schwerwiegend: Ende der keynesianischen Vollbeschäftigungspolitik, Vorrang für Wirtschaftsstandortpflege, Entlastung von Kapitaleinkommen und von Unternehmen sowie „Einschränkung sozialstaatlicher Leistungen“ und „Abbau sozialer Sicherungssysteme“ (ebd.: 151). Zur Krise gehört zudem die tiefe Verunsicherung der mittleren Arbeiterschicht, vor allem der qualifizierten Facharbeiter und Angestellten. Diese sorgen sich um die Sicherheit eines Arbeitsplatzes und die Sicherheit der Renten, denn sie haben, so Scharpf, bei insgesamt stagnierenden Reallöhnen eine steigende Abgabenlast zu tragen. Daraus erwächst der Demokratie vor allem in den westeuropäischen Wohlfahrtsstaaten ein großes Problem, weil diese Trends nicht nur die Interessen der breiten Mehrheit verletzen, sondern auch das moralische Selbstverständnis von Gesellschaften in Frage stellen, die gelernt haben, sich selbst am Anspruch der sozialen Gerechtigkeit zu messen (ebd.: 152).

Das erzeugt schwere Spannungen im Gefüge der verfassungsstaatlichen Demokratien. Einerseits ist die Problemlösung in der Politik zunehmend außerhalb des Nationalstaates zu suchen – eine Folge hoher und weiter voranschreitender internationaler Interdependenz. Andererseits ist die demokratische Legitimation ein unverzichtbares Gut. Doch Legitimation wird außerhalb des Nationalstaats nicht in ausreichendem Maße hergestellt: Weder die internationalen noch die supranationalen Institutionen können den Demokratieverlust wettmachen, der auf nationalstaatlicher Ebene durch die Verlagerung von Kompetenzen auf die inter- und supranationalen Ebenen entstanden ist. Mehr noch: Diese Kompetenzverlagerung bringt neue Gefährdungen der Legitimität der EU-Mitgliedstaaten und der EU-Institutionen mit sich. Daraus erwächst ein Effektivitäts-Legitimations-Dilemma, das mit zunehmender inter- und transnationaler Abhängigkeit größer wird: Es entsteht ein tendenziell inverser Zusammenhang zwischen der Effektivität von inter- und transnationalen Problemlösungen einerseits und der Autonomie nationaler und subnationaler Entscheidungen sowie demokratischer Legitimation andererseits.

Das Effektivitäts-Legitimations-Dilemma wird in der komplexen Demokratietheorie allerdings nicht als unumstößliche Zwangslage gedeutet. Vielmehr ist es ein Zielkonflikt, der in Grenzen gestaltbar ist. Zu den Wahlmöglichkeiten gehören demokratieverträgliche Praktiken. Erneut erweist sich die komplexe Demokratietheorie als realistisch: Sie hantiert nicht mit utopischen Konstrukten – weder mit „kosmopolitischer Demokratie“ (Archibugi/Held 1995) noch mit „globaler Demokratie“ im Kontext einer föderalen „Weltrepublik“ (Höffe 2002) oder einem „kosmopolitischen Europa“, wie Habermas (2003) und Beck/Grande

(2004). Vielmehr setzt die komplexe Demokratie auf erfahrungsgetränkte „Faustregeln“ zur Ermittlung autonomieschonender und zugleich gemeinschaftsverträglicher Koordination (Scharpf 1993b: 177).

Entflechtung ist ein Leitprinzip. Im Klartext ist das die Empfehlung, im Rahmen der Beziehungen zwischen vertikal integrierten Entscheidungseinheiten, beispielsweise zwischen Bund und Ländern oder zwischen Europäischer Union, Mitgliedstaaten, Regierung und Regionen, alle Möglichkeiten der Entflechtung vernetzter Entscheidungsstrukturen auszuschöpfen und die Verantwortlichkeiten größtenteils wieder den einzelnen Ebenen der Staatsorganisation zuzuordnen. Das ist ein Plädoyer gegen übermäßige Politikverflechtung, zudem ein Argument für mehr Autonomie und überdies eine Werbung für eine autonomieschonende Politik der europäischen Integration anstelle einer überstürzten Integrationspolitik. Als demokratieverträglich wird ferner die horizontale Koordination zwischen gleich geordneten Entscheidungseinheiten und zwischen unabhängigen Staaten empfohlen – beispielsweise eher bilaterale als multilaterale Verhandlungen. Überdies haben freiwillige Verhandlungssysteme und Ausstiegsklauseln Vorrang vor Zwangsverhandlungen. Später kommt die Empfehlung hinzu, opting-out-Klauseln für den Fall der Verteidigung von politisch herausragenden nationalstaatlichen Anliegen vorzusehen (Scharpf 2007: 16).

Außerdem hebt die komplexe Demokratietheorie hervor, dass die nationalstaatliche Politik beträchtliche Handlungsfähigkeit hat – trotz Vollendung des Europäischen Binnenmarktes und Globalisierung der Kapitalmärkte. Auf Solidarität oder Gleichheit gerichtete Politik kann weiterhin angestrebt werden, sofern der Sozialstaat wetterfest gemacht wird für Internationalisierung und Europäisierung. Hierfür sind allerdings Strukturreformen erforderlich. Die wichtigsten Stichworte sind: Umbau der Alterssicherung von der Umlagefinanzierung zum Kapitaldeckungsprinzip, Verlagerung der Finanzierungsbasis der Sozialpolitik auf Steuern anstelle der globalisierungsverletzlichen Beitragsfinanzierung, die zudem die Kosten des Faktors Arbeit übermäßig verteuert, und Finanzhilfen für Beschäftigung im Niedriglohnsektor (Scharpf/Schmidt 2001).

Insoweit verbreitet die komplexe Demokratietheorie – trotz Effektivitäts-Legitimations-Dilemmas – einen gedämpften Optimismus. Mitunter obsiegen aber pessimistische Strömungen. Wird die allseits praktizierte Verflechtung nicht auf das unerlässliche Maß vermindert, so schrieb Scharpf 1993, läuft die Demokratie Gefahr, entweder an der weltweit zunehmenden Interdependenz der Probleme zu scheitern oder in einem Gestrüpp von interorganisatorischen, föderalen und transnationalen Verflechtungen zu ersticken (Scharpf 1993b: 181).

Oberhand behält in der komplexen Demokratietheorie am Ende aber nicht die These vom Niedergang der Demokratie. Vorfahrt bekommt vielmehr die Auffassung, dass eine sachkundige und geschickt gemachte Politik das Staatschiff einigermaßen auf Kurs halten kann – auch wenn sich dieser als Schlingerkurs entpuppt, der in der Ersten Klasse kaum bemerkbar ist, aber Passagiere der Zweiten und vor allem der Dritten Klasse seekrank macht. Diese Konstellation bezeugt vor allem der Beitrag der komplexen Demokratietheorie zum Thema Effektivität und Legitimität des Regierens in der Europäischen Union (Scharpf 1999a, 1999b).

#### 16.4 Effektivität und Legitimität des Regierens in der EU

Mit der Europäischen Staatengemeinschaft – im Folgenden abkürzend als Europäische Union (EU) bezeichnet – ist der komplexen Demokratietheorie zufolge kein mehrheitsdemokratischer Staat zu machen. Gemessen an der Input-Legitimität sind die Aussichten für die EU trübe (Scharpf 1999a). Der EU fehlt die kollektive Identität ebenso wie eine demokratische Öffentlichkeit, in der die Europäer einen gemeinsamen politischen Diskurs führen könnten. Zudem ist ein europäischer Demos nicht in Sicht. Mehr noch: Die europäische Politik erweist sich mitunter als wenig handlungsfähig, vor allem wenn es um aktiv-gestaltende Reformpolitik geht.

Das nährt den Verdacht, dass die europäische Politik nicht nur an einem Mangel an Input-Legitimation laboriert, sondern auch zu wenig Output-Legitimation hat. Allerdings ist nach Politikfeldern zu differenzieren. Sicherlich ist die europäische Politik in wichtigen Aufgabenfeldern handlungsfähig: Die Friedenssicherung in einem Kreis von Staaten, die früher gegeneinander zahlreiche Kriege geführt haben, ist an vorderer Stelle zu erwähnen. Steuerungsfähig ist die Europäische Union ferner bei marktschaffender Regulation und Normierung produktbezogener Standards. Zudem wird in manchen Politikfeldern die geringe Problemlösungskraft der EU durch größere nationalstaatliche Steuerungsleistungen aufgewogen: Fragen von Recht und Ordnung sind Beispiele, ebenso die Bildungspolitik. Gering ist die Problemlösungsfähigkeit der EU jedoch, so die komplexe Demokratietheorie, in einer Reihe wichtiger marktkorrigierender und marktbeschränkender Politiken. Besonders schwer wiegt das in jenen Politikfeldern, in denen die Steuerungsfähigkeit sowohl der EU als auch der Nationalstaaten – Letzteres infolge der Europäisierung – nunmehr gering ist: Scharpfs Paradebeispiele sind die Besteuerung mobiler Produktionsfaktoren, die makroöko-

nomische Beschäftigungspolitik, die Arbeitsbeziehungen und die Sozialpolitik (Scharpf 1999a: Kapitel 3).

Eine Hauptursache des EU-Steuerungsdefizits bei den marktkorrigierenden und -beschränkenden Politiken verortet Scharpf letztlich in den großen Unterschieden des wirtschaftlichen Entwicklungsstandes der EU-Mitgliedstaaten. Dar- aus und aus Differenzen soziokultureller Art erwachsen höchst unterschiedliche Interessen, die durch Ausgleichszahlungen oder Koppelgeschäfte nicht kompensiert werden können. Damit ist die zweite Hauptursache des EU-Steuerungsdefizits angesprochen: Politisch können diese Interessendifferenzen nicht überwunden werden – infolge hoher Zustimmungshürden im Ministerrat, gleichviel, ob diese auf Einstimmigkeit beruhen oder auf qualifizierter Mehrheit. Das steht im auffälligen Unterschied zu Politikfeldern, die auf Marktstärkung oder Marktschaffung ausgerichtet sind, beispielsweise die Wettbewerbspolitik. Dort sind die politischen Hürden viel niedriger oder fehlen gänzlich, weil die Beseitigung der Wettbewerbsbarrieren primär eine Herzensangelegenheit der Europäischen Kommission und des Europäischen Gerichtshofes ist, die beide einen pro-integrationsistischen Kurs eingeschlagen haben, das Europarecht weit und aktivistisch auslegen und in ihrem Tun und Lassen nicht die Hürden der Einstimmigkeit oder Beinahe-Einstimmigkeit überspringen müssen.

Vergrößert wird die Problemlösungslücke auf nationalstaatlicher Ebene durch zwei weitere EU-Effekte, so gibt Scharpf zu bedenken. Die Vollendung des Binnenmarktes und die gemeinsame europäische Währung verschärfen die Standortkonkurrenz zwischen den Mitgliedern der EU und fordern deren Beschäftigungs- und Sozialpolitik besonders heraus. Aber zugleich verwehren sie eine nationalstaatliche Geldpolitik und blockieren damit eine auf nationalstaatliche Besonderheiten achtende Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik. Zudem müssen die Regierungen der EU-Mitgliedstaaten die politischen Folgeprobleme jener Entscheidungen aufarbeiten, die auf europäischer Ebene legitimiert wurden, ohne dass alle betroffenen Gruppen in ihren Interessen befriedigt worden wären (Scharpf 1999b: 681).

Die Folgeprobleme der EU-Politik fallen, so die komplexe Demokratietheorie, größtenteils in den politischen Systemen der EU-Mitgliedstaaten an. Das kann deren Legitimität beeinträchtigen und im ungünstigsten Fall unterminieren.

Aber kann sich die EU nicht im Gegenzug auf Output-Legitimität berufen, auf Anerkennungswürdigkeit und faktische Anerkennung kraft Problemlösung? Tatsächlich gibt es gute Argumente für diese Sicht – von der Friedensstiftung im Kreis der Mitgliedstaaten über Wohlfahrtssteigerung bis zur Demokratie- und

Rechtsstaatsförderung im Kreis aktueller oder potenzieller Beitrittskandidaten zur EU, um nur einige Beispiele zu erwähnen.

Die komplexe Demokratietheorie fügt diesen Argumenten weitere hinzu. Faktisch habe die Politik, die in der EU durchgesetzt wird, „jeweils ausreichende Legitimationsgrundlagen“ (Scharpf 1999b: 680). So lautet eine Diagnose von 1999, die angesichts der langen Mängelliste in anderen Beiträgen von Scharpf allerdings überraschend optimistisch ausfällt. Zu den Legitimationsgrundlagen der EU zählt die komplexe Demokratietheorie mittlerweile jedoch das durch Verträge gestützte EU-Recht, die Legitimierung durch den Intergouvernementalismus in der EU, an dem demokratisch gewählte Regierungen der Mitgliedstaaten mitwirken, sodann die „legitime Expertokratie“ (Scharpf 1999b: 675) der EU mit ihren Erfolgen vor allem bei der Beseitigung von Wettbewerbshindernissen, der Markterzeugung und der Schaffung der Währungsunion. Legitimierungsgrundlagen sind überdies in den vielfältigen europäischen Willensbildungsprozessen zu suchen, die für eine Vielzahl von nationalen Beamten, Interessenorganisationen und Experten offen sind, ein hohes Interessenberücksichtigungspotenzial ihr Eigen nennen und insgesamt vermeidbare Interessenverletzungen tatsächlich weitgehend vermieden haben (ebd.: 678).

Überdies ist die EU in eigentümlicher Weise von den Legitimationsproblemen des Regierens in Europa abgeschottet. Die EU verkörpert nicht ein „government of the people“, sondern ein „government of governments“ (Scharpf 2007: 9) in einem Mehrebenensystem mit entsprechend komplexer Legitimität (V.A. Schmidt 2006). Und da das Europarecht fast vollständig von den Mitgliedstaaten und ihren Gerichten umgesetzt und durchgesetzt wird – die wenigen Ausnahmen, insbesondere hohe Bußgelder für Unternehmen, die die Wettbewerbsregeln verletzt haben, bestätigen die Regel –, kommt es nicht zu einer unmittelbaren Konfrontation der EU mit ihren Bürgern, und zwar weder auf der Straße, noch im Wahllokal, so Scharpf (2007: 8). Insgesamt basiert die empirische Legitimität der EU-Herrschaft nach Scharpf „vollständig auf den Legitimitätsressourcen ihrer Mitgliedsstaaten“ (ebd.: 8). Deshalb könne die Legitimität der EU nicht mit Bezug auf die Kriterien und institutionellen Konditionen bewertet werden, die für die Bewertung von demokratischen Nationalstaaten angemessen sind (ebd.: 9). Die normative Diskussion der EU-Legitimität sollte sich aus diesem Grund primär auf die Beziehung zwischen der Union und ihren Mitgliedstaaten konzentrieren und auf die normativen Argumente, die ihre Regierungen dazu verpflichten können, unerwünschten EU-Regelungen Folge zu leisten.

Genau dort sieht Scharpf ein Problem. Anlass zur Besorgnis gebe die Rückwirkung des europäischen Regierens auf die Legitimität der Mitgliedstaaten und

letztlich auf deren Fähigkeit zur loyalen Umsetzung der europäischen Regeln. Gedacht ist insbesondere an die von politisch nicht verantwortlichen Instanzen definierte ungebremste Pro-Integrations-Politik der Europäischen Kommission und des Europäischen Gerichtshofs. Gegen sie hilft am Ende, so Scharpf in seinen neuesten Beiträgen, nur Nichtbefolgung oder Androhung von Nichtbefolgung (Scharpf 2008).

## 16.5 Bilanz

Die komplexe Demokratietheorie hat vielen konkurrierenden Angeboten einiges voraus. Ein besonderer Konkurrenzvorteil liegt in ihrer Sensibilität für Chancen und Grenzen politischer Steuerung und der hiermit verknüpften Output-Legitimierung. Hier liegt die komplexe Demokratietheorie an der vordersten Front der Forschung, normativ und empirisch-analytisch. Die Input-Seite des demokratischen Prozesses hingegen bekommt weniger Aufmerksamkeit. Hier dominiert die begrifflich-konzeptuelle Analyse der Legitimitätsfrage der Europäischen Union, doch kommt die empirische Erkundung der legitimatorischen und der delegitimatorischen Prozesse ebenso zu kurz wie die Analyse von Legitimität und Legitimitätsproblemen jenseits des EU-Themas. Zu wenig berücksichtigt werden zudem massive Konfrontationen zwischen EU und den Bürgern ihrer Mitgliedstaaten. Demonstrationen von Agrarverbänden und Sozialpartnern in Brüssel sind ein Beispiel. Noch wichtiger ist die regelrechte Abstrafung, die die EU bisweilen in Volksabstimmungen über grundlegende Reformen der Union erfährt: Die Mehrheiten, die 2005 in Frankreich und den Niederlanden gegen die Ratifizierung des Vertrags über eine Verfassung für Europa zustande kamen, sind keine zu vernachlässigende Größe, auch wenn die Ablehnungsmotive keineswegs nur europapolitischer Art waren. Zudem unterschätzt die komplexe Demokratietheorie das Delegitimierungsrisiko, das die zunehmende Anwendung der Mehrheitsregel in der EU mit sich bringt. Die Mehrheitsregel aber steht quer zu der kulturell, ethnisch, konfessionell und parteipolitisch so heterogenen EU, die insoweit das Paradebeispiel für die Anwendung konkordanzdemokratischer Entscheidungsregeln sein müsste.

Der komplexen Demokratietheorie ist aber zugutezuhalten, dass sie noch im Aufbau begriffen ist und hohe Lernfähigkeit bewiesen hat – begrifflich-theoretisch, bezüglich der Forschungsdesigns und in empirischer Hinsicht. Noch in den 1970er Jahren hatte sie die Chancen politischer Steuerung insgesamt sehr optimistisch eingestuft – viel zu hoch, wie man im Nachhinein weiß –, später aber

den Fehler korrigiert. Ähnliches gilt für ihre Einschätzung der Chancen intensiverer politischer Beteiligung. Seit etwa Mitte der 1980er Jahre bis in die 1990er Jahre aber betonte die Theorie, nunmehr gebannt von der Erfahrung rasch um sich greifender Denationalisierung, die Grenzen demokratisch legitimierter Willensbildung und Entscheidungsfindung. Zwischendurch behauptete die Theorie sogar, die Fähigkeit der nationalen Politik zur demokratischen Domestizierung des Kapitalismus sei „beseitigt“ worden (Scharpf 1998: 151). Das aber war übertrieben, wie Scharpf an anderer Stelle zeigt (Scharpf 1999a, Scharpf/Schmidt 2001).

Angesichts ihrer Lernfähigkeit könnte die komplexe Demokratietheorie im Prinzip auch einige ihrer Lücken schließen. Die Studien zu den Funktionsvoraussetzungen der Demokratie hat sie bislang nur auszugsweise genutzt, nämlich durch Bezugnahme auf Legitimitätsfragen in der EU. Zu ihren Lücken gehört ferner, dass sie die international und historisch vergleichende Demokratieforschung nur teilweise berücksichtigt. Auch die These von den Wechselwirkungen zwischen EU-Politik und Nationalstaaten als Hauptzuständige für Folgeprobleme europäischer Politik könnte durch Differenzierung nach Zeiten, Ländern und Demokratieformen gewinnen: Föderalistische Staaten mit einem Demos, der gelernt hat, mit einem Mehrebenensystem zu leben, wie Deutschland, akzeptieren EU-Recht und EU-Politik viel leichter als das an der Parlamentsouveränität geschulte Stimmvolk in England (V.A. Schmidt 2006: 3f.). Zudem fehlt der komplexen Demokratietheorie eine voll überzeugende Einordnung der EU in die Lehre von den politischen Systemen. So wird das kapitale Demokratiedefizit der EU auf der Input- und zum Teil auch auf der Output-Seite in der komplexen Demokratietheorie zwar thematisiert, aber am Ende zu gering gewichtet und als ein Problem nur der Legitimationsbilanzen der EU-Mitgliedstaaten gedeutet – als ob die EU-Institutionen gegen latente und manifeste Legitimationsdefizite vollständig immun wären (siehe Kapitel 23). Ihre eigene Steilvorlage muss die komplexe Demokratietheorie erst noch nutzen: Wenn die EU wirklich ein „government of governments“ verkörpert (Scharpf 2007: 9), dann liegt es nahe, in Analogie zu Abraham Lincolns Demokratiedefinition zu vermuten, dass die EU dies ist: „a government of governments, by governments – and for governments“.

In der Bilanz aber schneidet die komplexe Demokratietheorie sehr vorteilhaft ab (Schmidt 2003a). Von ihr stammen Maßstäbe setzende Beiträge zur wissenschaftlichen Beobachtung und Bewertung moderner Demokratien im Zeitalter der Denationalisierung. Sechs Gütemerkmale zeichnen diese Theorie aus. Im Unterschied zum Hauptstrom der demokratietheoretischen Debatte zielt sie auf empirische und normative Theorie. Zweitens erörtert sie den Input und den Output demokratischer Politik und analysiert Letzteren umfassender und genauer

als die meisten anderen Demokratietheorien. Drittens gründet sich dieser Teil der Theorie auf Länder- und Fallstudien und den Vergleich. Der gilt insbesondere ausgewählten westeuropäischen Ländern und seit den 1990er Jahren in großem Umfang der EU. Dass die komplexe Demokratietheorie – viertens – sensibel für die Architektur des europäischen Mehrebenensystems und damit auch für die Eigenheiten der Mehrebenen-Legitimität ist, hebt sie ebenfalls aus der Reihe vieler anderer Denkbäude hervor. Fünftens ist diese Theorie sensibel für Stärken und Schwächen der Demokratie, auch für solche, die auf den leisen Sohlen der Denationalisierung daherkommen. Die zugrunde liegende Leitfrage, von der aus der führende Vertreter der komplexen Demokratietheorie, Fritz W. Scharpf, die Demokratie beobachtet und bewertet, verdeutlicht zugleich, dass sein Anliegen, der sechste Qualitätsausweis, auf Theorie und auf Praxis gerichtet ist. Die Leitfrage ist diese: Wie kann so regiert werden, dass die Stabilität und die Legitimität demokratischen Regierens gewahrt bleiben und zugleich durch effektives Problemlösen ein substanzieller Beitrag zur Wohlfahrtsmehrung geleistet wird?

## Teil III

### Vergleichende Demokratieforschung: empirisch-analytische Demokratietheorien

Es gibt nicht eine Demokratietheorie, sondern viele Demokratietheorien. So vielfältig wie die Theorien sind auch die demokratischen Staatsverfassungen. Doch diese Vielfalt wird von den meisten Demokratietheorien nicht berücksichtigt.

Dem Mangel an vergleichender Demokratieforschung können am ehesten die empirisch-analytischen oder „realistischen Demokratietheorien“ (Cnudde/Neubauer 1969) abhelfen, von denen der dritte Teil dieses Buches handelt. In ihm sollen zudem Brücken zwischen der Demokratieforschung und der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung geschlagen werden. Was leisten die verschiedenen Demokratien bei der Regelung und Bewältigung von öffentlichen Problemen und wovor versagen sie? So lautet eine der Fragen, denen in den folgenden Kapiteln nachgegangen wird.

Ältere und neuere Lehrgebäude helfen bei der Beantwortung dieser Fragen weiter. Die ältere Institutionenforschung hatte die verfassungsstaatlichen oder „konstitutionellen Demokratien“ (Friedrich 1953 und 1966) mit Hilfe verschiedener Typologien geordnet. Ein Beispiel ist Karl Loewensteins *Verfassungslehre*, die sechs Demokratietypen unterscheidet: 1) die unmittelbare Demokratie, in der die Wählerschaft der Machtträger ist, 2) die Versammlungsregierung, in der das Parlament die führende Position innehat, 3) der Parlamentarismus, 4) die Kabinettsregierung, 5) der Präzidentialismus und 6) die Direktorialdemokratie auf Basis einer Kollegialregierung wie in der Schweiz (Loewenstein 1975: 69). Diese Begrifflichkeit ist auch heute noch gewinnbringend zu verwenden, auch wenn neuere Konzepte hinzugekommen sind.

Ergiebig für den internationalen Vergleich politischer Systeme sind neben der älteren Unterscheidung zwischen Direkt- und Repräsentativdemokratie oder zwischen präsidentiellen und parlamentarischen Regierungssystemen vor allem die Differenzierung zwischen Konkurrenz- und Konkordanzdemokratie, Mehrheits- und Konsensdemokratie sowie zwischen Demokratien mit unterschiedlicher Vetospieler- und Mitregentendichte bzw. unterschiedlichen institutionellen Begrenzern der Mehrheitsherrschaft. Ferner entstanden mit der Erweiterung des

Wahlrechts parteienstaatliche Demokratien, die sich nach der Machtverteilung zwischen den politischen Strömungen und der Staatstätigkeit markant voneinander unterscheiden.

Von all diesen Demokratieformen ist in den folgenden Kapiteln die Rede. Dabei stehen die aus heutiger Sicht relativ stabil verwurzelten Demokratien im Zentrum. Besonders viele sind es nicht, wie die vergleichende Forschung lehrt. Nicht mehr als 36 leidlich gefestigte Demokratien hatte Arend Lijphart in seinem internationalen Vergleich in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts identifiziert: Australien, die Bahamas, Barbados, Belgien, Botsuana, die Bundesrepublik Deutschland, Costa Rica, Dänemark, Finnland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Indien, Irland, Island, Israel, Italien, Jamaika, Japan, Kanada, Kolumbien, Luxemburg, Malta, Mauritius, Neuseeland, Niederlande, Norwegen, Österreich, Papua-Neuguinea, Portugal, Schweden, Schweiz, Spanien, Trinidad und Tobago, USA und Venezuela (Lijphart 1999).

Die meisten dieser Länder werden auch in dem vorliegenden Buch im Mittelpunkt stehen, ergänzt um jüngere Demokratien insbesondere aus dem Kreis neuerer Mitglieder der Europäischen Union (Beichelt 2004).<sup>3</sup>

Der Einstieg in die vergleichende Demokratieforschung im dritten Teil dieses Buches führt zunächst zu den präsidentiellen, parlamentarischen und semipräsidentiellen Demokratieformen. Deren Analyse schließt die Erkundung der Problemlösungskraft und -mängel dieser Demokratieformen ein. Das ist auch das Programm für die fünf folgenden Kapitel. Sie handeln vom Unterschied zwischen Konkurrenz- und Konkordanzdemokratie, Mehrheitsdemokratie und nichtmajoritärer Demokratie sowie Direkt- und Repräsentativdemokratie und erörtern zudem die parteienstaatliche und die „Soziale Demokratie“. Anschließend werden international vergleichende Demokratiemessungen vorgestellt, gewürdigt und erweitert. Sodann wird geprüft, ob die Europäische Union demokratisch verfasst ist oder an einem strukturellen Demokratiedefizit laboriert. Überdies werden die sozioökonomischen und soziokulturellen Funktionsvoraussetzungen

<sup>3</sup> Der Übersichtlichkeit halber werden im Folgenden allerdings die Kleinstaaten der Lijphart-Studie meist ausgeklammert: Bahamas, Barbados, Island, Jamaika, Luxemburg, Malta, Mauritius, Papua-Neuguinea sowie Trinidad und Tobago. Nicht systematisch berücksichtigt werden sodann jene Demokratien der Lijphart-Studie, die sich im Spiegel der Freedom-House-Indikatoren der politischen Rechte und der Bürgerrechte (siehe Kapitel 22, Tabelle 14) nicht eindeutig als Länder mit ununterbrochener liberaldemokratischer und verfassungsstaatlicher Struktur qualifizieren. Das sind insbesondere Botsuana, Kolumbien und Papua-Neuguinea. Die Ausnahme von beiden Regeln ist, aus Gründen der besseren Vergleichbarkeit mit Lijphart (1999), das Kapitel 19.

der Demokratie erkundet. Das letzte Kapitel dieses Teils handelt von den Übergängen vom autoritären Staat zur Demokratie.

## Kapitel 17

### Parlamentarische und präsidentielle Demokratie

Zu den grundlegenden Unterscheidungen der vergleichenden Institutionenkunde gehört die Differenzierung zwischen präsidentieller und parlamentarischer Demokratie. Beide Typen sind Grundformen des Parlamentarismus im weiteren Sinne, also des Regierungssystems, in dem das Parlament der Gesetzgeber ist und das Staatsbudget kontrolliert, und in dem das Volk oder von ihm gewählte Repräsentanten über Wahl und Abwahl der Regierungen entscheiden.

#### 17.1 Hauptunterscheidungsmerkmale

Das Hauptunterscheidungsmerkmal der parlamentarischen Demokratie und der Präsidentialform ist, so lehren Winfried Steffanis wegweisende Abhandlungen, die Abberufbarkeit der Regierung durch die Legislative (Steffani 1979, 1992). In der parlamentarischen Demokratie hängen Amtsdauer und Amtsführung der Regierung grundsätzlich vom Vertrauen der Parlamentsmehrheit ab: Diese hat das Recht, die Regierung während der Legislaturperiode abzuberufen. Normalerweise sind in der parlamentarischen Demokratie allerdings die Interessen von Parlamentsmehrheit und Regierung so eng verzahnt, dass die Abberufung der Regierung die Ausnahme ist, nicht die Regel. Der Grund liegt darin, dass in dieser Demokratieform die Regierung aus dem Parlament hervorgeht und die Fraktionen der Regierungsparteien aus Machterhaltsinteresse bestrebt sind, für die Stabilität und das politische Überleben ihrer Regierung zu sorgen.

Im reinen Präsidentsystem hingegen sind Regierung und Parlament voneinander relativ unabhängig. Die Amtsdauer der Regierung ist in der Regel verfassungsrechtlich bindend festgelegt, und die Parlamentsmehrheit kann die Regierung nicht abberufen, mit Ausnahme des mit Amtsenthebungsklage belangten Amtsmisbrauchs. Ansonsten kann das Parlament bzw. die Parlamentsmehrheit den Präsidenten während seiner Amtszeit nicht stürzen, gleichviel, wie die Mehrheitsverhältnisse beschaffen sind. Unter Umständen hat der Präsident ein Parlament gegen sich, in dem die gegnerische Partei die Mehrheit der Abgeordneten hinter sich weiß. Faktisch kennzeichnete das „divided government“, der Zustand einer „gespaltenen Regierung“ (Kriesi 2007b: 24), die meisten Präsidentschaften in den USA nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges.

Das Lehrbuchbeispiel der präsidentiellen Demokratie sind die Vereinigten Staaten von Amerika. Von dort stammen auch die Merkmale, anhand derer der

Typus des Präsidentsystems von anderen Regierungssystemen abgegrenzt wird. Neben 1) der Nichtabberufbarkeit der Regierung gehören zu den typischen Kennzeichen des präsidentiellen Regierungssystems 2) die geschlossene Exekutive, die durch die Einheit von Staatsoberhaupt und Regierungschef in einer Person definiert ist, 3) die Direktwahl des Präsidenten durch das Volk oder die indirekte Wahl durch ein Wahlmännergremium, 4) meist auch das Gebot der Inkompatibilität, das die Zugehörigkeit der Regierungsmitglieder zum Parlament verfassungsrechtlich verbietet, 5) die Unzulässigkeit der Parlamentsauflösung durch den Regierungschef, 6) die relative Unabhängigkeit der Regierungspartei gegenüber der Spitze der Exekutive und die vergleichsweise schwache Fraktionsdisziplin sowie 7) locker gefügte Parteien (Steffani 1979, von Beyme 1986).

In der parlamentarischen Demokratieform hingegen gelten die Spielregeln, die sich Ende des 18. und zu Beginn des 19. Jahrhunderts in England herausgebildet haben. Zu ihnen gehört die „Schicksalsgemeinschaft“ von Regierung und Opposition (Steffani 1992) unter dem Schwert der Abberufbarkeit der Regierung auf der einen Seite und auf der anderen die Herausbildung einer parlamentarischen Opposition, die als offizieller innerparlamentarischer Gegenspieler der Regierungsmehrheit handelt. In der parlamentarischen Demokratie stehen sich mithin nicht Parlament und Regierung gegenüber, wie noch in der frühkonstitutionellen Monarchie, sondern die parlamentarische Opposition einerseits und die Parlamentsmehrheit sowie die von ihr gestützte Regierung andererseits – wobei die Tolerierung einer Minderheitsregierung ebenfalls möglich ist und in Nordeuropa sogar relativ häufig vorkommt (Strøm 1990).

In der parlamentarischen Demokratie spielt der Oppositionsführer in der Regel eine herausragende Rolle, wie insbesondere der britische Fall zeigt. Anders verhält es sich im Präsidentsystem. Bezeichnenderweise gibt es dort den Oppositionsführer im britischen Sinne nicht. Allerdings kann der Anführer der Opposition im Falle eines „divided government“ durchaus zu einem gewichtigen Gegenspieler der Regierung werden.

Auch die Legitimitätsbasis unterscheidet das parlamentarische Regierungssystem vom präsidentiellen. Im parlamentarischen Regierungssystem ist einfache Legitimität gegeben, im Präsidentsystem hingegen „doppelte Legitimität“ (Kriesi 2007b: 10): Im parlamentarischen System haben Legislative und Exekutive nur eine einzige, gemeinsame Legitimitätsbasis – die der Regierung leitet sich von derjenigen des Parlaments ab. Im Präsidentsystem hingegen haben sowohl das Parlament kraft Parlamentswahl als auch der Präsident kraft Direktwahl eine eigene Legitimitätsbasis.

## 17.2 Typen parlamentarischer und präsidentieller Systeme

Parlamentarische Demokratie und Präsidialdemokratie sind Grundformen, die in Untertypen gegliedert werden können. Matthew Shugart (2001) beispielsweise hat vorgeschlagen, Untertypen anhand von vier Mechanismen im Zusammenspiel von Exekutive und Legislative zu unterscheiden: 1) Abberufbarkeit, 2) Direktwahl oder anderweitige Wahl des Präsidenten, 3) fixierte oder nicht fixierte Amtszeiten des Parlaments und des Präsidenten und 4) Existenz oder Fehlen einer starken Veto-Position des Präsidenten in der Gesetzgebung („veto gate“). Eine besonders gut durchdachte und schlanke Typologie stammt von Winfried Steffani (1992). Sie dient als Ordnungsprinzip der Tabelle 5, in der die meisten etablierten Demokratien sowie ausgewählte jüngere Demokratien in präsidentielle und parlamentarische Systeme eingeteilt und mit Informationen zum Semipräsidialismus ergänzt werden. Die Tabelle 5 zeigt, dass die meisten etablierten Demokratien nicht präsidentiell verfasst sind, sondern parlamentarisch – im Unterschied zu den jüngeren und den weniger stabil verankerten Demokratien (Kailitz 2004, Elgie 2005a).

Die Präsidialform kennt nicht nur die Bündelung von Macht im Amt des Präsidenten, sondern auch abgeschwächte Konstruktionen, die der Präsidialgewalt Schranken setzen, wie die des Präsidenten im Ministerrat. In diesem Fall ist der Präsident der Regierungschef. Auch steht ihm die Richtlinienkompetenz zu. Allerdings muss er sich mit einem Minister- oder Staatsrat ins Benehmen setzen. Dieses System ist in vielen lateinamerikanischen Ländern gang und gäbe. Argentinien, Brasilien, Chile und Mexiko sind Beispiele.

Zum präsidentiellen Regierungssystem zählte Steffani auch die Schweiz, und zwar aufgrund der geschlossenen Exekutive und der Nichtabberufbarkeit des Bundesrates, der Schweizer Regierung. Andere Experten stufen die Eidgenossenschaft hingegen als Direktorialsystem ein, in dem die kollegiale Regierung, das Direktorium, zwar von der Bundesversammlung gewählt wird, aber von ihr nicht abgesetzt werden kann (Kriesi 2007b: 10f., 34ff.). Die Bundesversammlung, so ist zu erläutern, setzt sich aus zwei Kammern zusammen: dem 200 Mitglieder umfassenden Nationalrat und dem aus 46 Kantonsvertretern gebildeten Ständerat.

Steffani charakterisierte die Regierungssysteme auch nach der republikanischen und der monarchischen Form (Tabelle 5). Die monarchische Form findet sich dort, wo zwar der Premier oder der Kanzler die Regierungsgeschäfte führt, die Repräsentation des Staates aber hauptsächlich der Krone obliegt. Beispiele sind Belgien, Dänemark, Großbritannien, die Niederlande, Norwegen und Schweden.

Die übrigen Fälle haben republikanische Formen. Diese hatte Steffani nach der Kompetenzverteilung zwischen Staatsoberhaupt und Regierung bzw. Regierungschef in vier Untertypen gegliedert. Die Exekutivkooperation ist der erste Typ. Ihr Kennzeichen ist die Kompetenzbalance zwischen Staatsoberhaupt und Regierung, wie in Italien und in der III. und IV. Republik Frankreichs. Der zweite Typ steht für die Kompetenzverteilung zugunsten des Regierungschefs mit dem Ergebnis der Kanzlerdominanz. Die Bundesrepublik Deutschland mit ihrer „Kanzlerdemokratie“ ist hierfür ein Beispiel. Die Präsidialdominanz oder Präsidialhegemonie verkörpert den dritten Typ. Sie resultiert aus der Kompetenzverteilung zugunsten des Staatspräsidenten, wie in der V. Republik Frankreichs, in Griechenland und der Weimarer Republik. Der vierte Typ ist die Versammlungsdominanz oder Versammlungshegemonie, d.h. die Verteilung der Kompetenzen zugunsten des Parlaments, wie in der Konventsverfassung 1793 in Frankreich oder in einer Rätedemokratie.

## 17.3 Semipräsidialismus

Steffanis Typologie präsidentieller und parlamentarischer Regierungssysteme ist trennscharf. Doch unumstritten ist selbst sie nicht (Siaroff 2003). Nicht alle Staatsverfassungen fügen sich ihr gleich gut (Kailitz 2004). Frankreich beispielsweise stuft Steffanis Typologie als parlamentarisches Regierungssystem ein, weil dort dessen Hauptmerkmale – Abberufbarkeit des Regierungschefs durch das Parlament und doppelte Exekutive – erfüllt sind. Die Exekutive besteht aus dem Präsidenten und dem Regierungschef. Der Präsident bestellt den Regierungschef, aber er kann ihn nicht entlassen. Die Abberufung liegt ausschließlich in der Kompetenz des Parlaments. Allerdings kann der Präsident das Parlament auflösen und Neuwahlen ansetzen und anschließend einen neuen Regierungschef bestellen.

In Frankreich sind der Staatspräsident und der Regierungschef in vielen Angelegenheiten zur Kooperation gezwungen, aber in der Regel dominierte der Präsident die Exekutive. Zwischenzeitlich kam ihm jedoch die *cohabitation* in die Quere. Die *cohabitation* entsteht, wenn der Regierungschef und der Präsident verschiedenen Parteien angehören. Das war 1986-1988 und 1993-1995 der Fall, als der Staatspräsident der Linken, François Mitterrand, einer parlamentarischen Mehrheit und einem Regierungschef der Rechten gegenüberstand, sowie 1997-2002, als der gaullistische Staatspräsident Jacques Chirac und der Regierungschef der Sozialistischen Partei, Lionel Jospin, in eine Kohabitation gezwungen wurden.

Frankreichs Präsident hat trotz des Zwangs zur Kooperation mit dem Premierminister eine starke und ohne *cohabitation* eine besonders starke Position inne. Sie entspringt seiner Direktwahl durch das Volk und äußert sich zudem darin, dass er den Regierungschef bestellt, die Nationalversammlung auflösen kann, die Außenpolitik einschließlich der Militärpolitik als Präsidialdomäne führt und weit in andere Politikfelder hineinregieren kann (Kempf 2007). Manche Beobachter stufen Frankreich deshalb nicht als parlamentarische Demokratie ein, sondern als Präsidialsystem, beispielsweise Powell (1982) und Lehner (1989: 77f.). Andere hingegen betonen den Mischcharakter des französischen Regierungssystems. Es sei ein „parlamentarisch-präsidentielles Zwittergebilde“ (von Beyme 1970: 381f., 1999: 57ff.), ein „semipräsidentielles Regierungssystem“ (Duverger 1980, 1990, Hartmann 2005, Elgie 2008), ein „Premier-Präsidentalismus“ (Shugart/Carey 1992) oder eben eine „Zwischenform“ (Lijphart 1992b). Frankreich steht mit der semipräsidentiellen Zwischenform nicht alleine. Finnland gehörte bis zur Verfassungsreform von 2000 ebenfalls dazu (Lütticken/Pfeil 2003) und Duverger (1980) zufolge im Jahr 1980 auch Irland, Island, Österreich und Portugal sowie bis 1978 Griechenland. Duverger machte dabei den Semipräsidentalismus an der Kombination dreier Verfassungsregeln fest: Direktwahl des Präsidenten durch das Volk, beträchtliche Kompetenzen des Staatsoberhauptes und Koexistenz mit einem in der Exekutive starken Premier und einflussreichen Ministern, die von der Unterstützung des Parlaments abhängig sind und von ihm abberufen werden können.

Von Robert Elgie stammt der Vorschlag, Duvergers zweites Merkmal aus der Semipräsidentalismus-Definition zu entfernen, weil es zu unscharf sei (Elgie 2005a: 99ff.). Mit dieser Änderung ermittelte Elgie für 2004 allein 55 Staaten mit semipräsidentieller Verfassung, unter ihnen Finnland, Frankreich, Irland, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, Slowakei, Slowenien und Südkorea. Allerdings waren nur 23 von ihnen freiheitlich-demokratisch verfasst (siehe Tabelle 5), 17 hingegen autoritär, beispielsweise Algerien, und weitere 15 verkörperten halbdemokratische, halbautoritäre Zwischenformen, unter ihnen Russland (Elgie 2005a: 102, Elgie/Moestrup 2007).

Tabelle 5: Präsidentielle, parlamentarische und semipräsidentielle Demokratien im internationalen Vergleich

Staat	Steffanis Typologie	Monarchie oder Republik	Semipräsidentialismus	Lijpharts Typologie
<i>1. Alte Demokratien</i>				
Australien	parlamentarisch	Monarchie		rein parlamentarisch
Belgien	parlamentarisch	Monarchie		rein parlamentarisch
BR Deutschland	parlamentarisch	Republik		rein parlamentarisch
Dänemark	parlamentarisch	Monarchie		rein parlamentarisch
Finnland	parlamentarisch mit Präsidialdominanz	Republik	ja	präsidentiell, bis 2000 semipräsidentiell
Frankreich	parlamentarisch mit Präsidialdominanz	Republik	ja	präsidentiell, zeitweise semipräsidentiell
Großbritannien	parlamentarisch	Monarchie		rein parlamentarisch
Indien	parlamentarisch	Republik		rein parlamentarisch
Irland	parlamentarisch	Republik	ja	semipräsidentiell
Israel	parlamentarisch	Republik		seit 1996 präsidentiell, zuvor parlamentarisch
Italien	parlamentarisch	Republik		rein parlamentarisch
Japan	parlamentarisch	Monarchie		rein parlamentarisch
Kanada	parlamentarisch	Monarchie		rein parlamentarisch
Niederlande	parlamentarisch	Monarchie		rein parlamentarisch
Neuseeland	parlamentarisch	Monarchie		rein parlamentarisch
Norwegen	parlamentarisch	Monarchie		rein parlamentarisch
Österreich	parlamentarisch	Republik	ja	semipräsidentiell
Schweden	parlamentarisch	Monarchie		rein parlamentarisch
Schweiz	präsidentiell	Republik		weder parlamentarisch noch präsidentiell
USA	präsidentiell	Republik		rein präsidentiell
Venezuela	parlamentarisch mit Präsidialdominanz	Republik		präsidentiell
<i>2. Ausgewählte jüngere Demokratien</i>				
Bulgarien		Republik	ja	
Griechenland	parlamentarisch mit Präsidialdominanz	Republik		rein parlamentarisch
Polen	parlamentarisch mit Präsidialdominanz	Republik	ja	
Portugal	parlamentarisch	Republik	ja	semipräsidentiell
Rumänien		Republik	ja	
Slowakei		Republik	Ja	
Slowenien		Republik	Ja	
Spanien	parlamentarisch	Monarchie		rein parlamentarisch
Tschechische Rep.	parlamentarisch	Republik		
Ungarn	parlamentarisch	Republik		

Anmerkungen: Spalte 1: Ländername; Spalte 2: präsidentielles oder parlamentarisches Regierungssystem nach Steffani (1992); Spalte 3: monarchische oder republikanische Staatsform nach Banks u.a. 2007; Spalte 4: Semipräsidentialismus 2003/2004 nach Elgie (2005a: 102 und 2008: 53); Spalte 5: Regimetyper nach Lijphart (1999: 119ff.).

### 17.4 Der Fall Bundesrepublik Deutschland

Im Unterschied zu den Kandidaten des Semipräsidentialismus ist die Einordnung der Bundesrepublik Deutschland in die Typologie präsidentieller und parlamentarischer Demokratien unstrittig. Deutschlands Exekutive ist zweiköpfig und zeichnet sich durch Kanzlerdominanz und einen schwachen Bundespräsidenten aus. Sie ist demnach ein parlamentarisches Regierungssystem der republikanischen Form mit Kanzlerdominanz. Das ist das Ergebnis einer Verfassungsgebung, die Lehren aus Mängeln der Weimarer Reichsverfassung gezogen hatte. „Die Liebe des Verfassungsgebers“, so kommentierte einst Thomas Ellwein das Grundgesetz, gehöre der Regierung, „die Sorge aber dem Parlament und das große Mißtrauen dem Staatsoberhaupt“ (Ellwein/Hesse 1987: 332). Die Stabilität der Regierung und ihre Handlungsfähigkeit waren dem Verfassungsgeber tatsächlich ein besonders hoher Wert. Zu diesem Zweck wurden die Position des Bundeskanzlers gestärkt, die Kompetenzen des Bundespräsidenten im Vergleich zum Reichspräsidenten der Weimarer Republik drastisch beschnitten und die des Parlaments beträchtlich aufgewertet.

Nur unter speziellen Bedingungen rückt der Bundespräsident in eine einflussreiche Stellung auf. Das ist insbesondere der Fall, wenn die Mehrheit der Bundestagsmitglieder sich nicht auf die Wahl eines Bundeskanzlers einigen kann oder wenn Legislative und Exekutive nicht auf die verfassungsmäßig vorgesehene normale Weise funktionieren, wie im Falle des Gesetzgebungsnotstandes nach Artikel 81 Grundgesetz oder im Falle eines Antrages auf vorzeitige Auflösung des Deutschen Bundestages nach einer fehlgeschlagenen Vertrauensfrage nach Artikel 68 Grundgesetz. Ansonsten ist die Bundesrepublik ein parlamentarisches Regierungssystem mit Kanzlerdominanz, wenn nicht gar Kanzlerhegemonie. Deshalb gilt sie manchen auch als „Kanzlerdemokratie“ (Niclaß 2004), vor allem in den Amtsperioden eines starken, machtbewusst agierenden Kanzlers, wie insbesondere in der „Ära Adenauer“ (Schwarz 1981, 1983).

### 17.5 Politische Abläufe und Staatstätigkeit in parlamentarischen und präsidentiellen Demokratien

Der Unterschied zwischen Präsidialdemokratie und parlamentarischer Demokratie markiert mehr als nur eine Differenz im Verhältnis von Exekutive und Legislative. Beiden Regierungssystemen sind auch tendenziell unterschiedliche politische Abläufe und verschiedenartige Profile der Regierungstätigkeit eigen. Die

unterschiedliche Wertigkeit von Parteien ist ein Beispiel. Für das Funktionieren eines parlamentarischen Regierungssystems sind relativ gut organisierte Parteien und disziplinierte Parteifraktionen im Parlament unerlässlich. In diesem Regierungssystem stützt sich die Regierung meist auf die Parlamentsmehrheit oder auf eine parlamentarische Minderheit, so vor allem in Nordeuropa (Strøm 1990). Beides aber setzt relativ geschlossene Fraktionen der Regierungspartei oder Regierungsparteien voraus. Auch die Opposition tritt im parlamentarischen Regierungssystem eher geschlossen auf. Dort kommt es deshalb meist zur Konfrontation von Regierungs- und Oppositionsparteien, sofern nicht mäßige Tendenzen hinzukommen, beispielsweise konkordanzdemokratische Aushandlungspraktiken (Lehmbruch 2000). Insgesamt neigen parlamentarische Systeme stärker zu einem Staat, in dem die Parteien Schlüsselpositionen in der öffentlichen Willensbildung, der Regierungsbildung, der Regierungsausübung und der Besetzung öffentlicher Ämter einnehmen (Linz 1994). Man mag diese Machtstellung von Parteien befürworten oder bedauern: Sie ist eine notwendige Folge des parlamentarischen Regierungssystems im Zeitalter der Massendemokratie (Leibholz 1958, 1975, Budge/Keman 1990).

Im Präsidentialismus hingegen sind die Parteien meist weniger geschlossen und weniger machtvoll. Präsidialdemokratien, allen voran die USA, können sich locker gefügte Parteien und letztlich ein geringeres Maß an dauerhaft hartem Parteienwettbewerb leisten. Größere Beweglichkeit im Parteiensystem und ein volatileres Wählerverhalten sind dort selbstverständlich: Parteiendisziplin und Fraktionsdisziplin sind hier nicht in dem Maße erforderlich wie im parlamentarischen Regierungssystem. Das ist ein auffälliger Unterschied zur kontinentaleuropäischen Parteienlandschaft und allgemein zu Parteien, die mehr Zusammenhalt, Disziplin und Organisationsfähigkeit sowie stärkere Bindungen von Wählern an Milieus und Parteien aufweisen.

Auch die Regierungspraxis unterscheidet die parlamentarischen Demokratien von den Präsidialsystemen, wenngleich sie auch von vielen anderen Faktoren geprägt wird (Elgie 2005a, 2005b). So hatte C.J. Friedrich die These vertreten, die Präsidialform der Demokratie sei vor allem durch ihre „Tendenz zur Diktatur“ gefährdet (Friedrich 1966: 30f.). Die Hauptgefahr der „Kabinettsform“ sah er in der Diskontinuität, die der „Parlamentsform“ in der Anarchie und die Achillesferse der „Ratsform“ nach Schweizer Art in der Bürokratisierung (ebd.: 30ff.). Allerdings war die These, die Neigung zur Diktatur gefährde die Präsidialform, zu sehr vom Zusammenbruch der Weimarer Republik und der Instabilität lateinamerikanischer Präsidialsysteme geprägt (Kailitz 2004).

Die Präsidialform kann dem Amtsinhaber große Macht verleihen. Diese wird mitunter auch symbolisch gesteigert: Frankreichs Staatspräsident Charles de Gaulle symbolisierte seine Machtstellung auch durch die Sitzordnung bei präsidialen Pressekonferenzen: Bei ihnen saßen der Informationsminister und der Regierungschef zu seinen Füßen (Schwarz 1999: 215)!

Ist der Präsident stark, das Parlament schwach und die Zivilgesellschaft nicht intakt, wird der Weg zu einem autoritär-populistischen Präsidialsystem frei, wie in Venezuela unter dem Präsidenten Hugo Chávez. Weil die Präsidialform dem Amtsinhaber große Macht verleiht, kann allerdings eine Präsidialdemokratie insbesondere der US-amerikanischen Art in Ausnahmesituationen „handlungs- und reaktionsfähiger“ (Horst 1996: 425) sein als ein parlamentarisches System wie in Deutschland, weil der Präsident „über weit mehr Initiativfreiheiten verfügt als ein bundesdeutscher Regierungschef, der in den Willensbildungsprozess einer Partei und einer Parteienkoalition eingebunden ist“ (ebd.).

Allerdings gibt es auch Präsidialdemokratien mit schwachem Präsidenten und eng begrenztem Spielraum. Außerdem wird die Macht vieler Präsidenten durch Sicherungen und Gegenkräfte verfassungsrechtlicher und -politischer Art gezügelt. So muss der Präsident der USA mit zahlreichen formellen und informellen Geboten, Verboten und Handlungssperren zurechtkommen. Er sitzt einer vertikal und horizontal fragmentierten Exekutive vor und muss mit einem politisch-administrativen Apparat kooperieren, den ein tiefer Graben zwischen der Bürokratie des Präsidenten und der eigentlichen Ministerialbürokratie trennt. Zudem steht dem Präsidenten eine sehr starke Legislative gegenüber, die sich häufig nicht nach Parteifraktionen organisiert, sondern ihre Beschlüsse auf der Basis wechselnder Koalitionen über Parteigrenzen hinweg trifft. Dabei kann der Kongress seine Stärke bis zur Blockierung der Staatstätigkeit unter Beweis stellen (Lösche 1989a, 1989b: 106ff.). Politikstau – „gridlock“ – ist in diesem System keine Seltenheit. Politikstau wird sogar in dem Maße wahrscheinlicher, wie die Bedeutung repräsentativer, integrierender Institutionen, die für stabile Mehrheiten sorgen könnten, zurückgeht, je mehr die Politik der Dauerbeobachtung und -kontrolle durch die Medien untersteht, je vielfältiger die Eingriffsmöglichkeiten für gut organisierte, oftmals destruktive Sonderinteressen sind und je fragmentierter der Kongress und die Verwaltung strukturiert sind. Wird all dies nicht durch eine charismatische Führerpersönlichkeit mit Befähigung zu zielgerichteter Politik überbrückt, kommt am Ende kaum mehr zustande als der Fall der „sich durchwurstelnden, mehr schlecht als recht verwaltenden, immer wackligen Koalitionsregierung“ (Gellner 1996: 10).

Formell ist der US-amerikanische Präsident der Führer seiner Partei. Diese ist allerdings im Parlament und in der Politikformulierung insgesamt eine schwache Kraft. Die Loyalität der Kongressabgeordneten gilt meistens Sonderinteressen auf regionaler oder auf lokaler Ebene, von denen die Abgeordneten politisch und finanziell zu einem Gutteil abhängig sind. Deshalb muss der Präsident bei jeder größeren zustimmungsbedürftigen Entscheidung Koalitionen wechselnder Gestalt zusammenschmieden – meist über Parteigrenzen hinweg. Das zwingt ihn in das Korsett einer unaufhörlichen Koalitionsbildung, die seine mächtigen politischen Waffen – das Veto gegen ein Gesetz des Kongresses, den Oberbefehl über die Streitkräfte und die Befugnis der Kriegserklärung – schwächen oder neutralisieren kann. So ist das präsidientelle Veto gegen ein Gesetz des Kongresses einerseits durchschlagskräftig, weil es vom Kongress nur mit Zweidrittelmehrheit in beiden Häusern überstimmt werden kann. Andererseits ist die präsidientelle Vetowaffe oft stumpf, weil sie nur gegen das gesamte Gesetz eingesetzt werden kann, nicht gegen einzelne Teile. Das ermöglicht dem Kongress Gegenwaffen einzusetzen, vor allem sogenannte „riders“: Strittige Gesetzesteile werden als Zusatz denjenigen Gesetzen aufgepackt, die der Präsident nicht mit seinem Veto belegen will oder kann. Aus dem wird ersichtlich, dass der Kampf um Mehrheiten im Präsidialismus US-amerikanischer Art hohe Hürden der Konsensfindung überwinden muss und hohe Entscheidungskosten mit sich bringt.

All das behindert die Staatstätigkeit. Handlungszwänge eines Präsidialsystems nach US-amerikanischer Bauart münden deshalb meist in eine eigentümliche Regierungspraxis. Ihre Kennzeichen sind vergleichsweise kurzatmige, ad hoc entworfene Programme, populistisch orientierte Maßnahmen und ein hohes Maß an Politisierung. Das ergibt sich auch aus den institutionellen Bedingungen, die dem Präsidenten den Einsatz vor allem von drei Instrumenten zum Zweck der Politikgestaltung lohnend erscheinen lassen. Das erste ist der öffentlichkeitswirksame Appell und die auf Werbung abzielende Darstellung, mithin die Inszenierung von Politik als Leitlinie des Regierens. Häufig kann sich hierbei das Mittel zum Zweck verkehren. Dann gewinnen die Mobilisierung von Unterstützung und der Kampf um die Popularität des Präsidenten womöglich Vorrang vor sachangemessenen politischen Lösungen. Angesichts der Konfrontation mit einer fragmentierten Exekutive wird der Präsident viel daran setzen, die Macht ressortmäßig im Büro des Präsidenten zu konzentrieren, um von dort aus Einfluss auf die eigentliche Ministerialverwaltung und die Interessenverbände zu gewinnen. Das ist das zweite Instrument. Das dritte ist die Ämterpatronage bei der Besetzung der Regierungs- und Verwaltungsämter, um die Verwaltung auf Kurs zu halten. Letzteres erzeugt freilich ein Folgeproblem, nämlich eine hochgradig

politisierte Verwaltung, die der Qualität des Regierens und des Verwaltens abträglich ist.

Präsidentielle Systeme der US-amerikanischen Art behindern somit eine längerfristig konzipierte Politik und erschweren die Koordination verschiedener Politikbereiche. Daraus resultiert eine tendenziell unstete Regierungspraxis, die eher überhastete Interventionen und Therapien als klug durchdachte längerfristige Problemlösungen wählt und eher Überraschungsvorstöße unternimmt, als für beharrliches Bohren dicker Bretter zu sorgen. Insoweit ergeben sich Parallelen zur Mehrheitsherrschaft, vor allem zur Herrschaft „wandernder“, instabiler und ständig wechselnder Mehrheiten (siehe Kapitel 15).

Einer solchen Regierungspraxis ist ein beachtliches Destabilisierungspotenzial eigen. Handelt es sich um einen Kleinstaat, sind die Auswirkungen unstetiger und unberechenbarer Regierungspraxis in der Regel gering. Schlimmstenfalls betreffen sie einen begrenzten Kreis kleiner Nachbarstaaten. Ist Unstetigkeit jedoch Programm der Regierungspraxis eines großen, wirtschaftlich und politisch einflussreichen Staates, wie der USA, ist der Sachverhalt bedenklicher: Denn hier ist die Unstetigkeit im Innern nicht nur ein Problem der Innenpolitik, sondern auch eines der internationalen Beziehungen. Eine durch schlampige Bankenaufsicht mitverursachte Bankenkrise in Amerika beispielsweise weitet sich schnell zu einer Krise mit weltweiter Ausstrahlung aus.

Die These der mangelhaften Leistungskraft des Präsidentialismus wird die Leser überraschen, die, einer älteren Lehrmeinung folgend, meinen, diese Regierungsform garantiere eine starke, geschlossene Führung und eine durchsetzungsfähige, gut geplante und legitimationsstarke Politik. Doch Politik aus einem Guss ist eher die Ausnahme als die Regel – auch im Präsidentialismus. Wie ferner Juan Linz und andere gezeigt haben, plagen den Präsidentialismus weitere Probleme. An erster Stelle zu erwähnen sind die Legitimitätskonflikte, die daraus erwachsen können, dass Präsident und Regierungschef auf verschiedenen Wegen legitimiert werden und ein wirkungsvoller Vermittlungsmechanismus fehlt. Die Weimarer Republik ist dafür ein abschreckendes Beispiel. Hinzu kommt die hohe Wahrscheinlichkeit konfliktbelasteter Beziehungen in der Exekutive sowie zwischen Exekutive und Legislative. Erwähnenswert ist ferner, dass auch hier Mechanismen fehlen, die derartige Konflikte zuverlässig regeln könnten. Nicht zu übersehen sind sodann der Nullsummenspielcharakter von Präsidentschaftswahlen und zudem die potenzielle Polarisierung und die Rigidität, die durch die fest fixierte Amtszeit des Präsidenten zustande kommen. Überdies gilt der Präsidentialismus in der vergleichenden Transitionsforschung vielfach als ein System, das aufgrund seiner institutionellen Rigidität und seines Nullsummenspielcharakters die Chan-

cen der Konsolidierung der Demokratie beeinträchtigt. Linz/Valenzuela (1994) hatten sich ebenso wie Hadenius (1994) für diese These stark gemacht. Später vorgelegte Studien stützen im Grundsatz diesen Befund, beispielsweise Schultz (2000) und Rüb (2001: 483). Es gibt aber auch davon abweichende Befunde (Ulfelder/Lustik 2007: 373).

Andere Bilanzierungen sprechen aber eher gegen den Präsidentialismus als für ihn. So folgerte Arend Lijphart aus einem Vergleich der Regierungspraxis, dass die parlamentarischen Systeme insgesamt bessere Noten in Repräsentation, Protektion von Minderheiten, Wählerbeteiligung und Bekämpfung von Wirtschaftsproblemen erzielen als Präsidialdemokratien. Besonders gut schneiden dabei die parlamentarischen Demokratien mit moderatem Verhältniswahlrecht und einer überschaubaren Anzahl von Parteien ab, vor allem die Bundesrepublik Deutschland und Schweden (Lijphart 1991, 1992c, 1994b). „Superiority of the Parliamentary-PR Combination“, also „Superiorität der Kombination von parlamentarischem Regierungssystem und Verhältniswahl“, sei auch eine Erfolgsformel für die Zukunft der Demokratie, und Präsidentialismus und Mehrheitswahl „ein stark negativer Faktor“, so urteilte Lijphart auch an anderer Stelle (2000: 267, 2008: 14f.).

Powells Studien stützen ebenfalls das kritische Urteil über den Präsidentialismus: Präsidialdemokratien verdienten ebenfalls mehr Kritik als Lob (Powell 1982, ähnlich Huber/Powell 1994). Einerseits sorgten sie zwar meist für hinreichend hohe Regierungsstabilität und ermöglichten regelmäßige Machtwechsel. Andererseits manipulierten Präsidialregierungen die Wirtschaftspolitik mit Blick auf den Wahlterminkalender häufiger als die Regierungen anderer Demokratien. Hierdurch entstünden „politische Konjunkturzyklen“, also wahlterminorientierte Wirtschafts- und Finanzpolitikzyklen (Tuftte 1978) mit destabilisierenden Wirkungen auf die Wirtschaft in der nachfolgenden Periode.

Überdies macht sich im Präsidentialismus die systembedingte Trennung von Exekutive und Legislative als Hemmschuh spürbar (Kailitz 2004). Das erschwert die Gesetzgebung spürbar und blockiert sie unter Umständen. Auch bei Freiheitsrechten und bei makroökonomischen Ergebnissen haben die parlamentarischen Systeme insgesamt Vorteile. Ihr durchschnittlicher Freiheitsgrad (im Sinne der politischen Rechte und der Bürgerrechte nach den Freedom House-Skalen) ist größer und ihr durchschnittlicher volkswirtschaftlicher Wohlstand höher als derjenige von Präsidialsystemen (Kailitz 2004).

Ein weiteres Strukturproblem der Präsidialsysteme liegt darin, dass ihre Funktionsvoraussetzungen teilweise nur schwach entwickelt sind und durch die Funktionsweise des Präsidentialismus eher geschwächt als gestärkt werden: Er

wirkt zulasten der Kooperationsbereitschaft und -fähigkeit von Regierung und Opposition. Die Politik in Präsidialsystemen bedeutet oft nicht Kooperation und Positivsummenspiel, sondern Konflikt, scharfer Wettbewerb zwischen wechselnden Koalitionen und Nullsummenspiel (Przeworski 1990). Im Nullsummenspiel aber ist der Gewinn der einen Partei der Verlust der anderen. Bei solchen Entscheidungssituationen lohnt Kooperation nicht. Im Positivsummenspiel hingegen zahlt sich die Kooperation für alle Beteiligten aus, weil sie mehr Gesamtnutzen erzeugen kann als jede Alternativstrategie.

Damit ist der Zusammenhang von Entscheidungsregeln und Entscheidungskosten angesprochen. Wichtig ist dieser auch für die im Folgenden erörterten Demokratietypen: die Konkurrenz- und Konkordanzdemokratie sowie die Mehrheits- und die Konsensdemokratie. Spätestens deren Analyse legt dar, dass auch die parlamentarischen Regierungssysteme nicht alle Probleme los und ledig sind. Schwächen haben auch sie. Die für sie typische Vorrangstellung von Parteien beispielsweise kann in allgegenwärtige Parteienmacht (von Arnim 1993) und Krämerseelen-Klüngel ausarten (Scheuch/Scheuch 1992), in schamlose Patronage, üppige Parteienfinanzierung (Landfried 1994) und parteipolitisch gedeckte Korruption. Doch zwangsläufig ist dies nicht. Die Befähigung, Probleme zu lösen, zu schaffen oder zu verschlimmern, hängt von zahlreichen Bedingungen jenseits der Unterscheidung zwischen parlamentarischen, präsidentiellen und semipräsidentiellen Demokratien ab (Abromeit/Stoiber 2006, Elgie 2008). Das zeigen auch die folgenden Kapitel dieses Buches.

Weder die parlamentarischen Systeme noch die Präsidialregime können über einen Kamm geschoren werden (Thibaut 1998, von Beyme 1999a). Das ist nicht verwunderlich, weil beide keine homogenen Gruppen sind (Foweraker 1998), weil die Grenzen zwischen beiden Systemtypen beispielsweise infolge von Parlamentarisierungsprozessen in den Präsidialdemokratien mitunter verfließen und weil viele andere Variablen mit im Spiel sind, beispielsweise die Judikative, das Wahlsystem, die Parteienlandschaft, Internationalisierung und Informalisierung, nicht nur das Verhältnis zwischen Legislative und Exekutive, auf das die Lehre von der Präsidialverfassung und der parlamentarischen Regierungssysteme fokussiert ist (Kropp/Lauth 2007, Kriesi 2007b). Besonders prekär sind die Wirkungen des Präsidialismus nur unter bestimmten Bedingungen (Thibaut 1996), beispielsweise im Zusammenwirken mit einem polarisierten Parteiensystem mit vielen Parteien und zahlreichen Konfliktlinien sowie bei geringer konstitutioneller Zügelung des Präsidentenamtes (Mainwaring/Shugart 1997: 463f.). Zudem schneiden nicht alle präsidentiellen und semipräsidentiellen Systeme schlechter ab als die parlamentarischen (Kailitz 2004). Ist das Parteiensystem

instabil und die Interessenvertretung diffus, kann am ehesten ein Semipräsidentialismus Gemeinwohlbelange gegen die schwankenden Sonderinteressen vertreten (Döring 1997).

Außerdem sind die Vorteile der Präsidialregime zu berücksichtigen: Die Präsidentenwahl bietet den Wählern viel klarer identifizierbare Alternativen als viele Parlamentswahlen und eröffnet die Chance der eindeutigen Verantwortlichkeit des Gewählten gegenüber den Wählern. Zudem zeigen politisch-ökonomische Forschungen, dass die präsidentiellen Systeme im Unterschied zu den parlamentarischen, insbesondere mit Verhältniswahl operierenden Regimen mit einer kleineren Staatsquote auskommen, aber eben auch ein geringeres Angebot an öffentlichen Gütern bereitstellen (Persson/Tabellini 2002, Tabellini 2005).

Diese Befunde sprechen gegen eine zu enge Koppelung von Leistungsprofil und Parlamentarismus-Präsidentialismus-Differenz, zumal die Effekte des Präsidialismus und des parlamentarischen Systems in der Forschung nicht immer zweifelsfrei isoliert und mit der Wirkung anderer Einflussfaktoren abgewogen worden sind. Zudem gelten auch für die Präsidialform und die parlamentarischen Systeme zwei Lehrsätze der Institutionentheorie (Scharpf 1973, 2000). Erstens: Institutionen sind Spielregeln, die manche Wahlmöglichkeiten erschweren oder ausschließen, dafür aber andere ermöglichen. Zweitens: Institutionen prägen Wahlhandlungen und deren Policy-Output und Policy-Outcome, aber sie determinieren weder diese Wahlhandlungen noch deren Ergebnisse.

## Kapitel 18

### Konkurrenz- und Konkordanzdemokratie

Vor allem in der angloamerikanischen Politikwissenschaft herrschte lange die Meinung vor, nur ein Weg führe zum „Rom der Demokratie“ (Lehmbruch 1987: 3), nämlich derjenige der englischsprachigen Länderfamilie, insbesondere Großbritanniens und der USA. Dort war, so die Lehre, das Demokratieprojekt früh begonnen worden, zügig vorangekommen und frühzeitig konsolidiert worden. Überdies hatten die angloamerikanischen Demokratien die kritische Zeit zwischen den beiden Weltkriegen überlebt, in der die Demokratien in Europa reihenweise zusammengebrochen waren, in Italien beispielsweise, in Deutschland und in Österreich (Berg-Schlosser/DeMeure 1996). Aber nicht nur Stabilität wurde den angloamerikanischen Demokratien aus dieser Sicht bescheinigt, sondern auch höhere Leistungsfähigkeit im Sinne reeller Machterwerbchancen der Opposition, des Schutzes von Minoritäten und der Integration zuvor ausgeschlossener Gruppen.

#### 18.1 Der angloamerikanische Weg zum „Rom der Demokratie“

Der wohlwollende Blick auf die angloamerikanischen Demokratien prägte lange den einflussreichen Zweig der vergleichenden Demokratieforschung, der sich aus der politischen Systemanalyse im Anschluss an die strukturfunktionalistische Soziologie, die Modernisierungstheorie und die nordamerikanische Pluralismustheorie entwickelt hatte, beispielsweise bei Almond/Powell (1966). Dieser Schule zufolge entstanden stabile und leistungsfähige Demokratien vor allem in Ländern mit einer relativ homogenen säkularisierten politischen Kultur. Das war vor allem in den angloamerikanischen Demokratien der Fall, so lautete etwa ein Hauptbefund der berühmten „Civic Culture“-Studie, der Pionierarbeit zur vergleichenden Erforschung politischer Kultur (Almond/Verba 1963). Die politische Instabilität kontinentaleuropäischer Länder in der Zwischenkriegszeit – gleichviel ob Deutschland, Österreich oder Italien – erklärte diese Theorie mit der Spaltung der Gesellschaft in verfeindete weltanschauliche Lager und mit Institutionendefekten. Zu Letzteren zählten, so die Lehre weiter, die Zersplitterung des Parteiensystems, die durch das Verhältniswahlssystem reproduziert und verfestigt worden sei, und schwerfällige Regierungen, die typischerweise aus Koalitionen von mindestens zwei Parteien bestanden.

Mit ihrem Mehrheitswahlssystem schienen die angloamerikanischen Länder effizienter und effektiver in der Wahrung von Oppositions-, Machtwechsel- und Innovationschancen in der Politik zu sein. Ferner wurden ihre Parteiensysteme – Zweiparteiensysteme (oder Beinahe-Zweiparteiensysteme) anstelle der kontinentaleuropäischen Vielparteiensysteme – als Quelle politischer Stabilität gedeutet. Somit schienen die Mehrheitswahl und die Konkurrenzdemokratie Großbritanniens und der USA, aber auch Neuseelands (vor der Wahlrechtsreform 1993) und Australiens, eine vitale, leistungsstarke Demokratie zu garantieren. Die Auffassung, die reine Konkurrenz- oder Wettbewerbsdemokratie und das zugehörige Mehrheitswahlrecht seien die beste Demokratieform, fand auch auf dem Kontinent Anklang, etwa bei liberalen Denkern wie Ralf Dahrendorf (1968a, 1983: 64, 1992a) und in der politikwissenschaftlichen Demokratiediskussion, auch in der Bundesrepublik Deutschland der 1950er und 1960er Jahre. Die Konkurrenzdemokratie und insbesondere der vom Mehrheitswahlssystem angefachte Wettbewerb politischer Parteien um die Regierungsmacht und das damit verknüpfte Wechselspiel von Regierung und Opposition „erschieden als der in den modernen Gesellschaften unbedingt überlegene Modus der demokratischen Regierungsweise“ (Lehmbruch 2003b: 7).

Wer genauer zuhörte, merkte allerdings, dass das Loblied auf die angloamerikanischen Demokratien mitunter zu laut gesungen wurde. Immerhin war in diesen Staaten der Demokratisierungsprozess von schwersten Konflikten, ja: von Mord und Totschlag, begleitet worden, in den USA gar von der Beinahe-Ausrottung der Ureinwohner, der Unterdrückung der farbigen Bevölkerung und einem blutigen mehrjährigen Bürgerkrieg (Mann 2005). In den sich allmählich demokratisierenden britischen Siedlerkolonien außerhalb Amerikas hatte der Aufbau einer neuen Gesellschaft die Gemeinwesen der Ureinwohner ebenfalls weitgehend zerstört und deren Überbleibsel degradiert. Überdies kennzeichnete die Staatsverfassung der Vereinigten Staaten von Amerika lange Zeit ein höchst exklusives Wahlrecht, das sich vor allem zulasten der farbigen Bevölkerung auswirkte. Noch Ende der 1960er Jahre hatte Robert Dahl die USA angesichts dieser Exklusion als eine defizitäre polyarchische Demokratie eingestuft (Dahl 1971: 197f., siehe Kapitel 20).

Ferner beruhte das Lob der angloamerikanischen Konkurrenzdemokratie auf einäugiger Beobachtung. Vergleichende Studien kontinentaleuropäischer Politikwissenschaftler hatten nachgewiesen, dass die Gütemerkmale, die der angloamerikanischen Konkurrenzdemokratie zugeschrieben wurden – politische Stabilität, Überlebensfähigkeit, Machtwechsel, Innovation – auch von einem anderen Demokratietypus erfüllt werden konnte. Vor allem die „Proporz-“, die

„Konkordanz-“ und die „Verhandlungsdemokratie“ oder die „consociational democracy“, so der meist deckungsgleich gebrauchte englische Begriff, erwiesen sich der Konkurrenzdemokratie als ebenbürtig, obwohl ihr Wahlsystem nicht auf Mehrheitswahl geeicht war, sondern auf Verhältniswahl, auf proportionale Repräsentation der Parteien je nach Stimmenanteil (Nohlen 2007). Den Nachweis hierfür führten vor allem – unabhängig voneinander – Gerhard Lehmbruch (1967, 1969, 1987, 1992, 2003a, Schmidt 2003b) und Arend Lijphart (1968, 1984, 1985), der später zur Konkordanzdemokratie die „Konsensusdemokratie“ hinzufügte (Lijphart 1984, 1999, siehe Kapitel 19). Lehmbruchs und Lijpharts Generalbefund wurde später vielfach bestätigt (beispielsweise von Crepaz 1996), auch auf der Ebene der Kommunalpolitik (Holtkamp 2008).

## 18.2 Proporz-, Konkordanz- und Verhandlungsdemokratie

Die Begriffe Proporz-, Konkordanz- und Verhandlungsdemokratie sind Gegenbegriffe zur Konkurrenzdemokratie und, wie das nächste Kapitel zeigt, generell Alternativen zur „Mehrheitsdemokratie“. Während die Konfliktregelung in der Konkurrenz- und der Mehrheitsdemokratie überwiegend auf dem Wettbewerb und der Mehrheitsregel beruht, werden die Konflikte in der Proporz-, der Konkordanz- und der Verhandlungsdemokratie überdies und letztlich ausschlaggebend auf dem Wege von Aushandlungen („bargaining“) geregelt.

„Proporzdemokratie“ ist der älteste unter diesen Begriffen. Ihn entwickelte insbesondere Lehmbruch (1967) in seiner Studie über die nichtmajoritären Konfliktregelungstechniken in Österreich und der Schweiz. Als bald wurde dieser Terminus, der in der politischen Debatte mitunter abschätzig, als Synonym für Ämterschacher, verwendet wurde, ersetzt, und zwar durch den neutraleren Begriff „Konkordanzdemokratie“ (Lehmbruch 1992) und später durch das ursprünglich von Leonhard Neidhart (1970) geprägte Konzept der „Verhandlungsdemokratie“ (Lehmbruch 1996). „Konkordanz“ entstammt dem lateinischen „concordantia“. Das bedeutet Übereinstimmung. Konkordanzdemokratie hieße demnach wörtlich „Übereinstimmungsdemokratie“. Sinngemäß ist jedoch ein „verhandelnder Staat“ (Scharpf 1993a) oder eine „Verhandlungsdemokratie“ (Lehmbruch 2003a) gemeint, in der anstelle des Mehrheitsprinzips die Konfliktregelung letztlich mithilfe von Entscheidungsmaximen des Aushandelns oder des gütlichen Einvernehmens nach Art der Kompromisstechniken der deutschen und schweizerischen Religionsfriedensschlüsse des 17. und 18. Jahrhunderts erfolgt. In der Konkordanzdemokratie werden Minderheiten an den politischen Willens-

bildungs- und Entscheidungsprozessen beteiligt, etwa durch Einbindung von Parteien in die Regierung einer Großen Koalition oder einer Allparteienkoalition, durch suspensives oder absolutes Veto und das Einstimmigkeitsprinzip. Ein Kennzeichen der Konkordanzdemokratie ist ferner die Absicherung der Kompromissverfahren durch formelle Proporz- oder Paritätsregeln bei der Besetzung öffentlicher Ämter in der Staatsorganisation, in staatlich kontrollierten Sektoren der Wirtschaft und meist auch im öffentlichen Rundfunk und Fernsehen.

Das englischsprachige Äquivalent des Begriffs Konkordanz- und Verhandlungsdemokratie ist die „consociational democracy“ (Steiner/Erdmann 2002). Der Wortwurzel nach ist die „consociational democracy“ dem lateinischen „consociatio“ nachgebildet, dem Wort für eine enge, feststehende Verbindung, beispielsweise eine belastungsfähige Verbindung zwischen Gefährten oder den Mitgliedern einer Genossenschaft. In der modernen politikwissenschaftlichen Sprache meint „consociationalism“ oder „Konsoziation“ vor allem ein politisches Gemeinwesen einer tief zerklüfteten Gesellschaft, das durch Viererlei gekennzeichnet ist: a) Machtteilung, insbesondere gemeinschaftliche Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse in Angelegenheiten allgemeiner Bedeutung, und zwar mit gesicherter Beteiligung der Repräsentanten aller wichtigen Segmente der Gesellschaft, wie im Falle der Regierung einer Großen Koalition, b) Autonomie jedes einzelnen Segmentes in allen anderen Belangen, c) ferner – als supplementäre Merkmale – Proportionalität der politischen Repräsentation, der Ernennung von Beamten und der Allokation von Fonds sowie d) gesicherte Vetorechte für die Mitglieder der Konsoziation in allen Belangen von vitalem Interesse (Lijphart 2008).

Die Konkordanzdemokratie – die Bezeichnung dient im Folgenden zugleich als Synonym für Verhandlungsdemokratie – entwickelte sich insbesondere in kleineren, gesellschaftlich lange tief gespaltenen kontinentaleuropäischen Ländern. Vor allem die Schweiz und die Niederlande wurden dem Konkordanz-Typ zugeordnet. Zudem galten Österreich und Belgien lange als Paradebeispiele der Konkordanzdemokratie. Allerdings wurde die konkordanzdemokratische Färbung dieser Länder seit etwa den 1960er Jahren schwächer – in Belgien aufgrund des Sprachenstreits, in Österreich aufgrund der Abkehr von der Praxis Großer Koalitionen (1966-87 und 2000-2007) und in den Niederlanden aufgrund der Entsäulung (Steiner/Erdmann 2002). Auch in der Schweiz, dem Hort der Konkordanzdemokratie, hat mit der Modifikation der Zauberformel nach der Nationalratswahl vom 10. Dezember 2003 und mit dem Ausschluss der Schweizerischen Volkspartei aus dem Bundesrat im Jahre 2007 die Konkordanzdemokratie tiefe Risse bekommen (Batt 2005).

Konkordanzdemokratische Elemente fanden sich auch in anderen europäischen Kleinstaaten, namentlich in Liechtenstein und Luxemburg, sowie außerhalb Europas, insbesondere im Libanon vor dem Bürgerkrieg. Spuren des „konsoziativen Staates“ (Schmidt 2000) sind ferner in den Entscheidungsverfahren der Europäischen Union nicht zu übersehen. Und im politischen System der Bundesrepublik Deutschland spielen konkordanzdemokratische Mechanismen ebenfalls eine Rolle. Davon zeugen vor allem die Praktiken des gütlichen Einvernehmens in der Selbstkoordination der Bundesländer, wie in weiten Bereichen des Bildungswesens, sodann zustimmungsbedürftige Gesetze im Bundesrat, ferner die Patronagepraxis in den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, zudem das gesamte Beziehungsgeflecht zwischen Bund und Ländern (Lehmbruch 2000) und nicht zuletzt die hohen Hürden für verfassungsändernde Gesetzgebungen, die die Zweidrittelmehrheit der Mitglieder des Deutschen Bundestages und die Zweidrittelmehrheit der Stimmen im Bundesrat voraussetzen (Schmidt 2007).

Als Konkordanzdemokratie wird ein politisches System jedoch in der Regel nur bezeichnet, wenn „wichtige Entscheidungsprozesse auf der Ebene der Zentralregierung formal oder durch informelle Prozeduren außerparlamentarischer Verständigung von der Maxime des gütlichen Einvernehmens beherrscht sind“ (Lehmbruch 1992: 208). Insoweit wird man die Bundesrepublik Deutschland auf einer Achse, die von der Konkurrenz- zur Konkordanzdemokratie reicht, als Mischform einstufen (Abromeit 1993), als ein politisches System, das von Mehrheits- und Konkordanzdemokratieelementen geprägt ist. Insoweit qualifizieren sich im frühen 21. Jahrhundert nur noch die Schweiz und Luxemburg als dominant konkordanzdemokratische Gemeinwesen (Lijphart 1997a). Alle anderen etablierten Demokratien sind entweder dem konkurrenzdemokratischen Typus zuzuordnen oder – im Falle stärkerer konkordanzdemokratischer Komponenten – der Mischform.

### 18.3 Vorzüge und Nachteile der Konkordanzdemokratie

Zu den besonderen Leistungen der Konkordanzdemokratie zählt man die Autonomieschonung, die sie den beteiligten Gruppierungen zuteil werden lässt, und zugleich ihre Gemeinschaftsverträglichkeit. Auch wird sie für die Befähigung gelobt, unterschiedliche gesellschaftliche Segmente einzubinden. Aus diesem Grunde können sich auch Fürsprecherinnen des Feminismus für die Konkordanzdemokratie erwärmen (Holland-Cunz 2001). Sogar bei einer fragmentierten politischen Kultur können Konkordanzdemokratien stabil bleiben, sofern die

Eliten der jeweiligen gesellschaftlichen Lager kooperieren und hiermit gegebenenfalls vorhandene latente oder offene Konflikte ihrer Mitglieder überbrücken. Konkordanzdemokratien können tief verwurzelte Konflikte zwischen gesellschaftlichen Gruppen normalerweise besser regeln als Mehrheitsdemokratien (Luthardt 1997). Und für besonders tief gespaltene und in verfeindete Segmente geteilte Gemeinwesen kommt, sofern eine demokratische Konfliktregelung überhaupt angestrebt wird, in der Regel nur eine konkordanzdemokratische Brücke in Frage. Die Mehrheitsregel würde unter diesen Umständen wie ein Sprengsatz wirken (Lijphart 2004), sofern nicht das Kunststück gelänge, durch geschickte Wahlkreiseinteilung und Wahlkämpfe über Themen, die alle Gruppen betreffen, auf mehrheitsdemokratischem Weg zu einer Konfliktschlichtung zu kommen (Horowitz 2000).

Das wirft die Frage auf, unter welchen Bedingungen das konkordanzdemokratische Konfliktmanagement gelingt oder fehlschlägt und unter welchen Voraussetzungen insbesondere die Eliten der verschiedenen Lager einer Gesellschaft kooperieren. Die Forschung gibt hierauf vier Antworten.

Die erste Antwort entstammt der Wahlsystemforschung. Ohne Verhältniswahl anstelle von Mehrheitswahl ist die Konkordanzdemokratie nicht zu denken. Die Verhältniswahl, also die proportionale Abbildung der Stimmenverteilung in der Mandateverteilung, ist eine notwendige, wenngleich nicht hinreichende Voraussetzung. Die zweite Antwort hat Arend Lijphart gegeben. Ihm zufolge entstehen „consociational democracies“, so seine Begriffswahl, wenn die Eliten der rivalisierenden Lager die bis dahin stabilitätsbedrohenden Konflikte mittels Kompromisstechniken zu überbrücken beginnen. Lijphart hatte dabei vor allem die Niederlande im Sinn, insbesondere die Ereignisse von 1917, die sogenannte *Pacifcatie*, aber sein Blick ruhte auch auf dem Konfliktmanagement in anderen gesellschaftlich stark zerklüfteten Ländern, wie der Südafrikanischen Republik (Lijphart 1985, 1998, 2004, 2008). Im Fall der *Pacifcatie* trafen die Führer der großen niederländischen Parteien eine Absprache zur Regelung der Konflikte, die damals die Politik im Lande beherrschten. Das waren vor allem Konflikte über das Schulsystem und die Wahlrechtsfrage. Die Streitparteien vereinbarten eine Paketlösung. Diese umschloss ein allgemeines Verhältniswahlssystem und eine Schulpolitik, welche die staatliche Finanzierung der öffentlichen Schulen wie auch der konfessionellen Privatschulen vorsah. Grundlage dieser Konfliktregelung war ein sozialtechnologisches Management, das zustande kam, weil die Eliten ihre Handlungsspielräume beherzt genutzt hatten.

Begünstigt werden konkordanzdemokratische Konfliktschlichtungen so dann durch näherungsweise gleiche Größe und überschaubare Anzahl der Seg-

mente der Gesellschaft, durch das Fehlen eines majoritären Segments, eine kleinere Bevölkerung, geographische Konzentration der Segmente, mäßige Ungleichheit (oder Kompensation krasser Ungleichheit durch ehrgeizige Umverteilungspolitik) und das Zusammenschweißen der auseinanderstrebenden Kräfte im Lande, das aus einer Bedrohung von außen folgt.

Eine dritte Schule führt das Emporkommen konkordanzdemokratischer Konfliktregelung vor allem auf historisch gewachsene Traditionen zurück. Ihr zufolge kam die Konkordanzdemokratie nur dort zum Zuge, wo Techniken der Kompromissfindung schon seit längerem praktiziert wurden, wie im Fall der Kooperation von Eliten in Städtebünden (Lehmbruch 1993, 1996).

Eine vierte Richtung schließlich erklärt konkordanzdemokratische Elitenkooperation mit dem Erlernen eines Repertoires von Spielregeln und Techniken der Situationsdeutung und mit Kosten-Nutzen-Abwägungen der beteiligten Akteure. Das ist als Ergänzung zum entwicklungsgeschichtlichen Ansatz der dritten Schule gedacht. Gerhard Lehmbruch hat den lern- und ideenpolitisch untermauerten Ansatz maßgeblich entwickelt (Lehmbruch 1987, 1992, 1996). Der entscheidende Passus sei im Wortlaut zitiert: „In jener Entwicklungsphase kulturell-fragmentierter Gesellschaften, die durch die Ausbildung vertikal integrierter ‚Lager‘ (oder ‚Säulen‘) charakterisiert ist, entstehen Konkordanzdemokratien aus einem strategischen Kalkül von Organisationseliten der rivalisierenden politischen Lager, die von Mehrheitsstrategien keine sicher kalkulierbaren Gewinne erwarten. Dies kann dadurch bedingt sein, daß in einer gegebenen politischen Tradition keine Erfahrungen mit längerfristig funktionsfähiger Konkurrenzdemokratie vorliegen (Österreich 1945) oder daß potentielle Oppositionsgruppen über institutionelle Instrumente verfügen, um Mehrheitsentscheidungen der Zentralregierung zu konterkarieren (Schweiz). Insbesondere wird dies aber in versäulten Gesellschaften der Fall sein, weil hier die Bindungen der Wähler an die politischen Lager hochgradig stabil und wegen des geringen Potentials an Wechselwählern Strategien der Stimmenmaximierung wenig aussichtsreich sind (...). Dies kann mit der Hypothese verknüpft werden, daß die Entstehung von ‚versäulten‘ Organisationsnetzen selbst eine Strategie zur institutionellen Absicherung der Position ihrer Elitegruppen gegen gesellschaftlichen Wandel darstellt“ (Lehmbruch 1992: 210).

Die Forschung hat auch einen Zusammenhang zwischen Konkordanzdemokratie und neokorporatistischer Interessenvermittlung nachgewiesen (Lehmbruch 2003a). In der Konkordanzdemokratie kooperieren der Staat und mächtige Produzenteninteressen, vor allem Gewerkschaften und Unternehmerverbände, in der Politikformulierung und -durchsetzung häufiger als in Konkurrenzdemokratien. Je stärker die konkordanzdemokratischen Strukturen ausgebaut sind, desto

tendenziell stärker ist der Neokorporatismus, also die Kooperation zwischen Staat und gegnerischen Verbänden über mehrere Politiksektoren hinweg, beispielsweise durch die Koordination der Lohnpolitik der Tarifparteien, der Geldpolitik der Zentralbank und der Finanzpolitik der Zentralregierung (Schmitter/Lehmbruch 1979, Lehmbruch/Schmitter 1982, Lijphart/Crepaz 1991).

Die verhandlungsdemokratischen Strategierepertoires der Konkordanzdemokratie und der neokorporatistischen Interessenvermittlung entstanden vor allem in Westmitteleuropa (Schweiz, Österreich, Deutschland, Belgien und Niederlande) (Lehmbruch 1996). Diese Strategierepertoires haben sich auf je eigentümlichen Entwicklungspfaden moderner Staatlichkeit herausgebildet. Sie knüpfen an Traditionen korporativer Repräsentation an, die sich in diesen Ländern seit der Auflösung des „Heiligen Römischen Reiches“ erhalten haben und selbst nach Strukturbrüchen wie jenen zwischen 1933 und 1945 wieder auflebten.

Zu den Vorzügen der Konkordanzdemokratie gehört auch der Minderheitenschutz. Auch wird ihr Potenzial für Bündelung und Vermittlung von Interessen höher eingeschätzt als das der Konkurrenzdemokratien, die den Interessen der Mehrheit Vorfahrt geben, oder das der präsidentiellen Regime, die – wie gezeigt – meist auf konflikthafte Politik programmiert sind. Überdies kommt der Konkordanzdemokratie zugute, dass in ihr in der Regel nicht Nullsummenspiele praktiziert werden, also Entscheidungssituationen, in denen nur Sieg oder Niederlage zählt und Kooperation nicht lohnt, sondern Nicht-Nullsummenspiele, in denen die Beteiligten durch Kooperation höheren Nutzen erzielen. Ferner ist der Konkordanzdemokratie zugute zu halten, dass die Kosten, die nach gefasster Entscheidung in der Phase des Vollzugs anfallen, in der Regel viel geringer sind als bei Konfliktregelung durch Majorz oder Hierarchie.

Allerdings sind der Konkordanzdemokratie auch erhebliche Nachteile eigen (Lijphart 1977: 50-53). Dass sie namentlich bei einem Verhältniswahlrecht mit geringer Sperrklausel zum „trojanischen Pferd der Demokratie“ mutieren kann, hat ihr die Kritik seit Hermens (1931) vorgehalten. Auch laboriert die Konkordanzdemokratie durchweg an hohen Entscheidungskosten. Der Grund liegt in den hohen Mehrheitsschwellen bzw. im Einstimmigkeitsprinzip. Der Ökonomischen Theorie der Entscheidungsprozesse zufolge schrumpfen zwar die „externen Kosten“ von Entscheidungsprozessen mit zunehmender Nähe zum Einstimmigkeitsprinzip, doch steigen zugleich die Konsensbildungskosten (siehe Kapitel 15). In Buchanans und Tullocks Terminologie sind die sich aus der Summe beider Kostenarten ergebenden Entscheidungskosten hoch. Allerdings haben Buchanan und Tullock die preisgünstigere Implementation in der Konkordanzdemokratie nicht angemessen berücksichtigt.

Ein Mangel der Konkordanzdemokratie liegt in ihrer Verletzlichkeit im Falle der Nichteinigung: Dann droht die Blockade des Entscheidungsprozesses, während die Mehrheitsregel auch im Fall von Nichteinigung Lösungen ermöglicht – notfalls mit knapper Mehrheit. Um Entscheidungen überhaupt zustande zu bringen, greift man in der Konkordanzdemokratie zwecks Abwehr von Blockaden zu Kompromisstechniken. Zu ihnen gehören Verlängerung des Entscheidungsprozesses, Verminderung umstrittener Verteilungs- oder Umverteilungsprojekte, zeitliche Streckung der Maßnahmen, Entscheidungsvertagung sowie Tausch und Paketentscheidungen, mit denen Zugeständnisse in einer Angelegenheit und Gewinne in einer anderen zusammengeschnürt werden. Doch das kann die Problemlösungsfähigkeit der Politik beträchtlich vermindern, wie vor allem die Politikverflechtungstheorie zeigt (Scharpf u.a. 1976 und Scharpf 1985).

Konkordanzdemokratien laborieren auch an ihrem Zeittakt. Ihr Zeitaufwand für Willensbildung und Entscheidungsfindung ist groß. Häufig wird in der Konkordanzdemokratie nur mit erheblichen Verzögerungen über Probleme entschieden, zu deren Bewältigung sie dienen sollte. Nicht zufällig spricht man in der Schweiz von der „üblichen helvetischen Verzögerung“ der Reaktion staatlicher Politik auf gesellschaftliche Problemlagen (Kriesi 1980, Abromeit/Pommehne 1992, Abromeit 1995). Das kann Vorteile mit sich bringen, beispielsweise das Vermeiden von Fehlern, die Frühstarter gemacht haben, aber auch Nachteile, zum Beispiel eine verspätete Reaktion oder gar ein unwiderrufliches Versäumnis.

Aufgrund der hohen Konsensbildungsschwellen kann der Willensbildungs- und Entscheidungsprozess in der Konkordanzdemokratie durch kooperationsunwillige Gruppen sogar besonders einfach und wirksam blockiert werden. Insofern findet sich die Konkordanzdemokratie einem Problem gegenüber, das der „Tyrannei der Mehrheit“ der Majorzdemokratie ähnelt: die Tyrannei der Minderheit durch kalkulierte Kooperationsverweigerung oder Blockade seitens der „Vetospiele“, d.h. der korporativen Akteure, die ein absolutes Veto im politischen Prozess einlegen können. Welche Schwierigkeiten sich die Konkordanzdemokratie hierdurch einhandeln kann, veranschaulicht das Vetospieletheorem. Ihm zufolge schrumpft das reformpolitische Potenzial der Regierung um so mehr, je größer die Zahl der Vetospieler, je unähnlicher deren Politikpositionen, je kürzer die Amtszeit einer Regierung, je geringer die ideologische Distanz zwischen der jetzigen und der letzten Regierung und je kongruenter die Politikpositionen der Gefolgschaft jedes Vetospielers sind. Umgekehrt gilt: Das Potenzial für Politikänderungen ist um so größer, je kleiner die Zahl der Vetospieler, je ähnlicher deren Politikpositionen, je länger die Amtsdauer einer Regierung, je größer die ideologische Distanz zwischen der jetzigen und der letzten Regierung und je

inkongruenter die Positionen der Gefolgschaft jedes Vetospielers sind (Tsebelis 2002).

Überdies haben der Vorrang des Aushandelns und die damit einhergehende Schwäche des Wettbewerbs in der Konkordanzdemokratie Nebenwirkungen: Sie können zur Depolitisierung führen, aber auch Anti-System-Opposition von links oder rechts schüren – Opposition gegen die Spielregeln und deren Hauptnutznießer (Andeweg 2001).

Insofern erweist sich die Konkordanzdemokratie – unter sonst gleichen Bedingungen – als ein System mit zweischneidigem Leistungsprofil. Schwer tut sie sich nicht nur mit potenziellen Nebenwirkungen, sondern auch mit Herausforderungen, die rasche Anpassung, größere Innovationen und größere Kurswechsel auch in kurzer Frist verlangen. Dieses Defizit kann Anpassungs- und Modernisierungsprobleme und somit auf Dauer erhebliche Entwicklungsrisiken nach sich ziehen (Kriesi 1980, Lehner 1989: 93f.). Auch unter demokratietheoretischen Gesichtspunkten muss die Konkordanzdemokratie Kritik einstecken. Viele sehen in ihr einen von Eliten dominierten Prozess, der weithin hinter verschlossenen Türen abläuft, obendrein noch medienfern und wenig geeignet für ein Arrangement der Politik als Erlebnis oder als Spektakel. Zudem erschwert die Konkordanz die Zuordnung von Verantwortlichkeiten. Ferner setzt sie sehr hohe Kooperationsbereitschaft und Ambiguitätstoleranz voraus. Überdies ist auch sie anfällig für Mängel der Konkurrenzdemokratie, beispielsweise für zyklische Mehrheiten bei Entscheidungen ihrer Verfassungsgerichte (Shapiro 2003: 64ff.). Für manche ist die Konkordanzdemokratie gar „Demokratie ohne das Volk“ (Germann 1976: 438) und potenziell ein Schwungrad für fundamentaloppositionelle Bestrebungen. Ferner neigen Konkordanzdemokratien aufgrund der Vielzahl der Ausgleichsgeschäfte zwischen den beteiligten Parteien zu aufwendiger Produktion von öffentlichen Gütern und entsprechend hohem Finanzaufwand und hoher Abgabenlast für ihre Bürger (Tabellini 2005). Schlussendlich ist die empirische Bilanz der Konkordanzsysteme bei der Konfliktregelung in ethnisch tief gespaltenen Ländern uneinheitlich. Neben Erfolgen, insbesondere den Paradebeispielen der Konkordanztheorie, gibt es Misserfolge. Davon zeugen etwa die schwerfälligen Konfliktbearbeitungen in Nordirland, in Bosnien, neuerdings wieder in Belgien, ferner die Erosion der Konkordanzsysteme auch in den etablierten Demokratien, ganz abgesehen von den gescheiterten Konkordanzregimen im Libanon oder in Kolumbien.

Das Leistungsprofil der Konkordanzdemokratie ist ambivalent. Allerdings schneidet sie damit nicht schlechter als die Mehrheitsdemokratien oder andere nichtmajoritäre Demokratien ab (Armingeon 2002). Ferner sind ihre Stärken nicht

zu vergessen (Lijphart 2008). Die Integrationskräfte der nichtmajoritären Demokratien, auch der Konkordanzdemokratie, sind beachtlich. Sie können sogar verfeindete Gruppen an einen Tisch und schlussendlich zur friedlichen Koexistenz bringen. Im günstigsten Fall entsprechen ihre Problemlösungsstrukturen denen einer „umfassenden Organisation“ im Sinne von Mancur Olson (1982), die sich im ureigenen Interesse nicht mit parochialen Lösungen begnügen kann und – bei rationaler Wahl – Gesamtwohlbelange berücksichtigt. In diesem Fall kann die Konkordanzdemokratie sogar gesellschaftlich breit abgestimmte und zugleich innovative Lösungen finden. So hat Herbert Obingers Studie über die Sozialpolitik in der Schweiz gezeigt, dass die Konkordanz- und die Direktdemokratie einerseits als Bremse der Sozialpolitik wirken und andererseits als ein Rahmen, in dem lang währende Willensbildung und die Verknüpfung verschiedenartigster Interessen langfristig problemadäquate Lösungen hervorbringen können (Obinger 1998).

#### 18.4 Vorzüge und Nachteile der Konkurrenzdemokratie

Die Konkordanzdemokratie wartet beim Leistungstest mit Erfolgen und Misserfolgen auf. Ihre Stärken und Schwächen sind mit denen der Konkurrenzdemokratie abzuwägen. Zu deren Vorzügen gehört die zuverlässige Lösung klassischer Probleme der Repräsentativdemokratie. Normalerweise gewährleistet die Konkurrenzdemokratie relativ stabile Regierungen. Ferner ermöglicht sie mit einiger Wahrscheinlichkeit Machtwechsel. Hierdurch schafft sie Voraussetzungen für politische Innovation. Überdies sorgt sie für die eindeutige, übersichtliche und effiziente Übersetzung von Individualpräferenzen in Kollektiventscheidungen sowie für offene und für die Wähler gut nachprüfbare Machtverteilung, Zuständigkeit und Rechenschaftspflichtigkeit. Das sind keine geringen Vorteile.

Freilich sind der Konkurrenzdemokratie auch Nachteile eigen. In ihr verfügt die Mehrheit zwischen den Wahlterminen über einen großen Spielraum. Ihn kann sie zu gemeinwohldienlichen Zwecken nutzen oder sie kann ihn missbrauchen. Hervorzuheben ist auch die Anfälligkeit der Konkurrenzdemokratie für die Verselbständigung der Mehrheit. Diese kann bis zum Extrem der Tyrannei der Mehrheit reichen. Die Konkurrenzdemokratie und ihre Mehrheitsregel können folglich zum „demokratischen Äquivalent des königlichen Absolutismus“ mutieren (Lijphart 1977: 100). Schwächen der Wettbewerbsdemokratie treten ferner in der mangelnden Fähigkeit zutage, Verlierer von Kollektiventscheidungen, beispielsweise Verlierer einer Wahl, zu integrieren. Auch tut sich die Konkurrenz-

demokratie aufgrund der Mehrheitsregel schwer, Minoritäten einzubinden. Häufig lässt das die Einbindungskraft des Wettbewerbsprinzips, des Motors der Konkurrenzdemokratie, leerlaufen. Überfordert ist die Konkurrenzdemokratie, wenn sie eine Gesellschaft zusammenhalten soll, die in unterschiedliche gesellschaftliche Lager zerfällt, die sich beispielsweise nach der Zugehörigkeit zu sozialen Klassen, Konfessionsgemeinschaften und ethnischen Gruppen scharf voneinander unterscheiden (Cohen 1997). Einer solchen Gesellschaft die Konkurrenzdemokratie überzustülpen, hieße Öl ins Feuer gießen. Ferner sind die Kosten beträchtlich, die in einer Konkurrenzdemokratie in der Phase des Entscheidungsvollzugs anfallen. Nun rächt sich, dass die Implementierungskosten nicht schon im Willensbildungsprozess gewogen und gegebenenfalls internalisiert wurden. Nicht zuletzt stärkt die Konkurrenzdemokratie den wettbewerblichen und den konfliktbetonten Charakter der Politik. Das macht Politik unterhaltsamer und passt zu einer Lehre, die Politik als Kampf begreift, wie in Max Webers zapackender Definition „Politik ist: Kampf“ (Weber 1984b: 460, Anm. 2). Doch Kampfeslust kann destabilisieren. Das ist beispielsweise der Fall, wenn der Wettbewerb zu harter Konfrontation, Mehrheitstyrannei oder zu häufigen Regierungswechseln mit folgenreichen Politikänderungen führt, die ihrerseits für hohe Unstetigkeit, ungünstigstenfalls für Destabilisierung sorgen.

Vom Loblied auf die Konkurrenzdemokratien bleibt folglich weniger übrig, als nach dem Urteil der Fürsprecher insbesondere der britischen Konkurrenzdemokratie zu erwarten war. Im Vergleich mit der Konkurrenzdemokratie erreicht die Konkordanzdemokratie in den vorliegenden Bilanzen zwar nicht glanzvolle, aber zumindest ordentliche Noten und gleichwertige Zeugnisse (siehe auch Abromeit/Pommerehne 1992, Kleinfeld/Luthardt 1993). Allerdings sind die vorliegenden Bilanzen des Leistungsprofils lückenhaft. Noch fehlt eine systematisch vergleichende Analyse der Leistungen und Schwächen aller konkurrenz- und konkordanzdemokratischen Systeme, einschließlich der „gemischten Demokratien“. Zwischenergebnisse von Studien des Verfassers dieses Buches stützen die – noch zu prüfende – These, dass die Konkordanzdemokratien im Vergleich mit Konkurrenzdemokratien vergleichsweise gut abschneiden. Zum Beispiel sind in den Konkordanzdemokratien Konflikte zwischen den Arbeitsmarktparteien geringer an Zahl und insgesamt weniger heftig als in den typischen Konkurrenzdemokratien. Überdies haben die Konkordanzdemokratien höhere Barrieren gegen die Mehrheitsherrschaft errichtet als die Wettbewerbsdemokratien. Auffällig ist zudem, dass die Konkordanzdemokratien sozialstaatlich meist stärker engagiert sind als die konkurrenzdemokratisch regierten Länder (Schmidt 1999b).

Doch dafür ist ein Preis zu zahlen. Zum Teil wird die starke Sozialpolitik durch höhere Produktivität ermöglicht, aber auch durch höhere Arbeitslosigkeit und Einbußen beim Wirtschaftswachstum erkaufte. Diese Zusammenhänge legen die These nahe, dass in Konkordanzdemokratien der Zielkonflikt zwischen Effizienz und Gleichheit (Okun 1975) anders als in Konkurrenzdemokratien bewältigt wird: Verteilungsgerechtigkeit (für die unter anderem die Sozialleistungsquote ein Maßstab ist) wird höher bewertet und auf einem stärker etatistischen Weg verfolgt. In den meisten Konkurrenzdemokratien hingegen legen die Regierungen den Schwerpunkt auf wirtschaftspolitische Effizienz (gemessen durch gesamtwirtschaftliche Indikatoren wie Wirtschaftswachstum) unter Hintanstellung staatlich zustande gebrachter Verteilungsgerechtigkeit, was jedoch der größere beschäftigungspolitische Erfolg teilweise wettmacht.

Am Ende des Vergleichs von Konkurrenz- und Konkordanzdemokratie ist an den Lehrsatz zu erinnern, der auch das vorangehende Kapitel abgeschlossen hat: Spielregelwerke wie Konkurrenz- und Konkordanzdemokratie sind wichtig. Sie beeinflussen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse oftmals nachhaltig, doch determinieren sie weder diese Prozesse noch deren Produkte und Ergebnisse. Vielmehr bleibt selbst bei starren institutionellen Rahmenbedingungen ein beträchtlicher Wirkungsgrad für andere Bestimmungsfaktoren, auch für das Tun und Lassen wichtiger Akteure.

## Kapitel 19

### Mehrheitsdemokratie, Konsensusdemokratie und Strukturen gemäßiger Demokratien

In der vergleichenden Demokratieforschung kommen verschiedene Vorgehensweisen zum Zuge. Am häufigsten werden mit qualitativen Methoden einzelne Länder oder kleinere Stichproben von Demokratien untersucht. Hiervon unterscheiden sich die quantifizierenden Ansätze der Demokratieforschung. Sie streben nach Analysen von möglichst großen und für alle Demokratien repräsentativen Stichproben und bedienen sich standardisierter Beobachtungsverfahren und statistischer Auswertungen. Zur quantifizierenden Schule der Demokratieforschung gehört der bahnbrechende Vergleich von Demokratieformen, den Arend Lijphart 1984 unter dem Titel *Democracies* veröffentlichte und 1999 in *Patterns of Democracy* weiterführte, und mit Lijphart (2008) ergänzte. Diese Bücher setzen Maßstäbe. Sie sollen die Strukturen der liberalen Demokratie und ihr Leistungsvermögen systematisch vergleichend erfassen. Die Vorgehensweise und die wichtigsten Ergebnisse von Lijpharts Studien werden in diesem Kapitel vorgestellt, im Lichte der sich daran anschließenden Diskussion gewürdigt und durch weitere Messungen der Demokratieformen ergänzt.

#### 19.1 Lijpharts Mehrheits- und Konsensusdemokratie

Lijphart gründet seinen Vergleich der Demokratien auf die Unterscheidung zweier Idealtypen: die „Westminster“- oder „Mehrheitsdemokratie“ und die „Konsensusdemokratie“. Machtkonzentration zeichnet die eine aus, Machtaufteilung die andere.

Die Mehrheitsdemokratie kennzeichnen zehn Merkmale:

1. Konzentration der Exekutivmacht in den Händen einer alleinregierenden Mehrheitspartei,
2. Dominanz der Exekutive über die Legislative,
3. Zweiparteiensystem oder ein nach der Zahl der wichtigen Parteien ihm nahe stehender Typus,
4. Mehrheitswahlrecht,
5. pluralistisches Interessengruppensystem,

6. unitarischer und zentralisierter Staat,
7. Einkammersystem,
8. eine mit einfacher Mehrheit veränderbare Verfassung oder Fehlen einer geschriebenen Verfassung,
9. Letztentscheidungsrecht der Legislative über die Konstitutionalität der Gesetzgebung und
10. eine von der Exekutive abhängige Zentralbank (Lijphart 1999).

Das Gegenstück zur Mehrheitsdemokratie ist die „Konsensusdemokratie“ („consensus democracy“) oder „Verhandlungsdemokratie“ („bargaining democracy“) (Lijphart 1999: 2). Zehn Merkmale kennzeichnen sie:

1. Aufteilung der Exekutivmacht auf eine Koalition von Parteien,
2. Kräftegleichgewicht zwischen Exekutive und Legislative,
3. Vielparteiensystem,
4. Verhältniswahlrecht,
5. korporatistisches System der Staat-Verbände-Beziehungen,
6. föderalistischer, dezentralisierter Staatsaufbau,
7. Zweikammersystem mit gleich starken Kammern,
8. eine nur schwer zu verändernde geschriebene Verfassung, deren Änderung die Zustimmung sehr großer Mehrheiten voraussetzt,
9. weit ausgebaute richterliche Nachprüfung der Gesetzgebung und
10. eine autonome Zentralbank.

Der Unterschied zwischen Lijpharts Mehrheits- und Konsensusdemokratie ist groß. Die Mehrheitsdemokratie ist der Staat der Machtkonzentration. Sie verschafft der Parlamentsmehrheit und der von ihr getragenen Regierung große Spielräume der Politikgestaltung. Die Konsensusdemokratie hingegen ist der Staat der Machtaufteilung. Sie zielt auf Dekonzentration politischer Macht, auf Sicherungen und Gegenkräfte gegen die Mehrheit in der Legislative und gegen die Exekutive. Die Konsensusdemokratie will zudem der Minderheit gesicherte Chancen der Machtteilhabe geben, beispielsweise durch ein suspensives oder absolutes Veto oder durch hohe Zustimmungsschwellen wie qualifizierte Mehrheit oder Einstimmigkeit.

Die Konsensusdemokratie ist ebenso wie die im letzten Kapitel erörterte Konkordanzdemokratie nichtmajoritär, aber nicht mit ihr identisch. Lijphart bestimmt den Unterschied zwischen beiden so: Die Konsensusdemokratie strebt nach Machtteilung, die Konkordanzdemokratie hingegen erfordert sie und setzt

voraus, dass hierbei alle wichtigen Gruppen berücksichtigt werden. Ferner begünstigt die Konsensusdemokratie die Autonomie von Gesellschaftssegmenten, die Konkordanzdemokratie hingegen setzt solche Autonomie voraus (Lijphart 1989b: 41, 2008: 7f.).

Zurück zum Unterschied zwischen Mehrheits- und Konsensusdemokratie. In welchem Ausmaß kommen die Demokratien diesen Idealtypen nahe? Die Beantwortung dieser Frage setzt genaue Messungen voraus. Diese erfordern die Operationalisierung der Begriffe, also ihre Übersetzung in beobachtbare und messbare Indikatoren. Über die Operationalisierung der Mehrheits- und Konsensusdemokratiestrukturen nach Lijphart (1999) unterrichtet Tabelle 6. So wird beispielsweise der Grad der Konzentration oder Aufteilung der Exekutivmacht durch die anteilige Lebensdauer von Regierungen der jeweils kleinstmöglichen Koalition („minimal-winning cabinets“) bzw. von Alleinregierungen gemessen.

Mit den Variablen der Tabelle 6 erkundet Lijphart die Strukturen der Demokratien. Das Herzstück seines Demokratienvergleichs findet sich in der Tabelle 7. Sie informiert über die zwei wichtigsten Dimensionen, die den Demokratiestrukturen gemäß den Indikatoren von Tabelle 6 zugrunde liegen – im Sinne von Faktoren der statistischen Faktorenanalyse. Das sind die „Exekutive-Parteien-Dimension“ und die „Föderalismus-Unitarismus-Dimension“, so Lijpharts Wortwahl. Der Exekutive-Parteien-Faktor ist ein standardisierter Durchschnittswert der jeweils ebenfalls standardisierten Originalwerte der ersten fünf Indikatoren der Tabelle 6 (Konzentration der Exekutivmacht, Dominanz der Exekutive, Fragmentierung des Parteiensystems, wahlrechtsbedingte Disproportionalität und Interessengruppenpluralismus). Der Föderalismus-Unitarismus-Faktor ist der gleichfalls standardisierte Durchschnittswert der ebenfalls standardisierten Originalwerte der restlichen fünf Variablen der Tabelle 6: Föderalismus- und Dezentralisierungsgrad, Ein- bzw. Zweikammersystem, Schwierigkeit der Verfassungsänderung, richterliche Gesetzesüberprüfung und Zentralbankautonomie.

Tabelle 6: Lijpharts Operationalisierung der Mehrheits- und der Konsensdemokratie

KONZEPT	INDIKATOR
1. Grad der Konzentration oder Aufteilung der Exekutivmacht	Lebensdauer von Regierungen der jeweils kleinstmöglichen Koalition („minimal-winning cabinets“) bzw. von Alleinregierungen in Monaten relativ zum gesamten Untersuchungszeitraum (Lijphart 1999: 109ff.)
2. Kräfteverhältnis zwischen Exekutive und Legislative / Dominanz der Exekutive	Ein im Wesentlichen auf der durchschnittlichen Lebensdauer von Kabinetten basierender Dominanz-Index (Lijphart 1999: 129ff.)
3. Fragmentierungsgrad des Parteiensystems	Laakso-Taagepera-Indikator der Anzahl der wichtigsten Parteien der zentralstaatlichen Legislative ( $N=1/\sum s_i^2$ , $s_i^2$ = quadriertierter Sitzanteil jeder Partei im Parlament) (Lijphart 1999: 65ff.)
4. Ausmaß der wahlrechtsbedingten Disproportionalität von Stimmen- und Parlaments-sitzanteile aller größeren Parteien des nationalen Parlaments) (Lijphart 1999: 157ff.)	Gallagher-Index (Wurzel aus der halbierten Summe der quadrierten Differenzen der Stimmen- und Parlaments-sitzanteile aller größeren Parteien des nationalen Parlaments) (Lijphart 1999: 157ff.)
5. Pluralistisches oder korporatistisches System der Interessenverbände / Pluralismusgrad	Index des Interessengruppenpluralismus der 1960er und 1980er Jahre nach Siaroff 1998 mit Ergänzungen (Lijphart 1999: 175ff.)
6. Machtaufteilungsgrad der Staatsstruktur (dezentralisierter Föderalismus versus zentralisierter Einheitsstaat)	Föderalismus- und Dezentralisations-Skala von 1,0 (unitarisch und zentralisiert) bis 5,0 (föderal und dezentralisiert) (Lijphart 1999: 188ff.)
7. Konzentrations- bzw. Aufteilungsgrad der Legislativmacht (Einkammer- bzw. Zweikammersystem)	Skala der Legislativmächtkonzentration von 1,0 (Unikameralismus) bis 4,0 (starker Bikameralismus) (Lijphart 1999: 211ff.)
8. Schwierigkeitsgrad der Verfassungsänderung	Skala der zur Verfassungsänderung erforderlichen Mehrheit von 1,0 (einfache Mehrheit) bis 4,0 (mehr als Zweidrittelmehrheit) (Lijphart 1999: 218ff.)
9. Letztentscheidungsrecht über Gesetzgebung (Parlament oder Verfassungsgerichtsbarkeit)	Skala der Stärke der verfassungsrichterlichen Überprüfung der Gesetze von 1,0 (keine Überprüfung) bis 4,0 (weit ausgebaute Überprüfung) (Lijphart 1999: 225ff.)
10. Grad der Zentralbankautonomie	Mittelwert aus verschiedenen Indizes der Zentralbankautonomie nach Cukiermann u.a., Grilli u.a. und Francis u.a. (Lijphart 1999: 235ff.)

Anmerkung: Alle Messungen erstrecken sich über den Zeitraum von 1945 bis 1996 und Unterperioden.

Die Standardisierung der Daten erfolgt durch z-Transformation. Mit ihr können verschiedenartige Messwertreihen vergleichbar gemacht werden. Technisch geschieht dies durch die Umwandlung der Originalzahlen einer Messwertreihe in ihre Abweichung vom Mittelwert und die Division der Abweichung durch die Standardabweichung der Messwertreihe. (Die Standardabweichung ist die Quadratwurzel der durch die Anzahl der Messwerte dividierten Summe der quadrierten Abweichung jedes Messwertes vom arithmetischen Mittel der Messwertreihe.) Die hieraus resultierenden z-Werte informieren über die relative Lage eines Messwertes in einer (nunmehr standardisierten) normalverteilten Population von Messwerten (siehe Tabelle 7).

Tabelle 7: Strukturen der Demokratie im internationalen Vergleich nach Lijphart

Land	Exekutive-Parteien-Dimension	Föderalismus-Unitarismus-Dimension
Australien	-0,78	1,71
Bahamas	-1,53	-0,16
Barbados	-1,39	-0,44
Belgien	1,08	0,01
Botsuana	-1,26	-0,50
Bundesrepublik Deutschland	0,67	2,52
Costa Rica	-0,34	-0,44
Dänemark	1,25	-0,31
Finnland	1,53	-0,84
Frankreich V. Republik	-1,00	-0,39
Griechenland	-0,73	-0,75
Großbritannien	-1,21	-1,12
Indien	0,29	1,22
Irland	0,01	-0,42
Island	0,52	-1,03
Israel	1,47	-0,98
Italien	1,07	-0,21
Jamaika	-1,64	-0,28

Land	Exekutive-Parteien-Dimension	Föderalismus-Unitarismus-Dimension
Japan	0,70	0,21
Kanada	-1,12	1,78
Kolumbien	-0,06	-0,46
Luxemburg	0,43	-0,90
Malta	-0,89	-0,40
Mauritius	0,29	-0,04
Neuseeland	-1,00	-1,78
Niederlande	1,23	0,33
Norwegen	0,63	-0,66
Österreich	0,33	1,12
Papua-Neuguinea	1,09	0,29
Portugal	0,36	-0,70
Schweden	0,82	-0,67
Schweiz	1,77	1,52
Spanien	-0,59	0,41
Trinidad und Tobago	-1,41	-0,15
USA	-0,54	2,36
Venezuela	-0,05	0,16

Quelle: Lijphart 1999: 312. Lijpharts Daten sind Durchschnittswerte für 1945-1996 (bzw. für die Periode ab Beginn der jeweiligen Demokratiephase). Exekutive-Parteien-Dimension: niedrige Werte (negative Vorzeichen) kennzeichnen eine ausgeprägte Mehrheitsdemokratie (z.B. Großbritannien), hohe Werte (positive Vorzeichen) zeigen starke Konsensusdemokratiestrukturen an (Beispiel: Schweiz). Föderalismus-Unitarismus-Dimension: niedrige Werte (negative Vorzeichen) zeigen eine hohe Konzentration politischer Macht (zentralisierter Einheitsstaat) an, und hohe Werte (positive Vorzeichen) indizieren fortgeschrittene Machtaufteilung (z.B. USA, Schweiz und Deutschland). Die Daten sind standardisierte (z-transformierte) Durchschnittswerte der standardisierten (z-transformierten) Originalmesswerte. Die Exekutive-Parteien-Dimension basiert auf den ersten fünf Merkmalen der Tabelle 6 und die Föderalismus-Unitarismus-Dimension auf den Merkmalen 6 bis 10 der Tabelle 6.

## 19.2 Demokratiestrukturen in 36 Staaten

Mit diesen Instrumenten erkundet Lijphart die Strukturen von 36 Staaten, die nach seinen Messungen in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts zum Klub der etablierten liberalen Demokratien gehören. Von den vielen interessanten Ergebnissen dieser Studie verdienen die folgenden vier besondere Aufmerksamkeit.

Erstens: Es gibt nicht nur eine Demokratieform, sondern vielmehr verschiedene Demokratien mit höchst unterschiedlichen Strukturen.

Zweitens: Besondere Erwähnung verdient die Unterscheidung zwischen Mehrheits- und Konsensusdemokratien. Manche Staaten sind überwiegend mehrheitsdemokratisch verfasst, beispielsweise Großbritannien, andere überwiegend konsensusdemokratisch, so die Schweiz. Eine dritte Gruppe besteht aus Mischformen, wie die Bundesrepublik Deutschland.

Drittens: Nicht nur der Unterschied zwischen Mehrheits- und Konsensusdemokratie ist wichtig, sondern auch die Differenz zwischen dezentralisierten, föderalistischen und zentralisierten, einheitsstaatlichen Demokratien. Lijpharts Studie deckt vier Haupttypen auf: a) einheitsstaatliche Mehrheitsdemokratie (Beispiel: Großbritannien), b) föderale Mehrheitsdemokratie (USA), c) einheitsstaatliche Konsensusdemokratie (insbesondere die nordischen Staaten und die Benelux-Länder) und d) föderalistische Konsensusdemokratien, unter ihnen Deutschland, Österreich und die Schweiz.

Viertens: Die verschiedenen Demokratietypen machen auch einen Unterschied in der Staatstätigkeit (Lijphart 2008: 10f., 269ff.). Vor allem schneidet die Mehrheitsdemokratie, die lange als die bessere Demokratiespielart galt, in Fragen politisch-ökonomischer Steuerung und innerstaatlicher Friedenssicherung nicht besser als die Konsensusdemokratien ab (Lijphart 1999: 258ff.). Urteilt man nach der Demokratiequalität, beispielsweise nach Wahlbeteiligung, politischer Repräsentation von Frauen und Demokratiezufriedenheit, so übertreffen die Konsensusdemokratien sogar die Mehrheitsdemokratien. Gleiches gilt für sozialpolitische Felder. In den Konsensusdemokratien wird eher als in den Mehrheitsdemokratien eine Politik zugunsten einer „freundlicheren und sanfteren Gesellschaft“ praktiziert, zum Beispiel durch einen höheren sozialpolitischen Aufwand (Lijphart 1999: 275ff.). Überdies waren die Regierungen und Notenbanken der Konsensusdemokratien erfolgreicher bei der Inflationsbekämpfung als die meisten Mehrheitsdemokratien und legten dadurch den Grund für eine auch außenwirtschaftlich starke Währung (Freitag 1999: 112, 204).

Lijpharts *Patterns of Democracies* dient nicht nur dazu, Strukturen der modernen Demokratie genauer zu beschreiben. Seine Studie steuert auch Antworten

zur Frage bei, welches Demokratiemodell sich am besten für bestimmte Gesellschaftssysteme eignet. Die Mehrheitsdemokratie beispielsweise passt besonders gut für Länder mit vergleichsweise homogener Gesellschaft, d.h. für Staaten, die nicht in voneinander scharf abgegrenzte Subkulturen oder Lager zerfallen, wie von tiefen Klassengegensätzen und konfessionellen Spaltungen geformte Gesellschaften. Für Gesellschaften mit mehreren Subkulturen oder Lagern eignet sich die Konsensusdemokratie im Prinzip besser zur Sozialintegration sowie zur politischen Willensbildung und Entscheidungsfindung – vorausgesetzt, die Bedingungen sind weitgehend erfüllt, die in der Theorie der Konkordanzdemokratie erörtert wurden (siehe Kapitel 18). Mehrheitswahlssysteme und präsidentielle Systeme haben, so legte Lijphart nach, „negative Effekte für die Demokratie generell und sind besonders unbrauchbar für ethnisch gesplante Länder“ (2000: 266). Ferner sind Vielparteiensysteme entgegen einer weit verbreiteten Meinung, insbesondere der Hermens-Schule (Hermens 1931), nicht notwendigerweise instabil. Ob die Vielparteiensysteme stabil oder instabil sind, hängt nicht notwendigerweise von der Zahl der Parteien ab, sondern von zahlreichen anderen institutionellen und kulturellen Faktoren, nicht zuletzt vom Tun und Lassen der politischen Eliten (Powell 1982, Berg-Schlosser/De Meur 1994, 1996).

### 19.3 Kritische Würdigung der Lijphart-Studie von 1999

Das ist eine interessante These, ebenso interessant wie jene der größeren Leistungskraft der Konsensusdemokratien. Doch diese These bedarf einer Einschränkung und einiger Differenzierungen.

Erstens: Die Unterschiede zwischen den Konsensus- und den Mehrheitsdemokratien sind Gruppenunterschiede. Sie informieren nicht über gruppeninterne Unterschiede. Doch diese sind beträchtlich. Im Rahmen von Deutschlands konsensusdemokratischen Strukturen beispielsweise sind mehr Friedenssicherung und weitaus höhere sozialstaatliche Leistungen zustande gebracht worden als in Indien, Israel und Papua-Neuguinea. Und in der Gruppe der Mehrheitsdemokratien wurde mitunter die Sozialpolitik weit ausgebaut und dadurch, so Lijpharts für die Konsensusdemokratien reservierte These, auch in ihnen eine „freundlichere und sanftere Gesellschaft“ geschaffen. Frankreich ist das Paradebeispiel.

Zweitens: Manche der Zwischen-Gruppen-Unterschiede sind vergleichsweise klein und werden überdies durch teilweise uneinheitliche, gegenläufige Policy-Effekte der beiden Demokratiedimensionen aufgehoben (Roller 2005).

Drittens: Ohne nähere Prüfung anderer Bestimmungsfaktoren bleibt unklar, ob die unterschiedlichen Leistungsprofile ihre Ursachen in der Konsensus- bzw. der Mehrheitsdemokratie haben (ebd.). Davon unberührt bleibt die Hypothese, dass in den Konsensusdemokratien nicht wenige Probleme besser als in den Majorzdemokratien geregelt werden. Die Betonung liegt auf „in“; diese Formulierung lässt allerdings die Frage nach Ursache und Wirkung offen.

Viertens: Es ist nicht immer klar, auf welchen inhaltlichen Wechselwirkungen die aufgedeckten statistischen Korrelationen zwischen Demokratiestrukturen und politischer Performanz beruhen. Gewiss: Lijpharts Auswertungen belegen einen inversen Zusammenhang zwischen dem Föderalismus-Unitarismus-Indikator und der Inflationsrate: föderalistische Länder sind bei der „Preisstabilitätspolitik“ (Busch 1995) erfolgreicher. Doch was verbirgt sich dahinter? Gewiss spielen dabei die Zentralbankautonomie eine hervorragende und der Föderalismus eine wichtige Rolle, wie die international vergleichende Analyse von Inflationsraten zeigt (Busch 1995). Aber was ist mit zwei der verfassungsrechtlichen Indikatoren, die ebenfalls in die Messung der Föderalismus-Unitarismus-Dimension eingehen? Hängt die Inflationsrate wirklich kausal mit der richterlichen Nachprüfbarkeit von Gesetzen und den Schwierigkeiten der Verfassungsrevision zusammen? Es ist wenig in Sicht, was dies belegen könnte.

Fünftens: Manche Auswertungen lassen Fragen offen. Lijpharts „Exekutive-Parteien“-Faktor beispielsweise kovariert direkt mit der Sozialleistungsquote, dem Anteil der öffentlichen Sozialausgaben am Sozialprodukt: Je höher der Faktor, desto tendenziell höher die Sozialleistungsquote. Doch Lijpharts zweite Demokratiedimension, der Föderalismus-Unitarismus-Faktor, variiert nicht signifikant mit dem Niveau der Sozialleistungsquote und sogar moderat invers mit der Expansion der Sozialleistungsquote von 1950 bis 1989 ( $r = -0,39$ ,  $N = 19$ ). Aber das wird in Lijpharts Bilanz nicht berücksichtigt, sondern vielmehr von der These des besseren Leistungsprofils der Konsensusdemokratien überdeckt. Hier würde eine Auswertung weiterführen, die das Leistungsprofil getrennt nach den vier Demokratietypen (föderalistische Mehrheitsdemokratie, einheitsstaatliche Mehrheitsdemokratie, bundesstaatliche Konsensusdemokratie und unitarische Konsensusdemokratie) untersucht und für das Handeln von Akteuren ebenso offen ist wie dafür, dass ein Konsensusdemokratietypus – nämlich Bundesstaaten mit beträchtlicher Autonomie der Gliedstaaten – die Sozialpolitik eher bremst als fördert (Obinger/Leibfried/Castles 2005).

Sechstens: Politikresultate können nicht direkt mit Demokratiestrukturen erklärt werden. Vielmehr bedürfen die Demokratiestrukturen der Umsetzung in das Tun und Lassen von Individual- oder Kollektivakteuren wie Regierungspar-

teien und deren Parlamentsmehrheit. Doch diesen Analyseschritt unterlässt Lijphart, der überwiegend struktur-funktionalistisch vorgeht. Ergänzt man Lijpharts Messung in akteurs- und handlungstheoretischer Hinsicht, werden differenziertere Ergebnisse zutage gefördert. Einen besonders großen pro-sozialstaatlichen Effekt hat die Konsensdemokratie, aber auch unter Umständen die Mehrheitsdemokratie, jedoch nur wenn zwei weitere Bedingungen erfüllt sind: erstens ein relativ hohes wirtschaftliches Entwicklungsniveau und somit ein Bedarf und die erforderlichen Ressourcen für aufwendige Sozialpolitik sowie zweitens die Regierungsbeteiligung von sozialstaatsfreundlichen Parteien, allen voran sozialdemokratischen und christdemokratischen Parteien (Schmidt 1999b, Manow 2007).

Siebtens: In seiner Studie von 1999 hat Lijphart sehr reiche und arme Demokratien zusammengewürfelt. Die Mehrzahl der ärmeren Demokratien aber liegt näher bei der Mehrheits- als bei der Konsensdemokratie. Weil ärmere Länder aber meist ein geringeres politisches Leistungsprofil als reichere Staaten haben, schlägt ihr niedrigerer Stand wirtschaftlicher Entwicklung zum Nachteil der Mehrheitsdemokratien zu Buche. Doch das könnte sich mit zunehmender wirtschaftlicher Reifung ändern und einen Teil des – infolge der Untersuchungsfälle teilweise verzerrten – Leistungsvorsprungs der Konsensdemokratien schmälern.

Achtens: Lijphart legt einen Demokratiebegriff zugrunde, der einerseits sehr weit gefasst und andererseits bei essenziellen Komponenten der Demokratie äußerste Zurückhaltung übt: Die Mitwirkung der Wähler bei der Wahl und Abwahl von Regierenden oder die Reichweite des Wahlrechts gehen nicht in die Messung der Demokratieformen ein. Auch eine direkte Messung der Reichhaltigkeit der Partizipationschancen fehlt, wenngleich die Wahlbeteiligung später als eine von den Demokratiestrukturen abhängige Variable erörtert wird. Erstaunlicherweise wird von Lijphart ein weiterer gewichtiger Unterschied der Beteiligungschancen der Staatsbürger in den demokratischen Verfassungsstaaten erwähnt, aber nicht weiter berücksichtigt: die Differenz zwischen Repräsentativ- und Direktdemokratie (Jung 2001). Insofern unterschätzt Lijpharts Typologie den Demokratiegehalt von Ländern mit ausgeprägten direktdemokratischen Beteiligungsrechten (Kapitel 20). Berücksichtigt man die Direktdemokratie, tritt überdies ein Befund zutage, der Lijphart irritieren müsste: Ihm zufolge kommt die Schweiz dem Idealtyp der Konsensdemokratie am nächsten. Doch der Schweiz sind ausgeprägt plebiszitär-demokratische Züge eigen. Aber plebiszitär-demokratische Arrangements enthalten besonders scharfe mehrheitsdemokratische Waffen, auch wenn die Direktdemokratie in der Schweiz – wie im Falle des Refe-

rendums – mittelbar zur Herausbildung konkordanzdemokratischer Strukturen beigetragen hat (Neidhart 1970).

Die Kommentare zu Lijpharts *Patterns of Democracies* sind konstruktiv gedacht, nicht destruktiv. Sie rütteln nicht an den großen Vorzügen von *Patterns of Democracies* und denen der Vorstudien (Lijphart 1984, 1991, 1994a, 1994b) sowie der Rückschau in Lijphart (2008). Lijpharts Werk besticht durch ungewöhnlich breit angelegte, vergleichende, innovative und vorbildlich nachprüfbar Analyse der Gemeinsamkeiten und Unterschiede der Mehrheits- und der Konsensdemokratien (Crepaz/Koelble/Wilsford 2000). Allein das hilft bei der Füllung einer Lücke der empirischen Demokratietheorie weiter. Sein Werk zeigt aber noch ehrgeizigeres Streben an: Es gibt Antworten auf die Frage, welcher Demokratietyp zur Problemlösung besser oder schlechter gerüstet ist. Damit schlägt Lijphart eine Brücke zwischen der Demokratieformenlehre einerseits und der Demokratisierungsberatung sowie der Erforschung des Tuns und Lassens von Regierungen andererseits. Somit wirkt er erneut an der vordersten Front der vergleichenden Politikforschung mit.

Zugleich regt Lijpharts Demokratienvergleich weiterführende Überlegungen an. Eine davon betrifft die genauere Messung der parlamentarischen Demokratien, die im Unterschied zu Lijphart nicht Strukturvariablen mit Verhaltensmustern (wie Kabinettsbildung und Regierungsdominanz) vermischt (Abromeit/Stoiber 2006). Steffen Ganghof hat auf dieser Kritik aufbauend und anhand der Zahl der Vetospieler und wahlssystembedingter Disproportionalität zwischen Stimmen- und Sitzanteilen drei Demokratieformen unterschieden: pluralitäre (beispielsweise Großbritannien), majoritäre (z.B. Schweden) und supermajoritäre, wie Deutschland und die Schweiz (Ganghof 2005). Und von Sabine Jung stammt der Vorschlag, die Welt der modernen Demokratien durch drei dichotomisierte Schlüsselgrößen zu erfassen: präsidentielle versus parlamentarische Systeme, Mehrheits- versus Konkordanzdemokratie und – nach dem Souveränitätsprinzip – konstitutionelle versus populistische Demokratien (Jung 2001).

Beide Vorschläge teilweise aufgreifend werden im Folgenden zwei weitere Überlegungen entwickelt: Die erste dient der genaueren Messung der institutionellen Begrenzungen der Legislative und der Exekutive, die zweite soll den Zusammenhang zwischen Demokratiestrukturen und Staatstätigkeit genauer erkunden.

### 19.4 Strukturen gemäßigter Demokratien

Während die Beteiligungsrechte und ihre Nutzung in Lijpharts Demokratievergleich zu kurz belichtet werden, kommen Strukturelemente des Regierungs-, Parteien- und Wahlsystems sowie des Verfassungsstaates in ausreichendem Umfang zum Zuge. Anfang der 1990er Jahre hatte Lijphart sogar Staat-Verbände-Beziehungen und die Zentralbankautonomie hinzugefügt (Lijphart/Crepez 1991). Doch damit wurde die Untersuchung der Demokratie als Staatsverfassung überfrachtet. Man kann dies schon an den Bezeichnungen der beiden Demokratiedimensionen und der neuen Indikatoren ablesen: Sie passen nicht gut zueinander. Die „Exekutive-Parteien“-Dimension enthält mehr als nur vollziehende Gewalt und Parteien; zu ihr gehören nunmehr auch Staat-Verbände-Beziehungen. Und Lijpharts „föderalistisch-unitarische“ Demokratiedimension enthält mehr als Bundes- oder Einheitsstaatlichkeit. Zu ihr gehören auch Gradmesser des Verfassungsstaates und der Delegation von Staatsmacht an Expertokratien wie im Falle einer autonomen Zentralbank. Doch beides ist begrifflich von Föderalismus oder Einheitsstaat strikt zu trennen. Gemeinsam ist diesen Indikatoren nicht das Föderale oder Unitarische, sondern vielmehr die Fesselung der Legislative und der Exekutive durch machtaufteilende und gewaltenbalancierende Einrichtungen. Gemeinsam ist diesen Indikatoren mithin die Mäßigung der Demokratie – im Sinne des Wirkens von Gegenkräften gegen die Macht der gewählten Volksvertretung und der aus ihr hervorgehenden Exekutive oder, im Fall des Präzidentialisismus, gegen die Macht des direkt oder von Wahlmännern gewählten Präsidenten. Die Zügelung, ja Fesselung des Demos und der von ihm Gewählten wird hier gemessen.

Insofern liegt es nahe, die Indikatoren, mit denen Lijphart die Föderalismus-Unitarismus-Dimension erfassen wollte, als Anzeiger der Zählung der Mehrheit in der zentralstaatlichen Legislative und der aus ihr hervorgehenden Exekutive zu werten. Mit diesen Indikatoren und anderen, weiter unten vorzustellenden Messgrößen werden faktisch moderne Spielarten „gemäßigter Demokratie“ gemessen, um eine grundlegende Idee älterer Demokratietheorien in Erinnerung zu rufen (siehe Teil I). Die Zügelung der Legislative und Exekutive in den Demokratien nimmt unterschiedliche Formen an. Zum Teil überschneiden sich diese Unterschiede mit jenen, die Lijpharts Unitarismus-Föderalismus-Dimension aufdeckt, zum Teil weichen sie von diesen ab. Allerdings ist die Zügelung der Exekutive und Legislative schon vor Lijphart (1999) – teilweise inspiriert von Lijpharts älteren Arbeiten – erfasst worden. Vier Indizes sind hierfür besonders ergiebig:

- der „constitutional structure“-Index von Evelyn Huber u.a. (1993),
- der vom Verfasser dieses Buches konstruierte Institutionen-Index, der die politisch-institutionellen Restriktionen der Mehrheit in der zentralstaatlichen Legislative und Exekutive misst (Schmidt 1996a: 172f.),
- der ebenfalls vom Verfasser in Weiterführung der Überlegungen von André Kaiser (1997) neu konstruierte Index der Vetospieler und Mitregenten
- sowie der Vetopunkte-Index der erforderlichen Gesetzmehrheit nach Ganghof (2005).

Über die Details dieser Indizes informiert die Tabelle 8. Die Korrelation der dort aufgelisteten Messlatten zeigt ein hohes Maß an Übereinstimmung zwischen den Indikatoren an. Am stärksten ist der Zusammenhang zwischen dem Index der institutionellen Barrieren einerseits und dem Vetopunkte-Index von Ganghof ( $r_s = 0,88$ ,  $N = 22$ ) sowie dem Index der Vetospieler und Mitregenten ( $r_s = 0,72$ ,  $N = 40$ ) andererseits. Die übrigen Korrelationen der Indizes der Tabelle 8 sind ebenfalls auf dem 0,01-Niveau signifikant, was für ihren inneren Zusammenhang spricht.

Korreliert man die Indikatoren der gemäßigten Demokratien laut Tabelle 8 mit den Schlüsselfaktoren der Lijphart-Studie von 1999 (Tabelle 7), ergeben sich allerdings nur mit dem Föderalismus-Unitarismus-Indikator durchweg starke, statistisch überzufällige Beziehungen. Die Größenordnung der Rangkorrelationen liegt zwischen  $r_s = 0,53$  (Index der Vetospieler und Mitregenten,  $N = 36$ ) und  $r_s = 0,79$  (Ganghofs Vetopunkte-Index,  $N = 22$ ). Lijpharts Exekutive-Parteien-Dimension hingegen hängt nicht signifikant mit den Indikatoren der Tabelle 8 zusammen – mit der Ausnahme einer mäßig hohen Korrelation mit dem Index der Vetospieler und Mitregenten ( $r_s = 0,42$ ,  $N = 36$ ). Die Indikatoren der gemäßigten Demokratie in Tabelle 8 erfassen demnach Strukturen, die über Lijpharts Mehrheits- und Konsensusdemokratie hinausweisen und nur mit Lijpharts Föderalismus-Unitarismus-Skala nennenswert korrelieren.

Die Tabelle 8 informiert zudem über die Position der einzelnen Staaten. Ihr zufolge werden die Legislative und die Exekutive in drei Staaten institutionell besonders eng gezügelt: in den USA, der Schweiz und der Bundesrepublik Deutschland. Das trifft sich mit Befunden der Forschung über Deutschland, wonach hierzulande vor allem bei einem oppositionellen Bundesrat außerordentlich viele Köche an den politischen Entscheidungen mitwirken (Abromeit/Stoiber 2006: 150) – was manchen Gerichten bekommt, anderen hingegen abträglich ist. Wer die Demokratie als „Versuch“ wertet, „die Exklusivität des staatlichen Machtmonopols durch Inklusion der Machtunterworfenen wenn nicht aufzuheben, so doch erträglich zu machen“ (Di Fabio 1998: 43), wird in Deutschland

besonders fündig. Die vielen Köche, die „Mitregenten“ (Jäger 1987: 51) und „Vetospieler“ (Tsebelis 1995), machen auch besser verständlich, warum in der Bundesrepublik Deutschland größere politische Richtungswechsel meist besonders schwer zu bewerkstelligen sind. Nur schwach gezügelt werden die Exekutive und ihre Legislativmehrheit demgegenüber in den Mehrheitsdemokratien, so in Großbritannien, Neuseeland (bis zur Wahlrechtsreform 1993) und Israel, aber auch in Schweden, Irland und Griechenland (Tabelle 8). Es verwundert nicht, wenn in diesen Staaten mitunter große politische Kurswechsel geplant und vollzogen werden (Schmidt 2005b).

Tabelle 8: Institutionelle Barrieren, Vetospieler und Mitregenten in 40 Demokratien im 21. Jahrhundert

Staat	Institutionelle Barrieren der zentralstaatlichen Legislative und Exekutive nach Schmidt (1996a)	Schmidt-Index der Vetospieler und Mitregenten	Vetopunkte-Index nach Ganghof (2005)	Erweiterter und aktualisierter Index der konstitutionellen Strukturen nach Huber u.a. (1993)
Australien	3	6	1,5	4
Bahamas	2	2		3
Barbados	1	2		3
Belgien	4	7	1,5	4
Botsuana	0	0		3
BR Deutschland	5	8	2,0	5
Costa Rica	1	1		0
Dänemark	3	3	0,5	0
Finnland	1	4	0	1
Frankreich	1	7		2
Griechenland	1	3	0	1
Großbritannien	2	2	0	3
Indien	3	6		3
Irland	2	4	0	0
Island	1	1	0	0
Israel	0	2	0	1
Italien	3	7	1,0	1
Jamaika	1	1		3
Japan	2	5	0	2
Kanada	3	3	1,5	4
Kolumbien	1	0		1
Luxemburg	2	6	0	0
Malta	2	1		1
Mauritius	2	3		2

Staat	Institutionelle Barrieren der zentralstaatlichen Legislative und Exekutive nach Schmidt (1996a)	Schmidt-Index der Vetospieler und Mitregenten	Vetopunkte-Index nach Ganghof (2005)	Erweiterter und aktualisierter Index der konstitutionellen Strukturen nach Huber u.a. (1993)
Neuseeland	1	3	0	1
Niederlande	2	7	0	1
Norwegen	1	2	0	1
Österreich	3	9	0,5	3
Papua-Neuguinea	1	3		3
Polen*	2	6		1
Portugal	1	3	0	0
Schweden	1	2	0	0
Schweiz	5	8	2,0	6
Slowakei*	2	4		1
Spanien	2	6	0,5	1
Trinidad + Tobago	1	2		3
Tschechien*	3	5		2
Ungarn*	2	5		2
USA	5	6		7
Venezuela	0	1		0
Mittelwert	1,95	3,9		1,98

Anmerkungen: Spalte 1: Die Auswahl der Länder basiert zwecks besserer Vergleichbarkeit mit Lijphart (1999) auf allen 36 etablierten Demokratien der Lijphart-Studie und – mit \* markiert – auf vier neuen Demokratien (Polen, Slowakei, Tschechien und Ungarn).

Spalte 2: Index der institutionellen Begrenzungen der zentralstaatlichen Legislative und Exekutive (Schmidt 1996a: 172) zu Beginn des Jahres 2008. Hohe (bzw. niedrige) Werte zeigen eine große (bzw. kleine) Anzahl mächtiger Mitregenten oder Nebenregierungen an und verweisen auf einen kleinen (bzw. großen) Handlungsspielraum der Mehrheit der zentralstaatlichen Legislative und der Exekutive. Der Index basiert auf der ungewichteten Addition von sechs Dummy-Variablen (1 = Begrenzung, 0 = sonstiges), die vor allem anhand von Banks u.a. (2007), Busch (1995), Fischer Weltalmanach (verschiedene Ausgaben), Gallagher/Mair/Laver (2001) und Lijphart (1984, 1999) gemessen wurden: 1) Barrieren infolge der Politiksteuerung durch die Europäische Union (EU-Mitgliedschaft = 1, sonstiges = 0), 2) Zentralisierungsgrad der Staatsstruktur (1 = Föderalismus, 0 = Einheitsstaat), 3) starker Bikameralismus (= 1, sonstiges = 0), 4) Schwierigkeitsgrad der Verfassungsrevision (1 = sehr schwierig, 0 = sonstiges), 5) Zentralbankautonomie nach Busch (1995) mit Erweiterung um das System der europäischen Zentralbanken (= 1, sonstiges = 0), 6) Referendum (1 = häufig, 0 = selten oder nie).

Spalte 3: Vom Verfasser in Weiterführung von Kaiser (1997) konstruierter Index. Dieser gibt die Zahl der wichtigsten Vetospieler und Mitregenten im politischen Prozess wider (Stand: Anfang 2008). „Mitregenten“ sind de facto, wenngleich nicht de jure, einflussreiche Mitgestalter bei der Abänderung des Status quo, aber nicht mit einem Vetorecht ausgestattete Akteure wie die konstitutionellen „Vetospieler“ im Sinne von Tsebelis (2002). Der Index basiert auf der ungewichteten Addition von zehn Dummy-Variablen („1“ signalisiert Vorhandensein eines Vetospielers oder Mitregenten, „0“ sonstiges): 1) Konkordanzdemokratie (=1, sonstiges = 0) (siehe Kapitel 18), 2) Föderalismus (= 1, sonstiges = 0), 3) Zentralbankautonomie (= 1, sonstiges = 0), 4) Lijphart-Index der richterlichen Kontrolle des Gesetzgebers (= 1, sonstiges = 0) (Lijphart 1999: 314), 5) EU-Mitgliedschaft (= 1, sonstiges = 0), 6) ausgeprägter Minderhei-

tenschutz (Kodierung als „0“ im Fall weit ausgebauter mehrheitsdemokratischer Strukturen, „1“ = Schutz durch verhandlungsdemokratische Arrangements), 7) Zweikammersystem (=1), Einkammersystem (=0), 8) Koalitionsregierung (= 1, Alleinregierung = 0), 9) Selbstverwaltungsstrukturen in der Sozialpolitik, gemessen an einer überwiegend sozialversicherungs-basierten Finanzierung der Sozialpolitik (= 1, sonstiges = 0), 10) ausgebauter Direktdemokratie (häufiges Gesetzesreferendum) (= 1, sonstiges = 0).

Spalte 4: Index der erforderlichen Gesetzgebungsmehrheit auf zentralstaatlicher Ebene Anfang 2000 nach Ganghof 2005: 416f., 421 mit Korrekturen gemäß Schreiben von Steffen Ganghof vom 5.7.2007. Der Index basiert auf der Addition von 1) starkem Bikameralismus (Punktwert 1) bzw. dezentralem Föderalismus (0,5) und sonstigem (0), 2) starker Verfassungsgerichtsbarkeit (1), mittlerer Stärke (0,5) bzw. sonstiges (0), 3) einfacher Gesetzes- und Referendumsinitiative (1) bzw. qualifizierter Initiative (0,5) und Fehlen von Direktdemokratie (0) und 4) starken supermajoritären Entscheidungsregeln (Minderheitenvetos = 1) bzw. thematisch eingeschränkter Supermajorität (0,5) und sonstiges (0).

Spalte 5: Vom Verfasser um zahlreiche alte und neue Demokratien erweiterte und aktualisierte Version des „index of constitutional structures“ von Huber/Ragin/Stephens (1993: 728) mit Stand von Beginn des Jahres 2008. Der Index basiert auf der Addition von fünf Indikatoren: 1) Föderalismus (0 = kein Föderalismus, 1 = schwacher Föderalismus, 2 = starker Föderalismus), 2) parlamentarisches Regierungssystem (= 0) versus Präzidentalismus oder Schweizer Typ der Kollegialregierung (= 1), 3) Verhältniswahlrecht (= 0), modifiziertes Verhältniswahlrecht (= 1), Mehrheitswahlrecht (= 2), 4) Bikameralismus (0 = keine zweite Kammer oder sehr schwache zweite Kammer, 1 = schwacher Bikameralismus, 2 = starker Bikameralismus), 5) Referendum (0 = selten oder nie, 1 = häufig).

### 19.5 Demokratieformen und Staatstätigkeit

Wer Lijpharts Demokratievergleich mit der Staatstätigkeitsforschung beispielsweise bei Schmidt, Ostheim, Siegel und Zohlnhöfer (2007) verknüpft, stößt auf Befunde, die Lijpharts Bewertung der Leistungsprofile der Demokratie teils stützen, teils über sie hinausweisen. In Mehrheitsdemokratien, insbesondere in zentralisierten Mehrheitsdemokratien, ist der Handlungsspielraum der Parlamentsmehrheit und ihrer Regierung tendenziell erheblich größer als in nichtmajoritären Demokratien. Das gilt umso mehr, je schwächer die sonstigen institutionellen Begrenzungen der Mehrheit sind – von den Vetospielern über mächtige Mitregenten bis zur verfassungsrechtlichen Einhegung des Parlaments und der Regierung. Je nach politischem Willen und Geschick kann der größere Handlungsspielraum für folgenreiche Weichenstellungen genutzt werden. Ferner kann ein Machtwechsel zwischen Regierung und Opposition in einer zentralisierten Mehrheitsdemokratie mit wenigen institutionellen Begrenzungen der Herrschaft besonders große Richtungswechsel in der Staatstätigkeit herbeiführen. Wie die Regierungspraxis der britischen Labour Party und die der britischen Conservative Party verdeutlichen, geschieht dies auch (Moon 1995), allerdings mit höchst unterschiedlichen Richtungsentscheidungen und Politikergebnissen. Davon zeugte zuvor schon die Politik der nordeuropäischen Sozialdemokratie zumindest bis

Ende der 1980er Jahre: „Politik gegen Märkte“ (Esping-Andersen 1985) und Politik zum Schutz gegen Marktabhängigkeit waren ihre Lösungen bei der Nutzung der günstigen institutionellen Rahmenbedingungen (Esping-Andersen 1990).

In einer dezentralisierten Konsensusdemokratie hingegen ist der Spielraum für radikale Kurswechsel in den meisten Fällen viel geringer. Und mehr noch gilt das in den Konsensusdemokratien, in denen die institutionellen Begrenzungen der Herrschaft besonders zahlreich und wirkungsmächtig sind, beispielsweise in der Schweiz (siehe Tabelle 8). In diesen Demokratien ist die politische Macht aufgeteilt und somit gezähmt oder zumindest gezügelt. Unter diesen Bedingungen führen selbst größere Regierungswechsel häufig keine grundlegenden Richtungswechsel der Staatstätigkeit herbei. Das erklärt, warum in Ländern mit starker konsensusdemokratischer Struktur, wie in der Schweiz, und in Staaten mit gemischter konsensus- und mehrheitsdemokratischer Institutionenordnung, wie in der Bundesrepublik Deutschland, radikale Kurswechsel nach rechts oder links sehr erschwert werden, selten sind oder gar nicht vorkommen. Das trägt auch zur Erklärung dafür bei, warum sich die sozial-liberale Koalition aus SPD und FDP in den 1970er Jahren mit ihrer „Politik der Inneren Reformen“ ähnlich schwertat (Schmidt 1978) wie später die von Helmut Kohl geführte CDU/CSU-FDP-Regierung mit dem Programm einer konservativ-liberalen „Wende“ (Lehmbruch 1989) und die erste rot-grüne Regierung Schröder (Egle/Ostheim/Zohlnhöfer 2003) ebenso wie die zweite (Egle/Zohlnhöfer 2006, Merkel u.a. 2006, Merkel 2007). Allerdings schließen konsensusdemokratische Schranken die Fähigkeit zu Kurswechseln in der Regierungspolitik nicht aus. Auch das zeigt die Geschichte der Bundesrepublik Deutschland (Egle 2006). Soweit diese Kurswechsel aber Verfassungsänderungen oder zustimmungspflichtige Gesetze einschließen, erfordern sie indes die Bildung einer formellen oder informellen Großen Koalition aus Bundestags- und Bundesratsmehrheit sowie aus Bundesregierung und der sie tragenden Parteien einerseits und der größten Oppositionspartei andererseits (Schmidt 2007). Spätestens an dieser Stelle erweist sich die Bundesrepublik Deutschland als ein „Staat der Großen Koalition“ (ebd.: 458ff.) – auch in Zeiten, in denen die Bundesregierung von einer kleinen Koalition gelenkt wird.

## Kapitel 20

### Direktdemokratie

„Government by the people“ buchstabieren die modernen Demokratien nicht als „Regierung durch das Volk“, sondern hauptsächlich als Regierung durch gewählte Vertreter des Volkes. Die Repräsentativdemokratie, die „Wahldemokratie“, gibt in ihnen Ton und Takt an, nicht die unmittelbare Volksherrschaft, die „Abstimmungsdemokratie“ (Kielmansegg 2006: 60). Das schließt den Einbau direktdemokratischer Institutionen nicht aus. Offen ist aber, ob diese zum Zuge kommen und – wenn ja – in welcher Form und in welchem Umfang. Auch in dieser Hinsicht unterscheiden sich die Demokratien der Gegenwart. Die Bandbreite reicht von der „Referendumsdemokratie“ (Nef 1988) der Schweiz bis zu Verfassungen, in denen die Direktdemokratie keine Rolle spielt.

#### 20.1 Direktdemokratie in der Bundesrepublik Deutschland

Die Bundesrepublik Deutschland gehört zu den Ländern, in denen auf gesamtstaatlicher Ebene das repräsentativdemokratische Element stark und die Direktdemokratie schwach ist. Auf Bundesebene ist nach derzeitiger Verfassungslage eine Volksabstimmung nur im Fall der Neugliederung des Bundesgebietes vorgesehen, auch wenn das Grundgesetz ein größeres Maß Direktdemokratie nicht ausschließt (Dreier 2006: 84). Der Grundgesetzartikel 146, der die Option einer neuen Verfassung, die vom deutschen Volk beschlossen wird, nennt, wird im Schrifttum mittlerweile überwiegend als eine Bestimmung angesehen, die mit der deutschen Einheit „funktions- und gegenstandslos“ (Roellecke 1991: 660) geworden ist. Im Schrifttum wird bisweilen eine weitere potenziell direktdemokratische Institution auf Bundesebene genannt. Das Kollektivpetitionsrecht nach Artikel 17 des Grundgesetzes zählen manche als schwache Variante einer Volksinitiative (Kriele 1992: 12). Überdies gibt es in der Verfassungswirklichkeit Deutschlands, wie in anderen Demokratien, „plebiszitäre Mechanismen neuer Art“ (Nidlauf 1992: 14). Zu ihnen gehört eine Bundestagswahl, die zum Personalplebiszit über die Kanzlerkandidaten stilisiert wird. Hierin haben scharfsichtige Beobachter schon früh das Äquivalent einer „unmittelbaren Volkswahl des Bundeskanzlers“ gesehen (Kirchheimer 1960: 1103).

Im Unterschied zur Bundesebene sind direktdemokratische Institutionen in den Verfassungen der deutschen Bundesländer viel wichtiger (Weixner 2002, Kost 2005, Magin/Eder/Vatter 2008) – wengleich so mancher Souverän ob der

mannigfachen Hürden für unmittelbare Volksherrschaft am Ende des Tages erüchtert sein mag (Kampwirth 2003). Die Verfassungen der deutschen Bundesländer sehen vor allem zwei direktdemokratische Formen vor: Initiativrechte sowie Volksabstimmungen über näher eingegrenzte Gesetzesvorlagen (Schiller 2007). Die Landesverfassung von Baden-Württemberg beispielsweise kennt das Initiativrecht auf Einbringung einer Gesetzesvorlage (Volksbegehren nach Art. 59) und die Volksabstimmung über diese Vorlage, wenn der Landtag der Gesetzesvorlage nicht unverändert zustimmt (Art. 60). Ferner sieht ihr Artikel 43 Abs. 2 die vorzeitige Landtagsauflösung aufgrund einer Volksabstimmung vor: Der Landtag ist vor dem Ablauf der Wahlperiode aufgelöst, „wenn die Auflösung von einem Sechstel der Wahlberechtigten verlangt wird und bei einer binnen sechs Wochen vorzunehmenden Volksabstimmung die Mehrheit der Wahlberechtigten diesem Verlangen beitrifft“ (Art. 43). Auch die Bayerische Landesverfassung enthält ein Volksbegehren und einen Volksentscheid über die Schaffung eines Gesetzes (Art. 74), und nach Art. 18 Abs. 3 kann auf Antrag von einer Million wahlberechtigter Staatsbürger der Landtag abberufen werden. Volksentscheide über den Staatshaushalt sind allerdings untersagt (Art. 73). Volksbegehren und Volksentscheid über Gesetzesentwürfe kennt auch die Verfassung des Landes Hessen (Art. 124). Ähnlich wie in Bayern sind Haushaltsplan, Abgabengesetze oder Besoldungsfragen von direktdemokratischen Abstimmungen ausgeschlossen. Der Artikel 68 der nordrhein-westfälischen Verfassung, der Volksbegehren und Volksentscheid über Erlass, Änderung oder Aufhebung von Gesetzen regelt, sieht ebenfalls eine direktdemokratische Bürgerbeteiligung vor.

Ähnliche Bestimmungen finden sich in den Verfassungen fast aller anderen Bundesländer (Kost 2005, 2008). Wie die politischen Eliten in Ostdeutschland, so betonen auch die Verfassungen der neuen Bundesländer die direktdemokratischen Strukturen sogar stärker als die der meisten alten Bundesländer (Bürklin u.a. 1997: 398ff.). Die 1990er Jahre standen in Deutschland insoweit tatsächlich im Zeichen der „Expansion der Direktdemokratie“ (Scharrow 1997: 451). So regeln in der Verfassung des Landes Brandenburg die Artikel 76 bis 78 die Volksinitiative, das Volksbegehren und den Volksentscheid. Diese Rechtsinstitutionen finden sich auch in den Verfassungen von Mecklenburg-Vorpommern (Art. 59 und 60), Sachsen (Art. 71 und 72), Sachsen-Anhalt (Art. 80 und 81) und Thüringen (Art. 81 und 82) sowie seit Mitte der 1990er Jahre in der Verfassung von Berlin (Art. 62 und 63).

Auf kommunaler Ebene ist die unmittelbare Bürgerbeteiligung noch weiter verbreitet als auf Landesebene, vor allem seit dem Siegeszug direktdemokratischer Entscheidungsrechte in Gestalt kommunaler Referenden ebenso wie als

Direkt- oder Urwahl des Bürgermeisters und des Landrats (Schiller/Mittendorf 2002, Kost 2006). Besonders weit ausgebaut wurde die lokale Direktdemokratie in Bayern und in Baden-Württemberg. Unmittelbare Bürgerpartizipation über die Direktwahl des Ersten Bürgermeisters ist in der Süddeutschen Ratsverfassung vorgesehen. Gestärkt wird das direktdemokratische Element in Baden-Württemberg durch das Bürgerbegehren und den Bürgerentscheid, die beide in der Kommunalverfassung des Landes verankert sind. Beide Regeln gelten im Übrigen auch in Hessen.

Warum spielt die Direktdemokratie in Deutschland auf Bundesebene keine größere Rolle? Unverträglichkeiten zwischen der Direktdemokratie und der auf „Verfassungssouveränität“ (Abromeit 1995) geeichten Staatsstruktur der Bundesrepublik sind hierfür mitverantwortlich (Kielmansegg 2006). Doch ohne den Niedergang der Weimarer Republik, die Negativbewertung ihrer direktdemokratischen Komponenten und den Aufstieg des Nationalsozialismus mitsamt seiner Akklamationsmechanismen ist die Distanz des Grundgesetzes zur Direktdemokratie nicht zu verstehen (Schwieger 2005). Im Grundgesetz schrieben die Verfassungsgeber Sicherungen gegen potenzielle Destabilisierungen nach Art des Niedergangs der Weimarer Republik fest: Sie schwächten das Amt des Bundespräsidenten, sie stärkten das des Regierungschefs, richteten das konstruktive Misstrauensvotum ein und verzichteten auf alles, was eine plebiszitäre Führerdemokratie im Weber'schen Sinne einschließlich direktdemokratischer Arrangements hätte fördern können. Das sollte die Bundesrepublik zugleich vom autoritären Staat abgrenzen, in dem mitunter der Volksentscheid als genuiner „Souveränitätsakt“ (Schmitt 1927: 47) und die Akklamation als urdemokratische Äußerung gewertet wurden (Adam 1992: 79). Für die repräsentativdemokratische Verfassung der Bundesrepublik sprach zudem die mittlerweile allerdings revisionsbedürftige Auffassung, die direktdemokratischen Institutionen seien mitursächlich für den Zusammenbruch der Weimarer Republik gewesen (Schiffers 1996). Als besonders destabilisierend galt die Kombination von Volkswahl des Reichspräsidenten, präsidentialem Parlamentsauflösungsrecht, präsidentialer Befugnis zur Ernennung und Entlassung des Reichskanzlers sowie von Volksentscheid und Volksbegehren. Bekräftigt wurde diese Auffassung durch die drei Volksabstimmungen, die im NS-Staat auf der Grundlage des „Gesetzes über Volksabstimmung“ vom 14.7.1933 zwecks Mobilisierung und Akklamation stattfanden: die Volksbefragung über den Austritt aus dem Völkerbund am 12.11.1933, nach Hindenburgs Tod die Volksabstimmung vom 19.8.1934 über die Zusammenführung des Amtes des Reichspräsidenten und des Reichskanzlers in der Person Adolf Hitlers und die Volksabstimmung vom 10.4.1938 über die „Wiedervereinigung Österreichs

mit dem Deutschen Reich“ (Schwieger 2005: 202ff.). Von solchen plebiszitären Elementen wollten die Verfassungsgeber das Grundgesetz freihalten. Darin bestärkte sie später der manipulative Einsatz von Volksabstimmungen in der Deutschen Demokratischen Republik, so im Falle der Plebiszite über den Volkskongress (1949), die Remilitarisierung (1951), den Friedensvertrag (1954) und über die Annahme der neuen DDR-Verfassung im Jahr 1968 (Samples 1998: 35f.).

## 20.2 Direktdemokratie im internationalen Vergleich

Mit der schwachen Direktdemokratie auf zentralstaatlicher Ebene ist Deutschland nicht allein (Batt 2006a, Kost 2008). An seiner Seite stehen Staaten mit nahezu exklusiv repräsentativdemokratischer Verfassung, wie Indien, Israel, Japan und bis 1999 die Niederlande, ferner kleinere Mehrheitsdemokratien wie Costa Rica und – hinsichtlich der Ebene des Bundes – Kanada und die USA (Kaufmann/Büchi/Braun 2006). Allerdings ist die unmittelbare Bürgerbeteiligung in den USA in den meisten Gemeinden und in 27 von insgesamt 51 Bundesstaaten weit ausgebaut (Moeckli 2007).

In einer zweiten Staatengruppe spielt die unmittelbare Demokratie auf nationaler Ebene jedoch eine beträchtliche Rolle (LeDuc/Svensson 2002). Zu ihr gehören seit der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts – geordnet nach der Häufigkeit der nationalen Volksabstimmungen – vor allem Italien, Irland und Neuseeland, Australien und Dänemark. Italiens Verfassung beispielsweise enthält ein fakultatIVES Referendum für Gesetzgebung und Verfassungsänderungen sowie die Gesetzesinitiative. Diese ist allerdings nur für die – partielle oder vollständige – Aufhebung eines geltenden Gesetzes bestimmt. Einschränkungen gelten auch in anderer Hinsicht. Die direktdemokratischen Einrichtungen sind in der Regel Initiativ- oder Konsultativverfahren ohne Verbindlichkeit oder bestehen aus dem Recht eines Verfassungsorgans, das Volk zur Beschlussfassung anzurufen. Doch damit wird die Stimmbürgerschaft nicht notwendig zum Souverän, sondern oft nur „zu einer Figur im politischen Schachspiel der Akteure der repräsentativen Demokratie“ (Kielmansegg 1996: 3). Das deutet darauf hin, dass auch in den Ländern mit höherer Frequenz der Volksabstimmungen der repräsentativdemokratische Entscheidungsmodus Vorrang vor dem direktdemokratischen hat.

Unangefochtener Spitzenreiter der Direktdemokratie in der Gegenwart ist die Schweiz. Kein anderes Land bietet seinen Staatsbürgern so viele Beteiligungsgelegenheiten wie die Eidgenossenschaft (Kaufmann/Büchi/Braun 2006). Dort ist die Direktdemokratie sehr weit ausgebaut (Vatter 2007). Wie groß der Abstand

zwischen der Direktdemokratie in der Schweiz und in anderen modernen Demokratien ist, zeigt allein die Zahl nationaler Referenda beispielsweise von 1945 bis ins frühe 21. Jahrhundert. In der Schweiz wurden in dieser Periode 390 nationale Volksabstimmungen abgehalten (1945-2006), und vor 1945 waren es mit 137 Abstimmungen mehr als die Hälfte aller Volksbeschlüsse in den heutzutage etablierten Demokratien (Tabelle 9). Mit weitem Abstand liegt Italien – gemessen am Zeitraum seit 1945 – an zweiter Stelle (63), gefolgt von Irland und Neuseeland (je 28), Australien (26), Dänemark (16) und Frankreich einschließlich der IV. Republik (14). Spanien und Schweden mit je fünf Volksabstimmungen sowie Griechenland mit vier Referenda nehmen die nächsten Plätze ein – vor Ländern, in denen seit 1945 ein Referendum oder zwei nationale Volksabstimmungen abgehalten worden sind (Belgien, Finnland, Großbritannien, Kanada, Niederlande, Norwegen, Österreich und Portugal). Hieran schließt sich die Gruppe der Staaten mit maximaler Repräsentativ- und fehlender Direktdemokratie auf zentralstaatlicher Ebene an (Tabelle 9).

Die Binnengruppenvariation ist ebenfalls beachtlich: In den Ländern mit nennenswerter Direktdemokratie beispielsweise variieren Form und Reichweite der unmittelbaren Demokratie (Kaufmann/Büchi/Braun 2006: 241ff.). Die Volksabstimmung kann von unten, durch die Stimmberechtigten ausgelöst werden, wie bei der Volksinitiative, oder von oben, durch gewählte Volksvertreter oder durch Regierungen. Auch kann sie automatisch erfolgen, wie im Falle eines obligatorischen Referendums, oder fakultativ. Ferner variiert der Referendumstyp. Zustimmung des Volkes zu einem Beschluss des Parlaments ist eine Variante („Zustimmungsreferendum“), das „Entscheidungsreferendum“ eine zweite (Jung 2001: 87): In diesem Falle entscheidet das Volk anstelle des Parlaments. Zudem sind Unterscheidungen nach Breite und Tiefe der direktdemokratisch zu entscheidenden Materien und nach einfacher bzw. qualifizierter Abstimmung erforderlich (Jung 2001: 241ff.).

Wird das Volk häufig zur Urne gerufen, wie in der Schweiz, stimmt es teils über Wichtiges, teils über weniger Wichtiges ab. Hingegen wird in Staaten, in denen Volksabstimmungen seltener abgehalten werden, oft über brisante Angelegenheiten entschieden (LeDuc 2003). In Italien beispielsweise urteilte der Demos über heftig umstrittene Themen wie Scheidungsrecht, Abtreibung, Parteienfinanzierung und Kernenergiepolitik. Scheidungsrecht und Abtreibung waren auch in Irland Themen nationaler Volksabstimmungen (1983, 1986, 1992, 1995 und 2002). Über den Ausstieg aus der Kernenergie stimmten 1980 die Schweden ab, und Spaniens Wähler beschlossen 1986 die Mitgliedschaft des Landes in der NATO. Über die Beendigung des Algerienkrieges wurde in Frankreich 1960 im

Plebizit entschieden. Nicht zuletzt standen auch die Mitgliedschaft in der Europäischen Staatengemeinschaft und die Modalitäten der Europäischen Integration im Mittelpunkt von Volksabstimmungen, so in Norwegen (wo in den 1970er Jahren und erneut 1994 eine Mehrheit gegen einen Antrag auf EG- bzw. EU-Mitgliedschaft votierte), Großbritannien, Dänemark (wo die später korrigierte Ablehnung des Vertrages von Maastricht im Juni 1992 für großes Aufsehen sorgte), in Frankreich, dessen Bürger im September 1992 ebenfalls zur Abstimmung über den Maastrichter Vertrag gerufen wurden und ihn mit knapper Mehrheit befürworteten, sowie in Finnland, Österreich und Schweden 1994, wo die Abstimmung im Sinne der EU positiv ausging, oder in Frankreich und den Niederlanden, wo 2005 gegen die Europäische Verfassung gestimmt wurde.

Tabelle 9: Nationale Referenda und Volksinitiativen in etablierten Demokratien vor und nach 1945

Land	vor 1945	1945-1969	1970-2006	1945-2006
Australien	21	7	19	26
Belgien	0	1	0	1
Bundesrepublik Deutschland	6	0	0	0
Dänemark	3	8	8	16
Finnland	1	0	1	1
Frankreich	14	9	5	14
Griechenland	3	2	2	4
Großbritannien	0	0	1	1
Indien	0	0	0	0
Irland	1	3	25	28
Israel	0	0	0	0
Italien	2	1	62	63
Japan	0	0	0	0
Kanada	2	0	1	1
Neuseeland	17	13	15	28
Niederlande	2	0	1	1
Norwegen	4	0	2	2
Österreich	1	0	2	2
Portugal	1	0	2	2
Schweden	1	2	3	5
Schweiz	137	81	309	390
Spanien	3	2	4	6
USA	0	0	0	0
Total	219	129	462	591

Anmerkung: Berücksichtigt wurden alle seit 1950 durchgängig demokratisch verfassten Länder (gemessen an den Demokratie-Autokratieskalen von Marshall/Jaggers 2004), ferner

Indien sowie Griechenland, Portugal und Spanien seit der Demokratisierung Mitte der 1970er Jahre. Quellen: Butler/Ranney 1994: 266ff. (Appendix A), Research Centre on Direct Democracy, Université Genève (<http://c2d.unige.ch> vom 9.7.2007), ergänzend: Müller, Beat: Suchmaschine für Direkte Demokratie (<http://www.sudd.ch>, Zugriff am 9.7.2007).

Zeile Bundesrepublik Deutschland: Zahlen vor 1949 beziehen sich auf das Deutsche Reich.

### 20.3 Instrumente und Leistungsprofile der Schweizer Referendumsdemokratie

Besonders bedenkenswert sind die direktdemokratischen Einrichtungen der Schweiz. Die unmittelbare Demokratie ist heutzutage in den größeren Staaten nirgendwo weiter ausgebaut als in der Eidgenossenschaft (Fossedal 2002). Wer Urteile über die Direktdemokratie im Kontext eines wohlhabenden Landes mit langer demokratischer Tradition an der Praxis überprüfen will, kann die Schweiz als ein Quasi-Experiment betrachten. Allein auf der Bundesebene stehen dem Volk vier direktdemokratische Instrumente zur Verfügung.

Die erste direktdemokratische Waffe des Schweizer Demos ist das fakultative Gesetzesreferendum gemäß Artikel 141 der Bundesverfassung. Es wurde 1874 eingeführt, ist das älteste direktdemokratische Instrument auf Bundesebene und wurde in rund sieben Prozent aller möglichen Fälle genutzt (Trechsel 1999: 588). Auf Verlangen von 50.000 Stimmberechtigten (bis 1977 30.000) oder acht Kantonen werden dem Volk Bundesgesetze zur Abstimmung unterbreitet oder als dringlich erklärte Bundesgesetze, deren Geltungsdauer ein Jahr übersteigt, oder Bundesbeschlüsse, soweit Verfassung oder Gesetz dies vorsehen, oder bestimmte völkerrechtliche Verträge, insbesondere Verträge zum Beitritt zu einer internationalen Organisation und Verträge, die unbefristet und unkündbar sind. Beschlossen wird durch das „Volksmehr“, also die Abstimmendenmehrheit. Das fakultative Referendum zwingt den Gesetzgeber, referendumsfeste Gesetze zu zimmern. Das aber ist das Einfallstor für den Formwandel des politischen Systems hin zu einer Konkordanzdemokratie, von dem weiter unten berichtet wird.

Das zweite direktdemokratische Hauptinstrument ist die 1891 eingeführte Volksinitiative auf Teilrevision der Bundesverfassung nach Artikel 139 (neu) der Bundesverfassung – das bislang in der Schweiz am häufigsten verwendete Werkzeug der Direktdemokratie. Die Volksinitiative setzt den Vorschlag von 100.000 Stimmberechtigten voraus (bis 1977 50.000). Mit der Volksinitiative kann das Volk dem Parlament und der Regierung eine allgemeine Anregung oder einen ausgearbeiteten Entwurf vorgeben und hiermit beide zur Vorlage eines Gesetzes oder eines Gegenantrages zwingen. Die Volksinitiative ist das Instrument der vorgehenden Kontrolle des Gesetzgebers durch das stimmberechtigte Volk. Im

Unterschied zur weiter unten erläuterten Volksinitiative auf Totalrevision stimmen in diesem Fall laut Bundesverfassung „Volk und Stände“ ab: Beschlüsse erfordern die Zustimmung der Mehrheit der Abstimmenden und der Mehrheit der Kantone, wobei das Ergebnis der Volksabstimmung im Kanton als dessen Standesstimme gilt. Dabei haben die Kantone Obwalden, Nidwalden, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Appenzell-Ausserrhododen und Appenzell-Innerrhododen jeweils nur eine halbe Kantonsstimme (Artikel 142 IV der Bundesverfassung).

Das obligatorische Verfassungs- und Staatsvertragsreferendum gemäß Artikel 140 der Bundesverfassung ist die dritte direktdemokratische Waffe des Stimmvolkes. Es ermöglicht dem Volk durch „Volks“- und „Ständemehr“ die nachträgliche Kontrolle des Verfassungsgebers und der Regierung. Es sieht Abstimmungen in folgenden Fällen vor: Änderung der Bundesverfassung, Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Gemeinschaften und dringlich erklärte Bundesgesetze, die keine Verfassungsgrundlage haben und deren Geltungsdauer ein Jahr übersteigt.

Das vierte Hauptinstrument des Stimmvolkes ist die Volksinitiative auf Totalrevision der Bundesverfassung. Sie erfordert den Vorschlag von 100.000 Stimmberechtigten und sieht die Abstimmung durch das Stimmvolk vor, und zwar ohne Beteiligung der Stände. Ihre Grundlage ist der Artikel 138 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Bisher wurde die Volksinitiative auf Totalrevision nur einmal – 1935 – angestrengt, und zwar erfolglos.

Die bisweilen angestrebte Gesetzesinitiative auf Bundesebene wurde in der Eidgenossenschaft bislang ebenso wenig verwirklicht wie das Finanzreferendum auf Bundesebene. Allerdings stehen den Schweizer Bürgern in den Kantonen und Gemeinden weitere direktdemokratische Beteiligungsformen offen (Vatter 2002). In den Kantonen und den Gemeinden sind die direktdemokratischen Einrichtungen sogar noch weiter ausgebaut als auf der Bundesebene (Vatter 2007: 78ff.). Denn in den Kantonen und Gemeinden kommen – im Unterschied zum Bund – auch die Gesetzesinitiative und das Finanzreferendum zum Zuge (Bützer 2007). So hat beispielsweise die Mehrzahl der Kantone die Beschlüsse über öffentliche Ausgaben, die einen bestimmten Betrag übersteigen, dem obligatorischen Referendum unterworfen. In den übrigen Kantonen greift zumindest das fakultative Finanzreferendum. Die meisten Kantonsverfassungen schreiben zudem ein Referendum über den Abschluss eines interkantonalen Vertrages vor. Hinzu kommen Abstimmungen in den Gemeinden und der Volksentscheid über Steuervorlagen. Sie sind dafür mitverantwortlich, dass die Steuerbelastung in der Schweiz von Kanton zu Kanton und von Gemeinde zu Gemeinde unterschiedlich ist.

Welche Erfahrungen wurden mit der Schweizer Direktdemokratie gemacht? Schumpeter hatte sie noch als eine kuriose, kaum verallgemeinerbare Annäherung an die klassische, nach seiner Sicht überholte Demokratiedefinition eingestuft. Was sollte von einer Welt verallgemeinerbar sein, die nur aus Bauern, Hotels, Banken und ansonsten aus simplen politischen Entscheidungslagen bestehe, so Schumpeter (1996: 267)? Doch Schumpeter irrte. Die Schweizer Direktdemokratie lässt verallgemeinerbare Lehren zu – wobei diese ungünstiger als das sind, was die Protagonisten der unmittelbaren Demokratie erhoffen, aber besser als das, was ihre Kritiker befürchten (Kriesi 2008). Fünfzehn dieser Lehren verdienen besondere Beachtung.

1. Die Direktdemokratie nach Schweizer Art vergrößert das Angebot an politischen Beteiligungsmöglichkeiten in großem Umfang. Sie sorgt für eine „volle Demokratie“, nicht nur für eine „Teilzeitdemokratie“ (Beedham 1996, Übersetzung d. Verfassers). Wer in politischer Beteiligung einen Wert an sich sieht und hofft, dass die meisten Bürger gleicher Meinung sind, wird in der Schweiz fündig. Allerdings ist dem Wein ein Wermutstropfen beizumischen: Das direktdemokratische Beteiligungsangebot wird vom Stimmvolk angenommen und weit hin als unhintergehbare Errungenschaft gewertet. Die Abstimmungsbeteiligung allerdings fällt niedriger aus. Sie pendelt mittlerweile im Durchschnitt zwischen 35 und 45 Prozent – auf etwas niedrigerem Stand als früher – und erreicht nur bei besonders aufwühlenden Themen höhere Werte.

2. Die Schweizer Direktdemokratie zeigt, dass die weit ausgebauten Partizipationsrechte und ihre Nutzung verträglich sind mit politischer Stabilität, sozialer Kohäsion und hoher wirtschaftlicher Leistungskraft. Die Vereinbarkeit von Beteiligung, Stabilität, Kohäsion und Leistung relativiert die verbreitete These, dass der vollen Demokratie ein beträchtliches Zerstörungspotenzial eigen sei.

3. Nicht wenige Kritiker sehen in der Direktdemokratie ein „Fest für Demagogen“ (Stürmer 2000). Das ist nicht ausgeschlossen. Doch ist die Direktdemokratie auch ein Fest für beteiligungsinteressierte und politisch kompetente Staatsbürger (Bryan 2004). Nicht zu vergessen ist der wachsende Anteil kompetenter Bürger infolge intensiver Willensbildung, besserer Information und höherer formaler Bildung. Dieser Anteil wird in der Schweiz mittlerweile auf rund 60 Prozent geschätzt (Kriesi 2005). Zudem sind die Volksabstimmungen ein politisches und gesellschaftliches Ereignis, ja bei großen Abstimmungsthemen ein Erlebnis allerersten Ranges – ein nicht zu unterschätzender Vorteil in einer Gesellschaft, die nach Erlebnissen hungert.

4. Auch im Hinblick auf Identitätsfragen und Zufriedenheit kann sich die Schweizer Direktdemokratie sehen lassen. Im Großen und Ganzen befestigt die Direktdemokratie die kollektive Identität. Überdies sorgt sie insgesamt für beträchtliche politische Zufriedenheit der Schweizer Bürger, nicht zuletzt wohl dadurch, dass die vielen direktdemokratischen Gelegenheiten, einem Sicherheitsventil gleich, aufgestauten Druck rasch und zuverlässig ableiten können – vorausgesetzt, die Spaltung zwischen Gewinnern und Verlierern von Abstimmungen verfestigt sich nicht dauerhaft. Dann würde die Direktdemokratie zu einem Instrument der Spaltung der Gesellschaft werden.

5. Zudem wirkt die Direktdemokratie in einer Weise, die liberale Beobachter begrüßen und Staatsinterventionisten bergwöhnen: Sie bremst die Staatstätigkeit in sachlicher und zeitlicher Hinsicht (Obinger 1998) – nicht nur bei Ausbaureformen, sondern auch beispielsweise beim Um- und Rückbau der Sozialpolitik (Freitag/Wagschal 2007). Weil sie dem Bürger die Kosten öffentlicher Entscheidungen klarer vor Augen führt, ist die Neigung zu etatistischen Lösungen, die meist hohe Steuern oder Sozialabgaben erfordern, geringer als in den meisten Repräsentativdemokratien (Eichenberger 1999). Das legt dem Gesetzgeber steuer- und ausgabenpolitische Daumenschrauben an und verschafft den Bürgern mehr Spielraum, verlangt von ihnen aber auch, die Daseinsvorsorge in größerem Umfang selber zu meistern und nicht an den Staat zu delegieren. Insgesamt verlangsamte die Direktdemokratie den Auf- und Ausbau des Sozialstaates. Sie ist mitursächlich dafür, dass die Schweizer Sozialpolitik später als anderswo in Westeuropa ausgebaut wurde (Obinger 1998, Wagschal/Obinger 2000), und sie trägt auch zur konservativen Regelung des Schwangerschaftsabbruchs bei (Gindulis 2003).

6. Allerdings sind der Brems-, der Verzögerungs- oder gar der Blockierungseffekt der Direktdemokratie für Staatseingriffe zweiwertig. Die Direktdemokratie kann auf diesem Weg Wachstumskräfte stärken (Freitag/Vatter 2000). Auch trägt sie ihr Scherflein dazu bei, dass modische ausländische Neuerungen in der Schweiz oft nur mit beträchtlicher Verzögerung eingeführt oder gar nicht übernommen werden. Deshalb werden mögliche Fehler erst später oder in verminderter Form mitgemacht oder vermieden. Freilich bringt die verzögerte Diffusion das Risiko mit sich, potenziell Nutzen bringende Neuerungen zu spät aufzunehmen. Je nach politischer Vorliebe zählen zum Für und Wider dieser Auffassung die schwache Aufnahme keynesianischen Gedankenguts in der Schweizerischen Wirtschaftspolitik, die lange Zeit zögerliche Haltung zur aktiven Arbeitsmarktpolitik, die Zügelung der Steuer- und der Staatsausgabenpolitik und lange auch die Verzögerung der Sozialpolitik. Die Direktdemokratie kann aber auch in unerwünschte Rich-

tungen wirken, beispielsweise wenn sie als zusätzliche Vetomacht ins Spiel kommt und die Kapazität zum Politikwechsel vermindert oder gar in einen „Reformstau“ führt (Wittmann 2001).

7. Manche Beobachter meinen fälschlicherweise, dass in der Schweizer Direktdemokratie die politische Gleichheit besonders weit vorangekommen sei. In Wirklichkeit entpuppt sich die Schweiz jedoch als eine Demokratie mit besonders starker Beteiligung der Wähler mit höherem sozioökonomischem Status und breiterer sozialer Integration (Trechsel 1999: 564). Direktdemokratie ist in besonderem Maße eben auch ein Fest für beteiligungswillige, -geschulte und -freudige Bürger (siehe Kapitel 16).

8. Ernüchternd für Demokratisierer ist auch die bescheidene Qualität des demokratischen Diskurses. Der Diskurs ist nicht sonderlich elaboriert. Ferner erfolgt er hauptsächlich innerhalb der Sprachgruppen. Überwiegend nehmen an ihm nur die Eliten und die mittleren und oberen Schichten der Stimmberechtigten teil. Eine Aussprache zwischen den verschiedenen Sprachgruppen der Schweiz hingegen findet kaum statt. Zur Erläuterung ist hinzuzufügen, dass sich nur ein Teil der Schweizer untereinander verständigen kann. Einsprachig sind 65 Prozent der Deutsch-Schweizer, 43 Prozent der Romands, 27 Prozent der Tessiner und 20 Prozent der Rätoromanen. Und laut einer Umfrage aus dem Jahre 1994 sprechen von den Deutsch-Schweizern nur 26 Prozent Französisch und 25 Prozent Englisch, nur 30 Prozent der Tessiner sprechen Deutsch und 34 Prozent Französisch, und nur 20 Prozent der Romands beherrschen Deutsch und 60 Prozent Englisch (Bundesamt für Statistik 1996: 356; Kriesi u.a. 1996: 15, 84f.). Die öffentliche Aussprache in der Schweiz erfolgt demnach größtenteils nur in den Sprachgruppen. Allerdings – und das ist laut Theorie der Konkordanzdemokratie entscheidend (siehe Kapitel 18) – wird diese Segmentierung durch die sprachsegmentübergreifende Kommunikation und Kooperation der Eliten überbrückt.

9. Wenig erbaulich für die Fürsprecher der Direktdemokratie ist auch der Befund, wonach deren Schweizer Variante an einem Diskriminierungsproblem laboriert. Gewiss: Gewinner und Verlierer sind je nach Volksabstimmung verschieden. Doch bei etlichen wichtigen Entscheidungen, beispielsweise über die Europapolitik, spaltet der ‚Röstigraben‘ das Land – die Spaltung zwischen der deutsch- und der französischsprachigen Schweiz. Die französischsprachige Schweiz drängt mehrheitlich auf Beitritt zur Europäischen Union, die deutschsprachige Schweiz hingegen ist bislang mehrheitlich dagegen. Die Spaltung geht tief und hat im französischsprachigen Teil der Eidgenossenschaft mitunter den Ruf nach Sezession laut werden lassen. Hohe Reformhürden verstärken das Diskriminierungsproblem. Bei Abstimmungen, die neben dem „Volksmehr“ das „Ständemehr“

erfordern, also die Mehrheit der Abstimmenden und die Zustimmung der Mehrheit der Kantone, können kleine Wählergruppen in den bevölkerungsschwachen deutschsprachigen Kantonen weitreichende Reformen gesamtstaatlicher Art blockieren.

10. Damit hängt ein weiteres Problem zusammen. Die Direktdemokratie verhindert eine kohärente Politik. So behaupten es ihre Kritiker, weil die Direktdemokratie wandernde Mehrheiten wahrscheinlich macht. Tatsächlich kann mit einer Politik aus einem Guss nicht gerechnet werden, wenn die Referenda und Volksinitiativen jeweils von unterschiedlich zusammengesetzten Bündnissen gewonnen werden, zum Beispiel von einer Koalition, die lieber A als B hätte, sodann von einer Allianz, die B vor C haben will, und anschließend von einer Mehrheit, die C gegenüber A favorisiert. Doch hiermit entstehen wandernde, völlig instabile Mehrheiten, weil jeder Sieger bei der nächsten Abstimmung überstimmt wird (siehe Kapitel 15).

11. Ferner ist die Referendumsfestigkeit zu bedenken. Vor allem das fakultative Gesetzesreferendum fördert den Auf- und Ausbau der Konkordanzdemokratie. Diesen Mechanismus hat Leonhard Neidhart, ein Schweizer Politikwissenschaftler, aufgedeckt (1970, 1988): Weil organisations- und konfliktfähige Gruppen ein Gesetz mit dem fakultativen Referendum belangen können, wird der Gesetzgeber die Referendumsdrohung im ureigenen Interesse ernst nehmen und bestrebt sein, referendumsfähige Gruppen frühzeitig zu kooptieren – beispielsweise durch Aufnahme in die Regierung, Einbindung in die Willensbildung oder anderweitige Berücksichtigung von Forderungen der einflussreichsten Gruppen. Das aber stärkt eine Demokratieform, die eher hinter verschlossenen als offenen Türen praktiziert wird. Die Volksinitiative hingegen wirkt anders: Sie kann Innovationen anstoßen. Sie kann allerdings auch die beteiligten Initiativgruppen zur Kooperation zwingen und mitunter mit Bürokratisierung überziehen.

12. Ein beträchtlicher Anteil der Volksabstimmungen in der Schweiz fällt nicht regierungskritisch aus, sondern regierungsfreundlich. Das „behördendesavouierende Abstimmungsverhalten“ (Trechsel 1999: 577) nimmt sogar ab. Auch das wird die Beobachter enttäuschen, die von der Direktdemokratie vor allem mehr Kontrolle der Regierenden erwarten. Und enttäuscht werden am Ende auch diejenigen sein, die von der Direktdemokratie die Stärkung der Anliegen radikaler Parteien erwarten. In der Schweiz jedenfalls war das bislang meist nicht der Fall: Dort folgt das Volk im Großen und Ganzen den Abstimmungsparolen der Parteien – jedoch mit charakteristischen Akzenten: Die größte Durchschlagskraft haben die Parolen der Mitte-Parteien, insbesondere der CVP und der FDP, und die der

Produzenteninteressen, vor allem die der Arbeitgeberverbände (Wagschal 2007a: 326f.).

13. Die Wirkungen der Direktdemokratie sind je nach Instrument verschieden. Besonders wichtig ist der Unterschied zwischen Referendum und Volksinitiative. Mit Hilfe des Referendums können die Stimmberechtigten nach Abschluss des parlamentarischen Entscheidungsprozesses den Inhalt der Entscheidung angreifen. Das Referendum erhält hierdurch „den Charakter des Vetos“, das „den Stimmbürgern die Möglichkeit gibt, die Durchsetzung eines Projekts, das ihnen nicht paßt, zu verhindern“ (Kriesi 1991: 45). Das Referendum ermöglicht sachfragenspezifische Opposition. Solche direktdemokratisch verwurzelte Opposition kann den Fortschritt hemmen, wie Max Weber meinte (1988a: 290), aber auch den Rückschritt.

In eine andere Richtung wirkt die Volksinitiative. Sie unterwirft den Input des politischen Prozesses der Kontrolle des Stimmvolkes, nicht den Output. Mit der Volksinitiative können die Bürger der Politik Anstöße geben. Mit ihr können sie politische Probleme auf die Tagesordnung der etablierten Politik setzen. Somit kann das Volk die politische Führungsschicht zwingen, sich eines Themas anzunehmen. Mit der Volksinitiative erhält das Stimmvolk oder ein Teil desselben die Chance der letztendlichen Kontrolle der Tagesordnung. Damit kommt es dem Dahl'schen Ideal der Demokratie näher als andere Demokratietypen (Dahl 1998). Obendrein erfordert die Initiative eine verbindliche Stellungnahme der Stimmbürger, und dies sowie der Abstimmungskampf stärken die öffentliche Meinungsbildung. Ob die Volksinitiative die gewünschte Öffnung des politischen Systems herbeiführt und wie weit das erfolgt, wird unterschiedlich beurteilt. Kritiker beklagen hohe Zugangsbarrieren zur Initiative. Die für das Sammeln von 100.000 Unterschriften erforderlichen Ressourcen stellen die Organisations- und Finanzkraft der Initiatoren vor hohe Hürden. Groß ist auch der Organisations- und Finanzbedarf des Abstimmungskampfes. Häufig werden hierdurch organisationsmächtige und konfliktfähige Interessengruppen bevorteilt.

Allerdings hat die Volksinitiative, ähnlich wie das Referendum, auch eine latente Integrationsfunktion. Wie ihre Wirkung auf die Schweizer Friedensbewegung verdeutlicht, zwingt die Volksinitiative die Opposition, die in der Regel organisatorisch und ideologisch zersplittert ist, zur Bündelung ihrer Forderungen. Die Volksinitiative verlangt den Oppositionsgruppen Konzessionen ab. Zugleich bindet sie einen beachtlichen Teil der Kräfte der Opposition. Häufig schränkt sie hierdurch deren Handlungsrepertoire ein. Auch wird in diesem Prozess, so insbesondere die These von Epple-Gass (1988), mitunter in die Opposition eine zentralistische und bürokratische Tendenz eingebaut. Insoweit ruft die Direktdemo-

kratie bei manchen Kritikern zwiespältige Gefühle hervor. Sie erweitert die Beteiligungsmöglichkeiten und wirkt zugleich „wie ein Schwamm“ (Kriesi 1991: 47). Das politische System wird durch die Direktdemokratie zur Absorption unterschiedlicher Forderungen geöffnet, nimmt diese Forderungen zuverlässig auf, ist aber nur begrenzt in der Lage, sie in konkrete Entscheidungen umzusetzen.

14. Die Schweizer Referendumsdemokratie wirkt in zwei Richtungen: Sie wirkt integrativ – aufgrund größerer Mitsprache, hoher Mehrheitsschwellen und des hiermit gegebenen Minderheitenschutzes. Und sie wirkt konservativ-stabilisierend – sie sichert gegen weitergehende Staatseingriffe und Umverteilungen, wodurch die Kantone vor dem Bund geschützt werden, die romanische Schweiz vor Majorisierung durch die deutschsprachigen Kantone und ältere Besitzstände vor Umverteilungsgelüsten (Neidhart 1970, 1988a: 51, 1992). In der Schweiz funktioniert die Direktdemokratie demnach weithin nicht als „Prämie für Demagogen“, sondern als Belohnung für Stabilisatoren, als Instrument des Minoritätenschutzes und als Werkzeug der Integration. Das gilt es abzuwägen mit der These, dass direktdemokratische Arrangements hinsichtlich der politischen Steuerung und der durch Politikoutput erzeugten Legitimität nur begrenzt tauglich sind. Direkt-demokratische Verfahren taugen in der Tat hauptsächlich nur „zur Legitimation einfacher Entscheidungen von großem verfassungspolitischem Gewicht“ (Scharpf 1998: 164), aber nicht als Instrumente zur Bewältigung von komplexen Problemen.

15. Nicht zu übersehen sind starke Effekte der Direktdemokratie auf die Machtverteilung. Bleibt alles Übrige gleich, so lehrt der Schweizer Fall, wird eine starke Direktdemokratie voraussichtlich die Rolle des Parteiensystems und des Parteienwettbewerbs dort erheblich schwächen, wo beide schon relativ schwach sind, und dort weiter stärken, wo beide schon stark sind. Die Direktdemokratie wird unter sonst gleichen Bedingungen zudem den Föderalismus unterhöheln, sofern nicht – wie in der Schweiz – in oder zwischen den Gliedstaaten und zwischen den Gemeinden ebenfalls plebiszitäre Sicherungen gegen Eingriffe „von oben“ oder „von unten“ eingebaut sind. Bleibt alles Übrige gleich, wird die Direktdemokratie den Parlamentarismus zurückdrängen und die unmittelbare politische Beteiligung stärken. Voraussichtlich erhöht die Direktdemokratie den Politisierungsgrad. Ferner vergrößert sie mit großer Wahrscheinlichkeit die Zahl der Vetospieler und vermindert somit die Beweglichkeit der Politik gegenüber neuen Herausforderungen. Das gilt es ebenso zu berücksichtigen wie die höheren Konsensbildungs- und Entscheidungskosten.

Insgesamt zeigt das Schweizer Beispiel, dass die Direktdemokratie die Mitwirkungsgelegenheiten der Bürger weit über das in den meisten modernen Demokratien übliche Maß hinaus erweitert hat. Die direktdemokratischen Instrumente in der Schweiz haben zudem die Integrationsfähigkeit des politischen Systems verbessert, zugleich die Kontrollchancen vergrößert, die Informationsbasis erweitert, einige Gegengewichte gegen starke Interessenverbände geschaffen, die Bürger politisch relativ zufrieden gemacht und insgesamt maßgeblich zur Legitimität politischer Entscheidungen beigetragen (Eichenberger 1999). Kein geringes Verdienst! Auf der anderen Seite der Medaille steht die Verkomplizierung des politischen Entscheidungsprozesses. Die Direktdemokratie erzeugt hohe Konsensbildungskosten – in zeitlicher, sachlicher und sozialer Hinsicht. Ein Teil der Kosten besteht aus erschwerten und verlängerten Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen. Sie sind ein Grund der oftmals beklagten „helvetischen Verzögerung“. Rasche politische Reaktionen der Regierungen sind selten. Bis zur Reifung des Konsenses verstreicht viel Zeit – sofern überhaupt Einvernehmen erzielt wird.

#### 20.4 Stärken und Schwächen der Direktdemokratie

Die Direktdemokratie ist eine „Prämie für jeden Demagogen“. Für diese These erhielt Theodor Heuss, der spätere erste Bundespräsident der Bundesrepublik Deutschland, viel Beifall, als er sie in den Beratungen im Parlamentarischen Rat vortrug (Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg 1993: 54). Sie findet auch heute noch Anklang (Stürmer 2000). Doch der Stand der empirischen Demokratieforschung lässt es nicht länger zu, direktdemokratische Verfahren rundweg als Instrumente demagogischer Werbung von Gefolgschaft und als Ursache politischer Destabilisierung zu werten (Freitag/Wagschal 2007). Gewiss können direktdemokratische Verfahren demagogenfreundlich wirken, der italienische Faschismus und Deutschlands Nationalsozialismus zeigen es, und Plebiszite in „defekten Demokratien“ stützen diese These. Doch mittlerweile betont die Forschung, allerdings mit Blick vor allem auf die wohlhabenden etablierten Demokratien, allen voran die Schweiz, eher die strukturkonservierende und integrierende Funktion der Direktdemokratie als die der Akklamation.

Deshalb sehen heutzutage viele in der Direktdemokratie eher ein „Heilmittel mit Nebenwirkungen“ (Di Fabio 1998: 127) als eine Prämie für Volksverführer. Für die Direktdemokratie spricht im Besonderen, dass sie den Grundsatz des „government by the people“, also Regierung durch das Volk, ernster nimmt als andere Demokratieformen (Jung/Knemeyer 2001). Auch kann sie bei fortgeschrit-

tener Kommunikationstechnologie, wie dem Internet, das Verlangen nach verstärkter Beteiligung des Stimmvolkes besser verwirklichen als je zuvor (Budge 2006). Zudem ist die Direktdemokratie nicht notwendigerweise instabiler als die Repräsentativdemokratie (ebd.). Manche lobpreisen die unmittelbare Demokratie sogar in höchsten Tönen: Sorgt sie nicht vorbildlich für verbesserte Responsivität, Versachlichung der Debatte, politische Bildung des Volkes und für flexibilisierte oder „einfach bessere Politik“, so ihre Fürsprecher (Jung/Knemeyer 2001: 68), und sehen ihre Kritiker nicht grundlos schwarz (ebd.: 57ff.)? Auch ökonomisch geschulte Wirtschaftswissenschaftler stufen die Direktdemokratie als „modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig“ ein, so Kirchgässner/Feld/Savioz (1999) und ähnlich Feld/Kirchgässner (2007), erneut mit Blick auf die Schweiz.

Gleichwohl ist auch in der Direktdemokratie nicht alles Gold, was glänzt. Gegen die Auffassung, die Direktdemokratie wirke überwiegend progressiv, sprechen nicht nur die Schweizer Erfahrungen, sondern auch Befunde zur weit ausgebauten plebiszitären Demokratie im US-amerikanischen Bundesstaat Kalifornien. Dort geraten die plebiszitären Verfahren vielfach zum Instrument eines anti-etatistischen Populismus. Nicht selten werden sie als Mittel zur „Ausgrenzung von Mißliebigen und der Abwehr staatlich vermittelter Sozialintegration“ eingesetzt (Fijalkowski 1989: 12), beispielsweise durch Verweigerung vitaler öffentlicher Dienstleistungen an illegal Zugewanderte wie im November 1994 (Dahl 1997e: 229). Überhaupt deckt jede vorurteilslose Analyse bedenkliche potenzielle Schwächen der Direktdemokratie auf. Wie erwähnt, ist sie ein scharfes mehrheitsdemokratisches Instrument – mit entsprechendem Potenzial zur Tyrannei der Mehrheit. Sie ist ferner anfällig für „passions“ und „interests“, für Leidenschaften und egoistische Interessen also, so wie das die Autoren der *Federalist Papers* befürchtet hatten (siehe Kapitel 4). Auch können in ihr Gruppen mit hoher Organisations- und Konfliktfähigkeit mindestens so viel Einfluss gewinnen wie in Repräsentativdemokratien (Wagschal 2007a). Zu den Betriebskosten der Direktdemokratie zählt sodann der Startvorteil, den sie den Partizipationswilligen und -fähigen verschafft. Das sind in der Regel besser informierte, vielfach lange ausgebildete, argumentationsversierte Bürger und oftmals eher die Habenden als die Nichthabenden. Ferner hat die Direktdemokratie ambivalente Wirkungen: Einerseits kann sie der Einbindung und der Beteiligung des Volkes dienen, andererseits wird sie in dem Maße, in dem sie an Stärke zunimmt, das Parlament als Institution und die Abgeordneten als Volksvertreter schwächen.

Hinzu kommen fragliche Annahmen. Unterstellt die Direktdemokratie nicht, dass die große Mehrheit der Bürger klare Präferenzen zu den meisten Streitfragen hat, während viele Bürger in Wirklichkeit oftmals mehrere unklare Präferenzen,

obendrein oftmals abgeleitete, nicht-authentische haben – so eine Wortmeldung von Claus Offe auf der „Democratic Innovations“-Konferenz am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (7.-9.2.2008)? Und facht die Direktdemokratie nicht neuen Streit an? Ein Beispiel: Dass die Direktdemokratie Reformen eher bremst als beschleunigt, so im Fall etwa des Fortgangs der europäischen Einigung (Wagschal 2007b), wird von Befürwortern rapider Integration beklagt, von ihren Gegnern aber begrüßt. Ferner kann die Direktdemokratie, wie jede mehrheitsdemokratische Abstimmung, Minoritäten unterdrücken, und zwar umso mehr, je weniger sie konstitutionell gezügelt ist.

Wenig vermag die Direktdemokratie dagegen auszurichten, von begabten Demagogen oder politischen Unternehmern ausgenutzt zu werden, ohne dass diese politisch zur Rechenschaft gezogen werden. Man kann zwar Parteien mit dem Stimmzettel bestrafen, basisdemokratische politische Unternehmer dagegen kaum (Offe 1998b: 86). Ein weiteres Argument wird der Direktdemokratie vorgehalten. Sachreferenden begünstigten die Hervorkehrung des jeweils „schlechteren Ich“ des Bürgers, weil sie, ex ante wie ex post, „von diskursiven Anforderungen und dem Zwang zur argumentativen Rechtfertigung völlig entlastet sind“ (Offe 1998: 87) und damit gegen die Rationalitätskriterien deliberativer Demokratie verstießen (siehe Kapitel 16). Aber wird hier nicht der Maßstab viel zu hoch gesetzt? Und gibt es nicht, siehe Schweiz, auch ermutigende Erfahrungen mit der unmittelbaren Demokratie (Kriesi 2005)?

Pro und Kontra in der Debatte um Direktdemokratie schließen sich nicht aus. Wer Stabilisierungs- und Destabilisierungsfolgen der Direktdemokratie genau erfassen will, muss den jeweiligen Kontext im Blick haben. Was in der wohlhabenden Schweiz funktioniert, wirkt in ärmeren Staaten mit defekter Demokratie womöglich explosiv. Das liegt nicht zuletzt daran, dass die unmittelbare Demokratie ein scharfes mehrheitsdemokratisches Schwert ist – und allein deshalb für Minderheiten potenziell gefährlich und in „defekten Demokratien“ brandgefährlich ist. Destabilisieren kann die Direktdemokratie, wenn das politische Führungspersonal zur Demagogie neigt und das Volk mehrheitlich politisch gering informiert ist und Volksverführer freudeschlotternd willkommen heißt. Missbrauch wird mit der Direktdemokratie häufig in ohnehin schon mangelbehafteten Demokratien getrieben. Doch selbst in einer etablierten Demokratie wie den USA sind die direktdemokratischen Arrangements, die dort in vielen Bundesstaaten eingerichtet wurden, anfällig für Manipulation und Ausbeutung oder Gefangennahme („capture“) durch Sonderinteressen (Stelzenmüller 1994). Überdies sind Volksabstimmungen nicht gegen einen Zielkonflikt geschützt: Sie können die Quantität der Partizipation vergrößern, doch vermindern sie oft die Qua-

lität der Beteiligung (Lacy/Niou 2000), insbesondere die der beratungsintensiven Deliberation (siehe Kapitel 16).

Auch der Export der Direktdemokratie kann zweischneidig sein. Manche wollen der Repräsentativdemokratie durch kräftige Beimischung direktdemokratischer Elemente Beine machen (von Arnim 1993). Doch das bedarf der sorgfältigen Auslotung der institutionellen Verträglichkeit und Unverträglichkeit von Demokratieform und direktdemokratischen Instrumenten (Jung 2001). Schwere Spannungen entstünden, wenn eine Direktdemokratie nach Schweizer Art mit dem Primat der Verfassung und der Verfassungsgerichtsbarkeit nach deutscher Spielart zusammenstieße und auf diese Weise die „Volksouveränität“ und die „Verfassungssouveränität“ (Abromeit 1995) aneinander gerieten. Insoweit passt eine Direktdemokratie insbesondere nach Schweizer Art nicht zu den politischen Institutionen Deutschlands (Jung 2001: 294). Eine ausgebaute Direktdemokratie verträgt sich wenig mit einer starken Repräsentativdemokratie, einem funktionsfähigen Parteienwettbewerb und einer kräftigen Zügelung der Legislative und Exekutive durch ein mächtiges Verfassungsgericht. Größte Spannungen bestehen zudem zwischen einer Direktdemokratie nach Schweizer Art und den politischen Entscheidungsprozessen in einem „Staatenverbund“ wie dem der Europäischen Union (Bundesverfassungsgericht 1993: 156). Doch diese Beobachtungen weisen auf einen Gemeinplatz hin: Politische Institutionen lassen sich nicht problemlos verpflanzen. Wer das nicht beachtet, riskiert hohe Folgekosten.

## 20.5 Direkt- und repräsentativdemokratische Beteiligung im internationalen Vergleich

Zweifelsohne aber erweitert die Direktdemokratie den Kreis der politischen Mitwirkungsrechte und vergrößert damit die politischen Beteiligungschancen. Berücksichtigt man dies, wird ein besonders wichtiger Unterschied zwischen den Demokratien klarer markiert als in den üblichen Demokratietypologien und Demokratiemessungen (Tabelle 9 und 10).

Die Beteiligungschancen sind aber nicht nur je nach Direkt- und Repräsentativdemokratie unterschiedlich. Die vertikale Organisation der Staatsstruktur prägt die Beteiligungsmöglichkeiten ebenfalls. Bundesstaaten sind beteiligungsfreundlicher: Ihre Bürger entscheiden bei gesamt- und bei gliedstaatlichen Wahlen. Und in Ländern mit kommunaler Selbstverwaltung und ausgebaute Arbeitnehmermitbestimmung in Betrieben und überbetrieblichen Einrichtungen sind die Partizipationschancen größer als dort, wo die Kommunen faktisch außenbe-

stimmt sind und die Unternehmen autokratisch regiert werden. Noch differenzierter wird das Bild, wenn zusätzlich zu den verfassten Beteiligungschancen die unverfassten berücksichtigt werden, beispielsweise die Mitwirkung von Bürgern in Bürgerinitiativen, sozialen Bewegungen und politischen Vereinen. Solche unverfasste politische Beteiligung scheint vor allem in wirtschaftlich reichen Ländern mit verbreiteten postmaterialistischen Werten, also über Pflicht- und Akzeptanzwerte hinausweisenden Zielen der Teilhabe und der Lebensqualität, besonders weit verbreitet zu sein (Inglehart 1990, 1997, Inglehart/Welzel 2005).

Doch selbst wenn nur die verfassten Beteiligungsformen berücksichtigt werden, eröffnen sich interessante Einblicke in die Welt der Demokratien. Davon zeugt die Tabelle 10. Sie informiert über besonders wichtige politische Beteiligungsrechte. An der Spitze steht erneut die Schweiz. Dort sind die Partizipationschancen viel größer als in allen anderen modernen Demokratien. Recht beteiligungsfreundlich sind auch Frankreich und die USA. Partizipationsfreundlich sind aber auch Staaten, die im Allgemeinen diesen Ruf nicht haben, vor allem Bundesstaaten mit ausgebauter Arbeitnehmermitbestimmung, nämlich Österreich und die Bundesrepublik Deutschland. Als weniger beteiligungsfreundlich erweisen sich die meisten Mehrheitsdemokratien. Sind die Mehrheitsdemokratien überdies einheitsstaatlich verfasst, haben ihre Bürger noch weniger Möglichkeiten, bei Beschlüssen über öffentliche Anliegen mitzuwirken, als das Stimmvolk einer nichtmajoritären Demokratie mit bundesstaatlicher Gliederung oder gar mit ausgebauter Direktdemokratie. Hier schließt sich der Kreis zu Lijpharts „Konsensdemokratien“. Diese sind tatsächlich beteiligungsfreundlicher als die Mehrheitsdemokratien.

Tabelle 10: Chancen politischer Beteiligung im internationalen Vergleich

LAND	Demokratische Wahlen auf zentralstaatlicher Ebene	Gliedstaaten mit demokratischen Wahlen	Volkswahl eines Präsidenten	Direktdemokratie (stark: 3, mittel: 2, moderat: 1, sonstige: 0)	Wahlen zum Europäischen Parlament	Gesetzliche Arbeitnehmermitbestimmung (betrieblich u. überbetrieblich)	Index
Australien	ja	ja	nein	1	nein	nein	3
Belgien	ja	ja	nein	0	ja	ja	3,5
BR Deutschland	ja	ja	nein	0	ja	ja	3,5
Dänemark	ja	nein	nein	1	ja	ja	3,5
Finnland	ja	nein	seit 1991	0	ja	ja	3,5
Frankreich	ja	nein	ja	1	ja	ja	4,5
Großbritannien	ja	nein	nein	0	ja	nein	1,5
Indien	ja	ja	nein	0	nein	nein	2
Irland	ja	nein	ja	1	ja	nein	3,5
Israel	ja	nein	nein	0	nein	nein	1
Italien	ja	nein	nein	1	ja	ja	3,5
Japan	ja	nein	nein	0	nein	nein	1
Kanada	ja	ja	nein	0	nein	nein	2
Niederlande	ja	nein	nein	0	ja	nein	2,5
Neuseeland	ja	nein	nein	1	nein	nein	2
Norwegen	ja	nein	nein	0	nein	ja	2
Österreich	ja	ja	ja	0	ja	ja	4,5
Schweden	ja	nein	nein	0	ja	ja	2,5
Schweiz	ja	ja	nein	3	nein	nein	5
USA	ja	ja	ja	1	nein	nein	4
<i>Neue Demokratien</i>							
Griechenland	ja	nein	nein	0	ja	ja	2,5
Polen	ja	nein	ja	0	ja	nein	2,5
Portugal	ja	nein	ja	0	ja	ja	3,5
Slowenien	ja	nein	ja	0	ja	nein	2,5
Spanien	ja	nein	nein	0	ja	ja	2,5
Tschech. Republik	ja	nein	nein	0	ja	nein	1,5
Ungarn	ja	nein	nein	0	ja	nein	1,5

Anmerkungen: Berücksichtigt werden alle seit der 2. Hälfte des 20. Jahrhunderts durchgängig demokratisch verfassten größeren Länder (gemessen an den Demokratie-Autokratieskalen von Jaggers/Curr 1995), einschließlich ausgewählter neuer Demokratien – Griechenland, Portugal und Spanien (seit der Demokratisierung Mitte der 1970er Jahre) sowie einiger neuer Mitglieder der EU seit der Osterweiterung 2004, ferner auch Indien. Quellen: Banks u.a. 2007; Fischer Weltalmanach (diverse Ausgaben) und Tabelle 9, Spalte 3; Ohne Regionen in einem Einheitsstaat. Spalte 5: Einstufung auf der Basis von Tabelle 9, Spalte 6; Für die neuen EU-Mitgliedstaaten: Repräsentanz im Europäischen Parlament. Spalte 7: Klassifikation nach dem Mitbestimmungsgrad nach Dittrich 1992 und Armingeon 1994: 34-68 mit Aktualisierungen. Spalte 8: Index = Gesamtpunktzahl der Zeilenwerte – aufgrund der Parlamentsouveränitätsdefizite des Europäischen Parlaments mit halber Gewichtung der Europawahlen.

## Kapitel 21

### Parteienstaatliche Demokratie im internationalen Vergleich

Vom Siegeszug der Demokratie haben viele profitiert, allen voran diejenigen Staatsbürger, die zuvor von der politischen Mitwirkung ausgeschlossen waren und nunmehr wahlberechtigt und wählbar wurden. Zu den Gewinnern gehören im Besonderen auch politische Unternehmer, denen die Demokratie die Chance bietet, tatkräftig an der politischen Willensbildung mitzuwirken und in Führungspositionen im Staat aufzusteigen. Gewinner der Demokratie sind zudem auch die Interessenverbände und die politischen Parteien. Manche halten die politischen Parteien sogar für einen der Hauptbegünstigten der Demokratisierung. Denn sie gelangen nicht nur an die Pfründe der Parteienfinanzierung, sondern, sofern ihre Vertreter Regierungsämter besetzen, auch an die Schalthebel der Macht, mit denen Ämterpatronage betrieben und sonstige Vergünstigungen an aktuelle und potenzielle Bündnisgenossen und Gefolgschaften verteilt werden können. Einer einflussreichen Sichtweise zufolge haben die politischen Parteien in der Demokratie sogar staatsstrukturbestimmende Qualität gewonnen und einen neuen Staatstyp geschaffen: die „parteienstaatliche Demokratie“ oder den „Parteienstaat“ (Hennis 1998). Das ist die übereinstimmende Diagnose zweier grundverschiedener Theorien: der teils staatsrechtlichen, teils politikwissenschaftlichen Parteienstaatstheorie – Leibholz (1958) steht fürs Erstere, Hennis (1998) und Gabriel/Stöss (2001) fürs Letztere – und der in der komparatistischen Politikwissenschaft entwickelten Parteidifferenztheorie (Hibbs 1977, 1987a, 1987b, Schmidt 1982, 1996, 2001).

#### 21.1 „Parteienstaat“

Vor allem die staatsrechtliche Theorievariante deutet den Parteienstaat als Produkt eines unumkehrbaren Strukturwandels vom liberal-repräsentativen parlamentarischen System zur parteienstaatlichen Massendemokratie. Dieser Strukturwandel habe den politischen Parteien die bestimmende Rolle im Willensbildungs- und Entscheidungsprozess über öffentliche Angelegenheiten verschafft – und weithin sogar in der Staatsverwaltung und der gesamten Personalpolitik im öffentlichen Dienst. Im Besonderen meint „Parteienstaat“ eine der modernen westlichen Demokratie eigene Struktur. Wegweisendes hierzu enthalten die Schriften von Gerhard Leibholz, Staatsrechtler und ehemaliger Bundesverfassungsrichter. Leibholz zufolge ist der moderne Parteienstaat seinem Wesen wie

seiner Form nach eine rationalisierte Erscheinungsform der plebiszitären Demokratie oder ein Ersatzmittel der direkten Demokratie im modernen Flächenstaat (Leibholz 1958). Hierdurch verliert das Parlament den Charakter einer Institution der autonomen Willensbildung und Entscheidungsfindung. Es wird, so Leibholz, zu einer Stätte, an der sich durch imperatives Mandat gebundene Parteibeauftragte treffen, um anderweitig (in Ausschüssen oder Parteikonferenzen) bereits Entschiedenes zu ratifizieren (Leibholz 1958). Hieraus ergibt sich, so besagt Leibholz' Weiterführung von Schumpeters These des fabrizierten Volks- oder Mehrheitswillens, dass im Parteienstaat der Volks- oder der Gemeinwille wesentlich von den politischen Parteien geprägt wird.

Den Parteien im Parteienstaat wird ein besonders ausgeprägtes Patronagestreben, ja ausgeprägte Selbstbedienungsmentalität, systematische Beutesuche und Parteipolitisierung des Beamtentums nachgesagt (Leisner 1998: 104). Und nicht wenige deuten den Parteienstaat als „Verfallserscheinung der Republik“ und als demokratiewidriges Emporkommen eines nahezu „absolutistischen Caesarismus des oder der Parteiführer“ (Schachtschneider 1999: 214). Auch die weithin als zu üppig empfundene Parteienfinanzierung und die generöse Alterssicherung für Parlamentarier, Politische Beamte und Minister ist vielen ein Dorn im Auge (von Arnim 2000, 2004). Überdies erwächst aus dem Auf- und Ausbau des Parteienstaates ein Kartell der Parteiliten, eine veritable „politische Klasse“, so gibt die politikwissenschaftliche Erkundung des Parteienstaates zu bedenken (von Beyme 1993). Doch diese politische Klasse sei nur noch aus selbstsüchtigen Gründen an der Systemerhaltung interessiert, und zwar aufgrund ihres Interesses an Privilegienerhalt und ihres Bestrebens, weitere Bereiche der Gesellschaft zu kolonisieren (ebd.), während die klassischen politischen Eliten hauptsächlich danach strebten, ihre Autonomie gegen Interessen anderer gesellschaftlicher Teilsysteme zu wahren und die Steuerungsfähigkeit des gesamten politischen Systems zu sichern. Weil die Bundesrepublik Deutschland auf dem Weg in den Parteienstaat schon weit vorangekommen ist, gelten die Begleiterscheinungen des Marsches der Parteien durch die Institutionen des Staates hier als besonders bedenklich (Hennis 1998).

Allerdings kann nicht die gesamte Parteienstaatstheorie für bare Münze genommen werden. Leibholz' Lehre vom Parteienstaat beispielsweise wurde vorgehalten, sie sei eher phänomenologisch denn systematisch-empirisch, mitunter plakativ, insgesamt holzschnittartig, und zudem fehle ihr die erforderliche Differenzierung des – höchst unterschiedlichen – Parteeinflusses in verschiedenen Ländern, Politikfeldern und Ebenen der Staatsorganisation. Nach öffentlicher Parteienfinanzierung und Alimentierung der Parlamentarier und Minister aus

staatlichen Geldern zu urteilen, haben sich die politischen Parteien in der Bundesrepublik Deutschland komfortabel eingerichtet (Landfried 1994). Das bestätigt der internationale Vergleich. Allerdings gibt es beträchtliche Unterschiede im Grad der Parteienstaatlichkeit. Das über viele Jahrzehnte von Großen Koalitionen dominierte Österreich beispielsweise ist – bestärkt durch eingespielte Patronagepraxis, Koalitionsschacher und hohe Parteimitgliederdichte – ein besonders weit ausgebauter Parteienstaat. Er übertrifft den der Bundesrepublik Deutschland um Längen. Das Parteienstaatsselement in der Schweiz hingegen ist viel schwächer als in Österreich und in Deutschland – unter anderem aufgrund der direktdemokratischen Einrichtungen der Schweiz.

Auch reicht Deutschlands Parteienstaat viel weniger weit als der österreichische, weil seine Legislative und Exekutive von zahlreichen Sicherungen und Gegenkräften gezügelt werden und zudem auf so viele Vetospieler und Mitregenten (wie Verfassungsgerichtsbarkeit, autonome Zentralbank und Tarifhoheit) achten müssen, wie sonst nur die gesetzgebende und die vollziehende Gewalt in der Schweiz und den USA (siehe Tabelle 11). Gäbe allein die Parteimitgliedschaftsdichte (gemessen am Prozentanteil der Parteimitglieder an der Bevölkerung) Auskunft über die Parteienstaatlichkeit, müsste man den stärksten Parteienstaat nicht in Deutschland vermuten, sondern in Schweden, Österreich und auch in Großbritannien, sofern die Kollektivmitgliedschaft in Arbeiterparteien berücksichtigt wird. Die schwächsten Parteienstaatsstrukturen wären dieser Sicht zufolge in den Niederlanden zu finden (von Beyme 1984: 223ff., 247, Katz/Mair 1992).

## 21.2 Parteienstaatliche Demokratie und Parteiendifferenztheorie

Wichtiger als die Parteimitgliedschaftsdichte ist allerdings die Prägung der Staatstätigkeit durch die Parteien. Wenn es fest verankerte Parteienstaatsstrukturen gibt, so ist zu erwarten, dass sie tiefe Spuren in der Regierungspraxis und im Profil der Staatstätigkeit hinterlassen. Hierüber gibt die zweite Theorie der parteienstaatlichen Demokratie Auskunft: die Parteiendifferenztheorie. Ihr Grundgedanke ist der ökonomischen Lehre vom nachfrageinduzierten Angebot und von der Konsumentensouveränität nachgebildet. So wie diese Lehre behauptet, dass die wirtschaftliche Nachfrage das Angebot bestimme und die Souveränität über das Marktgeschehen bei den Konsumenten liege, so vertritt die ursprüngliche Parteiendifferenzlehre die These, dass die jeweilige Nachfrage der Wählerschaft (bzw. der hinter den Regierungsparteien stehenden Wähler) das Tun und Lassen der Regierungsparteien wesentlich bestimme (Hibbs 1977, 1987a, 1987b).

Der Souverän oder die aus ihm hervorgehende Mehrheit bestimmt demnach die Politik der von ihm oder ihr gewählten und abwählbaren Regierung – das ist die Grundidee der Parteiendifferenztheorie.

Ferner besagt diese Theorie, dass die Nachfrage der Wähler je nach Schicht- oder Klassen- und Parteizugehörigkeit differiert und dass entsprechend die Regierungspolitik je nach Schicht-, Klassen- und Parteienfärbung der Regierungsparteien variiert. Wähler aus sozial schwächeren Schichten beispielsweise bevorzugen eine stärker etatistisch-umverteilende und auf Vollbeschäftigung zielende Politik. Wohlhabende Wähler hingegen verlangten von ihrer Regierung eine marktfreundliche Politik und Zurückhaltung bei Verteilungs- und Umverteilungspolitiken. Überdies stützt sich die Parteiendifferenztheorie auf die Beobachtung, dass die Programmatik und insbesondere ihre Policy-Positionen die Parteien erkennbar voneinander unterscheiden, z.B. nach ihrer Platzierung auf Rechtslinks- oder auf Liberalismus-Konservatismus-Skalen (Benoit/Laver 2006).

Außerdem liegt der Parteiendifferenzlehre die Annahme zugrunde, dass politische Parteien nicht nur auf „Stimmenwerbung für Wahlen zu politischen Stellungen oder in eine Abstimmungskörperschaft“ (Weber 1988: 324) und auf Ämterpatronage zielen, sondern Gruppierungen sind, die auch nach politischer Gestaltung streben (Budge/Keman 1990). Schlussendlich begreifen die Anhänger der Parteiendifferenzthese die Politik im Wesentlichen als eine große Arena, als Austragungsort für ein Kräftemessen mit offenem Ausgang.

Unterschiede der parteipolitischen Zusammensetzung von Regierungen hinterlassen, so die Parteiendifferenztheorie, in der Regel markante Spuren in der Regierungspraxis und den Politikresultaten. Dieser Theorie zufolge unterscheiden sich die Programmatik und die Staatstätigkeit beispielsweise einer säkular-konservativen Regierung (etwa einer Regierung der britischen *Conservative Party*) von denen einer Linksregierung dadurch, dass die eine nach marktfreundlicher und die andere nach staatsfreundlicher Steuerung strebt.

Die Parteiendifferenztheorie wird in zwei Hauptspielarten vertreten. Die eine fußt auf der Annahme, dass die Regierungsparteien die Präferenzen ihrer Anhängerschaft unmittelbar in die Regierungspolitik übertragen und sich hierdurch zugleich günstige Chancen für Wiederwahl und somit für Machterhalt erwerben. Diese Variante wurde vor allem von Douglas Hibbs (1977) und Edward Tuft (1978) an angloamerikanischen Zweiparteiensystemen entwickelt. Später kam die Dynamisierung der These hinzu (Hibbs 1994): Sowohl die Präferenzen der Wählerschaft als auch die Politik von Regierungsparteien seien von Erwartungen und Lernvorgängen geprägt und passten sich an veränderte Um-

feldbedingungen an, beispielsweise an den Wandel einer sich internationalisierenden Wirtschaft (Garrett 1998).

Die zweite Variante der Parteiendifferenzthese erörtert hauptsächlich den Zusammenhang von Regierungspolitik einerseits und Wählerpräferenzen, Verteilung der „Machtressourcen“ (Esping-Andersen 1990) und institutionellen Bedingungen andererseits (Schmidt 1980, 1982, 1996, 2001, Zohlnhöfer 2008). Ihr zufolge bringt die Regierungspolitik der Parteien spürbar unterschiedliche Politikergebnisse nur hervor, wenn jede von ihnen jeweils unter besonderen Rahmenbedingungen handelt. Diese Rahmenbedingungen sind unter anderem definiert durch 1) ein ideologisch und organisatorisch geeintes Lager der Regierungsparteien, 2) ein Kräfteverhältnis zwischen den gesellschaftlichen Lagern der Regierungs- und der Oppositionsparteien, das zugunsten der Amtsinhaber geneigt ist, 3) einen substanziellen Vorsprung der Regierungsparteien im Parlament vor der Opposition, 4) höchstens schwache Vetospieler und Mitregenten und sonstige fürs Durchregieren günstige institutionelle Bedingungen.

Die Parteiendifferenztheorie kann präzise operationalisiert und somit exakt überprüft werden. Die parteipolitische Zusammensetzung von Regierungen demokratischer Staaten beispielsweise wird mittlerweile meist anhand von Stimmen-, Mandate- und vor allem Kabinettsitzanteilen von Parteien unterschiedlicher politisch-ideologischer Familienzugehörigkeit gemessen. Ein Beispiel für Letzteres bietet die Tabelle 11, die über die langfristige Regierungsbeteiligung von säkular-konservativen, liberalen, Mitte- und von Linksparteien in 23 etablierten Demokratien seit 1950 informiert. Diese Tabelle zeigt sehr große Unterschiede zwischen den Demokratien an: Vor allem die englischsprachigen Staaten und Japan wurden überwiegend von säkular-konservativen Parteien regiert. Liberale Parteien waren in nennenswertem Umfang an der Regierung in folgenden Ländern beteiligt: Schweiz, Benelux-Staaten, Dänemark, Frankreich und Deutschland. Doch in keinem Fall erlangten sie dabei eine Vormachtstellung. Mitte-Parteien dominierten hingegen die Regierungsgeschäfte in Italien, Deutschland, den Benelux-Staaten und Kanada. Überwiegend sozialdemokratisch regiert wurden eine Reihe der kleineren westeuropäischen Staaten, allen voran Schweden und Norwegen, gefolgt von Dänemark und Österreich. Jedoch wurden die Linksparteien in keinem Großstaat zu einer dominanten oder gar hegemonialen Regierungskraft.

Tabelle 11: Regierungsbeteiligung säkular-konservativer, liberaler, zentristischer und linksorientierter Parteien seit Mitte des 20. Jahrhunderts

Staat	Säkular-konservative Parteien	Liberale Parteien	Christdemokratische und säkulare Mitte-Parteien	Sozialdemokratische Parteien	Sonstige
Australien	<b>72,4</b>	0	0	27,6	0
Belgien	0	20,7	<b>44,2</b>	32,3	2,9
BR Deutschland	0	15,3	<b>48,8</b>	30,0	5,9
Dänemark	15,7	30,2	3,1	<b>49,2</b>	1,8
Finnland	11,4	11,4	<b>31,7</b>	31,0	14,5
Frankreich	<b>32,3</b>	16,1	11,6	18,3	21,7
Griechenland	<b>44,1</b>	8,8	0,7	31,4	15,0
Großbritannien	<b>59,8</b>	0	0	40,2	0
Irland	<b>69,2</b>	1,7	17,5	9,5	2,1
Italien	0	6,4	<b>56,8</b>	21,3	15,5
Japan	<b>95,7</b>	0	0,8	1,7	1,9
Kanada	30,4	0	<b>69,6</b>	0	0
Neuseeland	<b>64,1</b>	0	0,8	35,1	0
Niederlande	0	25,1	<b>52,4</b>	20,4	2,1
Norwegen	14,4	4,6	13,7	<b>66,3</b>	1,0
Österreich	0	1,3	39,4	<b>49,7</b>	9,6
Portugal	0,3	24,1	2,8	16,8	<b>56,1</b>
Schweden	4,5	6,4	9,3	<b>77,5</b>	2,3
Schweiz	15,3	<b>31,3</b>	28,8	24,6	0
Spanien	11,9	0	9,8	27,6	<b>50,7</b>
USA	<b>59,8</b>	0	40,2	0	0
Mittelwert	28,6	9,7	23,0	<b>29,1</b>	9,7

Anmerkungen: Die Zahlen stehen für auf Tagesbasis ermittelte Kabinettsitzanteile vom 1.1.1950 bis 1.1.2008. Im Falle der jüngeren Demokratien – Griechenland (seit 1974), Portugal (seit 1976) und Spanien (seit 1977) – wurden die Kabinettsitzanteile auf den Gesamtzeitraum umgerechnet. Damit wird das Erbe des autoritären Staates in diesen Ländern berücksichtigt (siehe Spalte „Sonstige“). Differenzen von Zeilensummen auf Hundert sind rundungsbedingt.

Fett und kursiv ist die jeweils am stärksten regierungsbeteiligte Parteienfamilie gesetzt.

Spalte 1: Ländername.

Spalte 2: Kabinettsitzanteil säkular-konservativer Parteien (beispielsweise der britischen *Conservative Party*).

Spalte 3: Kabinettsitzanteil liberaler Parteien (Parteien in der Tradition des westeuropäischen politischen und ökonomischen Liberalismus). Die Klassifikation basiert im Wesentlichen auf Kirchner (1988: 497-503). Kanadas Liberale Partei, die zwar Mitglied der liberalen Internationale ist, wurde auf der Basis von Klaus von Beyme (1984) und Laver/Hunt (1992, Anhang B) aber als zentrumsorientierte Partei eingestuft.

Spalte 4: Kabinettsitzanteile christdemokratischer oder säkularer Mitte-Parteien (Mitgliedsparteien des Bundes der Christdemokratischen Parteien in der Europäischen Gemeinschaft) sowie allgemein Parteien moderater sozialer Politik in einer Position links von den säkular-konservativen oder konservativ-neoliberalen Parteien.

Spalte 5: Kabinettsitzanteil sozialdemokratischer Parteien (operationalisiert als Parteien mit Mitgliedschaft in der Sozialistischen Internationale).

Spalte 6: Residualkategorie – Kabinettsitzanteil aller übrigen Parteifamilien (kommunistische Parteien, grüne Parteien, sozialistische Parteien, regionale Parteien, parteilose Minister und sonstige Gruppierungen), einschließlich der Jahre nichtdemokratischer Verfassung.

Quelle: Schmidt 2008.

### 21.3 Parteien und Staatstätigkeit

Welche Folgen hat die Regierungsbeteiligung unterschiedlicher Parteien für Politik (im Sinne von Policy)? Der Parteiendifferenztheorie zufolge prägt die parteipolitische Zusammensetzung von Regierungen die Wahl der Politikinstrumente und formt hiermit den Inhalt der Regierungspraxis und ihre Resultate. Der Gegenthese zufolge besteht kein überzufälliger Zusammenhang zwischen der parteipolitischen Zusammensetzung von Regierungen und Indikatoren der Staatstätigkeit und deren Resultaten.

Der Forschungsstand spricht mittlerweile viel mehr für die Parteiendifferenztheorie als gegen sie (Boix 2000, Schmidt 2001, Zohlnhöfer 2008). Gewiss: Manche Schulen der Politik- und der Gesellschaftsanalyse glauben, dass die Prägung der Staatstätigkeit durch gezieltes politisches Handeln gering sei und argumentieren, Politik mache keinen oder keinen großen Unterschied. So war das bei der älteren Konvergenztheorie und der marxistischen sowie der neomarxistischen Politischen Ökonomie, und so ist das heutzutage in ökonomistischen Spielarten der Globalisierungsthese. Mittlerweile sieht aber die Politikwissenschaft den Sachverhalt anders: Der Policy-Output und zum Teil auch der Policy-Outcome werden in einem signifikanten Ausmaß geprägt von den politischen Institutionen, aber eben auch von den Präferenzen und Handlungen der wichtigsten politischen Akteure und den politischen Kräftekonstellationen im Parlament, außerhalb des Parlaments und in der Regierung – wenngleich natürlich institutionelle, sozioökonomische und kulturelle Restriktionen des Regierungshandelns zu bedenken sind (Schmidt u.a. 2007).

Zudem haben Wahlkämpfe mitunter eine Eigendynamik, die der klassischen Parteiendifferenztheorie nicht in vollem Umfang entspricht. So spiegelt das Tun und Lassen von Regierungen nach einer Wahl oft im Großen und Ganzen die

Absichten wider, die in Wahlplattformen vor Wahlen zur nationalen Volksvertretung angekündigt werden, und diese Plattformen weichen mitunter weit von dem programmatischen Profil der Parteien ab. Das ist ein Hauptbefund von vergleichenden Studien zum Zusammenhang von Regierungspolitik und Wahlkampfplattformen bis Anfang der 1990er Jahre (Klingemann u.a. 1994). Zusammenhänge gibt es aber eben auch zwischen der Regierungspolitik von Parteien und ihren in Grundsatzserklärungen und Parteiprogrammen niedergeschriebenen Positionen. Und diese Zusammenhänge sind umso stärker, je größer die programmatischen und wählerbezogenen Unterschiede zwischen den Parteien sind und je länger und stärker diese die Regierungsgeschäfte führen. Unter diesen Bedingungen kommen sehr große Differenzen im Politikprofil zustande, beispielsweise beim Umgang mit dem Egalitäts-Effizienz-Zielkonflikt nach Okun (1975): Linksparteien werten soziale Gleichheit deutlich höher als konservative Parteien, während Letztere der marktwirtschaftsfreundlicheren Politik Vorfahrt geben (Wagschal 1998, Benoit/Laver 2006).

Einen ähnlichen Befund zeigen die Struktur der Arbeitsteilung zwischen Staat und Wirtschaft und ihr Wandel. Beides hängt besonders eng zusammen mit dem Unterschied zwischen der Regierungsbeteiligung säkular-konservativer Parteien einerseits und Parteien der Linken und der Mitte, vor allem sozial- und christdemokratischer Parteien, andererseits. Der Hauptbefund ist dieser: Sozialdemokratische und christdemokratische Regierungen setzen viel stärker auf staatliche Programme, auf „big government“, als säkular-konservative oder sonstige marktorientierte Parteien nach Art der britischen *Conservative Party* und der US-amerikanischen *Republican Party* und haben eine viel stärker staatszentrierte Politik als der Schweizerische Freisinn oder Japans Liberaldemokratische Partei durchgesetzt.

Die Staatsquote ist hierfür ein aussagekräftiger Anzeiger. Die Staatsquote, d.h. die mit 100 vervielfachte Verhältniszahl von öffentlichen Ausgaben und Bruttoinlandsprodukt, ist in allen westlichen Ländern vor allem in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts im Trend gestiegen. Besonders kräftig wuchs die Staatsquote zwischen 1960 und Mitte der 1990er Jahre. In den meisten Ländern stagnierte oder schrumpfte sie in den folgenden Jahren – meist nur mäßig (OECD 2006: 191) und vor allem zulasten von Staatsausgaben für Aufgaben jenseits der Sozialpolitik (Castles 2007). Am stärksten expandierte die Staatsquote in zwei Ländergruppen: in den wirtschaftlich weniger entwickelten jüngeren Demokratien Portugal, Griechenland und Spanien – dort erreichte sie im Jahre 2007 46, 43 und 39 Prozent (1960: 17, 17 und 14 Prozent) – und im ökonomisch wohlhabenden Norden Europas, insbesondere in Dänemark und Schweden. Dort stieg die

Staatsquote von 1960 bis 2007 von 25 auf 51 Prozent bzw. von 31 auf 54 Prozent. Viel langsamer expandierte die Staatsquote in den USA (um +9 Prozentpunkte auf 37 Prozent) und in Großbritannien (um +13 Prozentpunkte auf 45). Mit einem Zuwachs von 12 Prozentpunkten (von 32 auf 44 Prozent) befand sich auch die Bundesrepublik Deutschland in dieser Periode unter dem Durchschnitt des Staatsquotenwachstums in den OECD-Ländern, allerdings lag das Niveau ihrer Staatsquote weit über dem der USA (Berechnungsbasis: OECD 2007c: 245 und frühere Ausgaben des *OECD Economic Outlook*).

Niveau und Entwicklung der Staatsquote hängen von vielen Größen ab. Zu ihnen gehören politisch-institutionelle Konstellationen und politische Kräfteverhältnisse. Vergleichenden Analysen zufolge spielt für die Staatsquote in der Demokratie die parteipolitische Zusammensetzung von Regierungen eine bedeutende Rolle (Schmidt 1996). So expandierte die Staatsquote in den westlichen Demokratien und den Jahren ihres besonders rapiden Wachstums zwischen 1960 und Mitte der 1990er Jahre umso mehr, je stärker Linksparteien an der Regierung beteiligt waren. Mit beträchtlichem Tempo wuchs die Staatsquote damals zudem unter Regierungen, die von Mitte-Parteien, hauptsächlich christdemokratischen Parteien, geführt wurden. Davon legen die Benelux-Staaten und Italien ebenso Zeugnis ab wie Österreich in den Jahren der Regierungsbeteiligung der Österreichischen Volkspartei. Auch die liberalen Parteien, die in der Regel den Part des kleineren Koalitionspartners einer mitte- oder linksorientierten Sozialstaatspartei spielten, trugen eine Regierungspolitik mit, die die Staatsquote beträchtlich erhöhte. Zusätzliche Schubkraft erhält die Staatsquote bis auf den heutigen Tag von der Seniorenquote, dem im Trend wachsenden Anteil der mindestens 65-Jährigen an der Bevölkerung. Eine hohe und weiter zunehmende Seniorenquote lässt insbesondere die Ausgaben für die Alterssicherung, die Pflegeversicherung und das Gesundheitswesen steigen.

Langsamer nahm die Staatsquote hingegen dort zu, wo marktorientierte konservative Parteien die Regierungsgeschäfte führten, wie die *Conservative Party* Großbritanniens von 1979 bis in die 1990er Jahre, und im Falle einiger christdemokratisch geführter Regierungen der 1980er Jahre, so auch in der Bundesrepublik Deutschland. Dort wurde die Staatsquote mitunter zwischenzeitlich sogar spürbar gesenkt – Deutschland in den 1980er Jahren ist ein Beispiel, die Niederlande ein zweites.

Der größte Teil des Zuwachses der Staatsquote in den Demokratien – rund zwei Drittel – kam sozialstaatlichen Zwecken zugute. Das gilt im Übrigen für Regierungen unterschiedlicher parteipolitischer Couleur, vor allem aber für sozialdemokratisch und christdemokratisch geführte Regierungen. Beide Parteien

haben – mit jeweils spezifischen Begründungen und Schwerpunktsetzungen – eine starke Sozialpolitik gewählt und einen in sozialer und sachlicher Hinsicht weit ausgebauten Sozialstaat geschaffen. Das zeigt der internationale Vergleich ebenso wie der Längsschnittvergleich. Ein Beispiel ist die Bundesrepublik Deutschland: Ihre größten Parteien, die CDU/CSU und die SPD, sind Sozialstaatsparteien (van Kersbergen 1995, Schmidt 2005c).

Abgesehen von ähnlichen Profilen der Staatsausgaben von Mitte- und Linksregierungen kennzeichnen beträchtliche Unterschiede die Sozialpolitik der verschiedenen Regierungsparteien. In Europa neigten alleinregierende Linksparteien zum Auf- und Ausbau eines relativ egalitären Wohlfahrtsstaats nach Art umfassender Staatsbürgerversorgung. Ferner setzten sie beherzter als Regierungen anderer politischer Couleur auf den Ausbau der Beschäftigung im Staatssektor, so vor allem in Schweden. Hieraus entstand ein neuer Marktwirtschaftstypus, nämlich der wohlfahrtsstaatlich regulierte Kapitalismus. Wirtschaftsliberale oder konservative Regierungsparteien hingegen führten die Sozialpolitik – und in der Regel auch die Beschäftigung im Staatssektor – am kürzeren Zügel. Beispiele sind die USA, Australien und Japan. Auch unterstützten diese Parteien die Marktwirtschaft stärker als andere Regierungen und strebten danach, die Arbeitsbeziehungen liberal zu gestalten und nicht zum arbeits- und sozialrechtlichen Schutzwall für die Gewerkschaften zu formen. Der hierdurch geschaffene Marktwirtschaftstyp ist der primär marktgesteuerte Kapitalismus mit schlankem Staat, löchriger sozialer Sicherung und größerer Flexibilität in den Arbeitsbeziehungen.

Wo Mitte-Parteien dominierten oder mit sozialdemokratischen Parteien konkurrierten, wie in der Bundesrepublik Deutschland, den Benelux-Staaten und Österreich, wurde ein zentristischer Sozialstaat mit ausgeprägter Sozialversicherungsstruktur aufgebaut (Schmidt 2005c). Der zentristische Sozialstaat ist ein tragender Pfeiler der Sozialen Marktwirtschaft der Bundesrepublik Deutschland und des für sie charakteristischen „mittleren Weges“ zwischen dem nordisch-wohlfahrtsstaatlichen und dem marktwirtschaftlich gesteuerten Kapitalismus (Schmidt 2007: 443ff.). Ebenso wie der Wohlfahrtsstaat der nordeuropäischen Länder hat dieser Sozialstaat einen mächtigen Schutzwall geschaffen, der die Tarifparteien, also Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände, gegen Wirtschaftsschwankungen abfedert. Das erlaubt den Tarifparteien sogar Vertragsabschlüsse zulasten Dritter, etwa derart, dass sie die Folgekosten ihrer Hochlohnpolitik auf die Sozialversicherungen abwälzen, beispielsweise durch Frühverrentung oder lohnkosteninduzierte Zunahme der Arbeitslosigkeit.

Der Ausbau der Sozialpolitik in den westlichen Demokratien vor allem in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts hat eine weitreichende, die Wirkungs-

kraft von Marktmechanismen dämpfende oder aufhebende soziale Abfederung der Wirtschaft und der Gesellschaft zustande gebracht. Hierdurch ist ein ansehnlicher Teil der Ziele der westeuropäischen reformistischen Arbeiterbewegung verwirklicht und auch der Zielkatalog der Sozialen Demokratie, wie im Kapitel 13 beschrieben, in beachtlichem Umfang eingelöst worden. Über die Strukturen der hierdurch erzeugten sozialstaatlichen Demokratie unterrichten die in den Spalten 2 bis 6 der Tabelle 12 präsentierten Indikatoren. Es sind dies 1) die Höhe der Sozialleistungsquote, ein Indikator des „social security effort“ (Wilensky 1975), d.h. der staatlichen Investitionen in die kollektive Sicherung gegen individuell nicht zureichend versicherbare Risiken, 2) die Stärke des arbeitsrechtlichen Schutzwalls um die Beschäftigten (ein Indikator des wohlfahrtsstaatlichen Sozialprotektionismus zugunsten der Job-Besitzer und ihrer gewerkschaftlichen Organisationen), 3) die Einbindung der Gewerkschaften in die Formierung und den Vollzug mindestens eines Teils der Sozial- und Wirtschaftspolitik (ein Anzeiger der korporatistischen Interessenvermittlung) und 4) die Arbeitslosenquote (ein Indikator einer arbeitnehmerfreundlichen Beschäftigungsentwicklung). Diese Indikatoren gehören vor allem zum Zielkatalog der älteren, im ersten Drittel und Mitte des 20. Jahrhunderts entwickelten Theorien der Sozialen Demokratie (siehe Kapitel 13).

Der sechste Indikator in der Tabelle 12 hingegen, der Index der Sozialen Demokratie von Meyer/Hinchman (2007), soll widerspiegeln, wie nahe die Politik und die Politikresultate in den westlichen Ländern dem Ideal einer allseits inklusiven, egalitären Sozialen Demokratie (im Sinne vor allem des Zielkatalogs der skandinavischen sozialdemokratischen Parteien) oder dem Gegenmodell der „libertären Demokratie“ kommen (siehe Kapitel 13). Der hierzu entwickelte Index der Sozialen Demokratie basiert auf der additiven, ungewichteten Kombination von neun Indikatoren, nämlich auf 1) institutionalisierten sozialen und ökonomischen Rechten – zusätzlich zu den auch für libertäre Demokratien charakteristischen politischen Rechten und Bürgerrechten (gemessen durch die Unterzeichnung und Ratifizierung der UN-Konvention über ökonomische, soziale und kulturelle Rechte von 1966), 2) dem Grad, zu dem der Wohlfahrtsstaat universal, generös und grundrechtsbasiert ist, 3) der Höhe der öffentlichen Sozialleistungsquote, 4) dem Grad der Koordiniertheit der Marktwirtschaft, 5) dem Ausmaß der Arbeitnehmermitbestimmung am Arbeitsplatz und in den Unternehmen, 6) dem Niveau der relativen Armut, 7) der sozialen Stratifikation im Bildungswesen, 8) der Höhe der Erwerbsquote und 9) der Einkommensungleichheit (Meyer/Hinchman 2007: 210-220).

Tabelle 12: Größe der sozialstaatlichen Demokratie zu Beginn des 21. Jahrhunderts im internationalen Vergleich

Staat	Sozialleistungsquote	Arbeits- und sozialrechtliche Protektion der Beschäftigung	Korporatistische Einbindung der Gewerkschaften	Arbeitslosenquote	Größe der Sozialen Demokratie	Index der Sozialen Demokratie nach Meyer / Hinchman 2007
Australien	19,1	1,5	0	4,9	gering (7,3)	11
Belgien	26,5	2,5	1	8,2	mittel (12,3)	16
Dänemark	27,8	1,8	1	3,9	groß (15,1)	24
Deutschland	28,5	2,5	1	8,4	groß (13,3)	17
Finnland	26,0	2,1	1	7,8	mittel (11,0)	23
Frankreich	29,1	2,9	0	9,4	mittel (11,1)	16
Griechenland	21,3	2,9	0	8,9	gering (8,4)	-
Großbritannien	21,4	1,1	0	5,3	gering (7,0)	10
Irland	15,9	1,3	1	4,4	gering (9,3)	8
Italien	26,0	2,4	1	6,8	mittel (12,5)	13
Japan	18,4	1,8	1	4,1	mittel (11,5)	17
Kanada	17,3	1,1	0	6,3	gering (5,1)	13
Neuseeland	18,0	1,3	0	3,8	gering (8,4)	13
Niederlande	21,4	2,3	1	3,9	groß (13,9)	20
Norwegen	26,7	2,6	0	3,5	groß (14,4)	23
Österreich	27,0	2,2	1	4,8	groß (13,9)	20
Portugal	23,9	3,5	1	7,7	groß (13,6)	11
Schweden	31,9	2,6	1	7,0	groß (15,3)	25
Schweiz	27,7	1,6	1	4,5	groß (13,6)	17
Spanien	20,3	3,1	0	8,6	gering (8,8)	11
USA	16,6	0,7	0	4,6	gering (5,5)	3
Zentrale Tendenz (Mittelwert, Modus, Modalwert)	23,4	2,1	0,5	6,0	mittel (11,0)	15,6

Spalte 1: Ländername.

Spalte 2: Sozialleistungsquote in Prozent des Bruttoinlandsproduktes 2003 (öffentliche und gesetzlich vorgeschriebene private Sozialleistungen), OECD 2007a.

Spalte 3: Zusammenfassender Indikator der Stärke (im Sinne der Kostenintensität) des gesetzlichen Schutzes der Beschäftigung (Durchschnitt der Protektion regulärer Beschäftigungsverhältnisse, des Schutzes zeitweiliger Beschäftigung und der Protektion vor Kollektiventlassungen) 2003 (im Sinne des zusammenfassenden „Employment Protection Legislation“-Indikators der OECD 2004: 72, 117). Hohe Werte = sehr starker Schutz, niedrige Werte = schwacher Schutz.

Spalte 4: Neokorporatismus in den 1980er und 1990er Jahren nach Höpner (1997) und Siaroff (1999): 1 = relativ stark oder stark, 0 = relativ schwach oder schwach.

Spalte 5: Standardisierte Arbeitslosenquote 2006 (in Prozent der zivilen Erwerbspersonen), Schweiz 2005, OECD 2007b: 245.

Spalte 6: Auf den im Klammerzusatz angegebenen durchschnittlichen Rangplätzen der Spalten 2, 3 und 4 sowie der invertierten Skalierung von Spalte 5 beruhende dreigliedrige Einstufung.

Spalte 7: Index der Sozialen Demokratie nach Meyer/Hinchman 2007: 213. Zur Konstruktion des Indexes siehe Erläuterungen im Text und Meyer 2006: 504.

Die Tabelle 12 illustriert einen allgemeinen Befund der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung: Das Anliegen der sozialstaatlichen Demokratie spielt in allen westlichen Ländern eine Rolle, aber in sehr unterschiedlichem Ausmaß (Schmidt u.a. 2007). Nach dem Grad der sozialstaatlichen Korrektur und im Lichte insbesondere der ersten vier Messlatten der Tabelle 12 gliedern sich die westlichen Demokratien in drei Gruppen:

1. Eine relativ geringe Größe erreicht die sozialstaatliche Demokratie vor allem in der englischsprachigen Länderfamilie. Die USA, Großbritannien, Australien, Neuseeland und Irland sind die Paradebeispiele, auch im Spiegel des Indexes der Sozialen Demokratie. Zu dieser Ländergruppe gehören zudem Kanada, Griechenland und Spanien.
2. Beträchtlich größer ist die sozialstaatliche Demokratie in Belgien, Finnland, Frankreich und Japan.
3. Zu der Ländergruppe mit sehr weit ausgebauter sozialstaatlicher Demokratie und einem ausgesprochen arbeitnehmer-, gewerkschafts- und sozialleistungsempfängerfreundlichen Politikprofil gehören vor allem die skandinavischen Staaten, Deutschland, die Niederlande, Österreich und die Schweiz, aber auch Portugal.

In den Grundzügen stimmt diese Verteilung der westlichen Demokratien mit ihrer Platzierung auf dem Index der Sozialen Demokratie nach Meyer/Hinchman (2007) überein, wenngleich nicht in allen Details. Davon zeugt auch die hohe Korrelation dieses Indexes mit der nach dem Durchschnittsrangplatz gestuften Größenordnung der sozialstaatlichen Demokratie gemäß Tabelle 12 (Spearman's  $r_s = 0,77$ ;  $N = 21$ ).

Die Strukturen der sozialstaatlichen Demokratie gemäß Tabelle 12 hängen auch mit der langfristigen parteipolitischen Färbung der zentralstaatlichen Regierungen zusammen. Ein ausgebauter Sozialstaat, insbesondere die starke sozial-

und arbeitsrechtliche Befestigung der Arbeitnehmer und der Gewerkschaften, kennzeichnet überwiegend sozialdemokratisch regierte Länder und eingeschränkt auch Staaten, die hauptsächlich von christdemokratischen oder von christ- und sozialdemokratisch gesteuerten Parteien regiert wurden. Ein schwächerer Sozialstaat und geringere arbeits- und sozialrechtliche Absicherung der Arbeitnehmer und ihrer Organisationen hingegen kennzeichnen vor allem jene Länder, in denen marktorientierte Parteien überwiegend säkular-konservativer Art die Regierungsgeschäfte dominieren und in denen Linksparteien selten oder gar nicht an der Regierung beteiligt sind.

Davon zeugt auch die hochsignifikante Korrelation zwischen der Größe der sozialstaatlichen Demokratie gemäß Tabelle 12 und der langfristigen parteipolitischen Färbung der Regierung von 1950 bis 2007 (gemessen durch die Differenz zwischen dem Kabinettsitzanteil sozialdemokratischer und säkular-konservativer Regierungen) ( $r = 0,71$ ;  $N = 21$ ). Signifikant ist auch der Zusammenhang zwischen diesem Indikator der Regierungszusammensetzung und dem Index der Sozialen Demokratie nach Meyer/Hinchman (2007) ( $r = 0,66$ ;  $N = 21$ ).

Die Politikresultate des Regierens in den Demokratien sind sehr unterschiedlich. Dafür sind viele Kräfte verantwortlich, unter ihnen die parteipolitische Zusammensetzung der Regierung. Folglich erweist sich die Parteiendifferenztheorie, wonach die politische Couleure der Parteien in Regierung und Opposition einen Unterschied macht, auch als ein nützliches Instrument zur Erforschung der verschiedenen Demokratieformen und ihrer politischen Leistungsprofile. Zudem weist die Parteiendifferenztheorie einen für die Demokratietheorie besonders bedeutungsvollen Mechanismus nach: Der demokratische Akt des Wählens hat Konsequenzen für das Tun und Lassen der Gewählten. Auch Wählen macht demnach einen Unterschied. Wäre es nicht so, würde die Demokratie an einer entscheidenden Stelle leerlaufen.

## Kapitel 22

### Messungen des Demokratie- und Autokratiegehalts von Staatsverfassungen

Kein geschulter Beobachter wird bestreiten, dass die Bundesrepublik Deutschland, nach Verfassung und Verfassungswirklichkeit zu urteilen, eine Demokratie ist. Und kein Experte wird der Feststellung widersprechen, dass die „Volksdemokratien“ der ehemaligen sozialistischen Staaten Mittel- und Osteuropas, wie die Deutsche Demokratische Republik, die Volksrepublik Polen oder die Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken, in Wirklichkeit von einer kommunistischen Staatspartei geführte Diktaturen waren. Allein diese Beispiele lehren: besonders große Unterschiede zwischen den Staatsverfassungen sind mit dem bloßen Auge erkennbar. Doch nicht immer hilft das unbewaffnete Auge weiter. Beim wissenschaftlichen Vergleich von Staatsverfassungen soll nicht nur dem Augenschein vertraut werden, sondern möglichst genau und zuverlässig gemessen werden. Auf welche Weise das möglich ist, wird in diesem Kapitel erörtert. Es stellt die wichtigsten Instrumente vor, mit denen der Demokratiegehalt von Staatsverfassungen vergleichend gemessen wird, überprüft sie und unterbreitet einen weiterführenden Vorschlag zur Demokratie- und Autokratiemessung.

#### 22.1 Das Wahlrecht als Messlatte der Demokratie

Die Demokratie exakt zu messen ist nicht einfach. Lange begnügte man sich bei ihrer Messung mit simplen, meist dichotomisierten Indikatoren, die zwischen demokratischen und nichtdemokratischen Spielarten unterschieden (Bryce 1921). Später kamen Anzeiger mit höherem Messniveau – Rang-, Intervall- oder Ratio-skalen – hinzu. Lerner's Messung der Demokratie anhand der Wahlbeteiligung ist ein Beispiel, Cutrights Vorschlag, die politische Entwicklung unter anderem mit der parteipolitischen Zusammensetzung der Legislative zu erfassen, ein anderes (Lerner 1958, Cutright 1963). Vor allem der Zeitpunkt der Einführung des allgemeinen Wahlrechts für Männer und Frauen ist bis heute ein viel benutzter, ergiebiger Indikator zur Messung der Demokratie und ihres Alters (Rose 2000).

Über die Ersteinführung des allgemeinen Wahlrechts für Männer und für Frauen informiert die Tabelle 13 anhand der seit mehreren Dekaden etablierten größeren Demokratien. Das allgemeine Männerwahlrecht dieser Länder ist im Durchschnitt etwas mehr als 100 Jahre alt und das allgemeine Frauenwahlrecht im

Schnitt rund 80 Jahre. Allerdings unterscheiden die Einführungstermine die Länder. Mitte des 19. Jahrhunderts wurde das allgemeine Männerwahlrecht in Frankreich und der Schweiz eingeführt, durchweg mit großer Verzögerung relativ zu den Anfängen parlamentarischer Repräsentation (Tilly 2004: 214f.). Noch im 19. Jahrhundert folgten Deutschland (1869/71), Spanien, Griechenland, die USA, Neuseeland und Norwegen. Bis zum Ersten Weltkrieg rückten Australien und Finnland nach, ebenso Österreich, Portugal und Italien. Während dieses Krieges und bald nach seinem Ende kamen alle anderen westlichen Industriestaaten dazu, unter ihnen Großbritannien (1918) und Japan (1925). Nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges folgten das neu gegründete Israel und das unabhängig gewordene Indien. Mit der dritten und der vierten „Demokratisierungswelle“ (siehe Tabelle 16 im Kapitel 24) stiegen weitere Staaten zum Kreis der Länder mit allgemeinem Männer- und Frauenwahlrecht auf, unter ihnen Südkorea, Polen und Ungarn.

Die weibliche Bevölkerung erhielt das aktive und passive Wahlrecht erst mit mehr oder minder großer Verzögerung im Vergleich zum Männerwahlrecht (Tilly 2004: 214f.). Im Schnitt betrug die Zeitverzögerung 22 Jahre (Tabelle 13). Das aktive Frauenwahlrecht wurde zuerst in Neuseeland eingeführt (1893), das passive Wahlrecht folgte allerdings erst 1919. Zu Beginn des 20. Jahrhunderts wurde das allgemeine Frauenwahlrecht auch in Australien, Finnland und Neuseeland Gesetz. Bis 1918 rückte Norwegen nach. Kurz nach dem Ersten Weltkrieg schlossen Dänemark, Österreich, Deutschland, Irland, die Niederlande, die USA und Schweden zu dieser Gruppe auf, 1928 auch Großbritannien. Nach dem Zweiten Weltkrieg folgte das allgemeine Frauenwahlrecht in Italien und Japan, ferner in Frankreich, Belgien, Griechenland, 1971 in der Schweiz und 1974 in Portugal. Später schlossen neue Demokratien auf – unter ihnen Südkorea (1988) und Ungarn (1990).

Demokratisiert wurde das Wahlrecht in zwei Wellen. Zunächst wurde es in der sozialen Schichtung von oben nach unten erweitert – im Unterschied zur Sozialversicherung, die von unten nach oben wuchs. Anfangs stand das Wahlrecht nur der Oberschicht zu. Später wuchs der Kreis der Wahlberechtigten in der sozialen Schichtungspyramide nach unten. Einige Staaten führten das allgemeine Wahlrecht für Männer und Frauen nahezu zeitgleich ein – Spanien, die nordeuropäischen Länder (außer Norwegen), ferner Irland, Kanada und die Tschechoslowakische Republik sowie die spät demokratisierten Staaten. In den meisten anderen Ländern verstrichen jedoch viele Jahre, bis die Frauen gleiche politische Rechte wie die Männer erhielten. In der Schweiz vergingen mehr als 100 Jahre, in Frankreich fast 100 und in den USA 50 Jahre, bevor die Frauen wahlberechtigt wurden. Auch in Deutschland wurde das Frauenwahlrecht erst ein halbes Jahrhundert nach dem allgemeinen Männerwahlrecht eingeführt.

Tabelle 13: Demokratisierung des Wahlrechts im Staatenvergleich

Staat	Ersteinführung des allgemeinen Männerwahlrechts	Ersteinführung des allgemeinen Frauenwahlrechts	Verzögerung des Frauenwahlrechts
<i>1. Etablierte größere und große Demokratien</i>			
Australien	1903	1908	5
Belgien	1919	1948	29
Dänemark	1915/18	1918	0
Deutschland	1869/71	1919	50
Finnland	1906	1906	0
Frankreich	1848	1946	98
Großbritannien	1918	1928	10
Indien	1950	1950	0
Irland	1922	1922	0
Israel	1949	1949	0
Italien	1912/18	1946	34
Japan	1925	1947	22
Kanada	1920	1920	0
Neuseeland	1889	1893	4
Niederlande	1917	1919	2
Norwegen	1897	1913	16
Österreich	1907	1918	11
Schweden	1921	1921	0
Schweiz	1848/79	1971	123
USA	1870	1920	50
<i>2. „Neue Demokratien“</i>			
Griechenland	1877	1952	75
Polen	1918	1918	0
Portugal	1911	1974	63
Südkorea	1988	1988	0
Spanien	1869/1907	1869/1931	0
Tschechische Republik	1920	1920	0
Ungarn	1990	1990	0
Durchschnitt	1910	1932	22

Anmerkungen zu Tabelle 13:

Alle Angaben ohne Berücksichtigung vorübergehender Demokratiesuspendierung. Australien: Wahlrecht für Aborigines 1967. Daten für Deutschland nach 1949 Bundesrepublik Deutschland, vor 1949 Deutsches Reich. Daten für Tschechische Republik: vor 1994 Tschechoslowakische Republik. Spalte 4: zeitlicher Abstand in Jahren zwischen der Ersteinführung des allgemeinen Männerwahlrechts (25 Jahre und älter) und der des allgemeinen Frauenwahlrechts.

Quellen: Nohlen 2007: 45; sekundär Freedom House (verschiedene Jahrgänge) und Katz 1997: 216ff.

## 22.2 Indikatoren der Polyarchie

Das allgemeine Wahlrecht ist ein zentraler Indikator des Demokratisierungsgrades eines Landes. Allerdings erfasst er nur eine Dimension der Demokratie, nämlich das Recht auf politische Beteiligung. Doch zur Demokratie gehören auch andere Institutionen und Verfahren, unter ihnen der offene Wettbewerb (Dahl 1971) und weitere, im Kapitel 12 vorgestellte prozedurale Eigenheiten.

Coppedge/Reinicke haben rund 20 Jahre nach Dahls *Polyarchy* die dort eingeführte Demokratiemessung in einer revidierten Polyarchie-Skala weiterentwickelt. Diese Skala basiert auf vier Größen: 1) faire landesweite Wahlen, 2) Meinungsfreiheit, 3) Organisationsfreiheit im Parteien- und Verbändesystem und 4) Verfügbarkeit von – zur Regierungsinformation alternativen – Informationsquellen (Coppedge/Reinicke 1990: 63f.). Auch dieser Skala zufolge waren erneut die Länder am meisten demokratisch, die schon in Dahls Studie von 1971 zu den entwickelten Polyarchien zählten, die reichen westlichen Industriestaaten etwa, aber auch Costa Rica und Uruguay. Manches aber war anders. Nicht mehr zur Spitzengruppe gehörten nunmehr Jamaika und der Libanon. Andere Staaten waren in den Klub der Polyarchien aufgerückt, so dass dieser in den 1990er Jahren viel größer als zuvor war. Im Jahre 1993 beispielsweise wurden 67 Polyarchien unter insgesamt 186 Staaten gezählt. Die westeuropäischen und nordamerikanischen Staaten gehörten dazu, ferner Australien, Neuseeland, Indien, Israel, Japan und Zypern, die baltischen Staaten, Slowenien und die Tschechische Republik, sodann die meisten karibischen und lateinamerikanischen Länder, sechs pazifische Kleinstaaten, überdies Benin, Botsuana, Gambia, Madagaskar, Malawi, Mauritius, Namibia, Papua-Neuguinea, die Philippinen, um nur die größeren Staaten zu nennen (Coppedge 1995: 977).

Polyarchien entstanden hauptsächlich erst im 20. Jahrhundert, doch blicken sie auf eine längere Vorgeschichte zurück. Drei Wachstumsperioden liegen hinter ihnen: 1) 1776-1930, von der Amerikanischen und der Französischen Revolution bis zur Zwischenkriegszeit im 20. Jahrhundert; 2) 1950-1959, die Jahre der Dekolonialisierung und der mit ihr zunächst in Gang gesetzten Demokratisierung (ihr ist die Re-Demokratisierung autoritärer oder totalitärer Systeme nach dem Zweiten Weltkrieg hinzuzufügen), und 3) die 1980er Jahre mit der Redemokratisierung in Lateinamerika sowie die 1990er Jahre, in denen vor allem die sozialistischen Länder Mittel- und Osteuropas den Übergang zur Marktwirtschaft und zur Demokratie begannen (Dahl 1989). Auf der Grundlage von Vanhanen (1984) hat Dahl den Anteil der Demokratien an allen politischen Systemen bis Ende der 1980er Jahre auf höchstens 41 Prozent veranschlagt. Vorher war der Anteil der

Polyarchien kleiner. In den 1970er Jahren lag er bei 31 Prozent, eine Dekade zuvor bei 34 Prozent und in den 1940er Jahren bei 33 Prozent, ähnlich hoch wie in der Zwischenkriegszeit (34 Prozent). Davor waren die Polyarchien eine noch kleinere Minderheit: 1910-19 mit 29 Prozent, 1900 bis 1910 mit 17 Prozent und in den beiden Dekaden vor der Jahrhundertwende mit 14 Prozent bzw. 10 Prozent (Dahl 1989: 239-241).

Allerdings beruht diese Gruppierung auf großzügiger Klassifikation. Sie wertet als Polyarchien nicht nur entwickelte Demokratien, sondern auch hochgradig defekte Demokratien und halb autokratische, halb demokratische Regime: Zugehörig sind alle Länder, die auf dem älteren Vanhanen-Index der Demokratisierung mindestens den Wert 5,0 erreichen (Vanhanen 1984, zur neuesten Berechnung Kapitel 22.2).

Mit den Indikatoren der Polyarchie haben Dahl und seine Schüler einen zentralen Beitrag zur Demokratiemessung geleistet (Inkeles 1991, Lauth 2004, Pickel/Pickel 2006). Weiterentwickelt wurde die Demokratiemessung mittlerweile in einer Fülle von Studien. Zu nennen sind vor allem – in chronologischer Reihenfolge – Bollen (1979, 1980), Vanhanen (1984), Bollen (1990), Coppedge/Reincke (1990), Freedom House (1990ff.), Gurr u.a. (1990), Vanhanen (1990), Inkeles (1991), Hadenius (1992), Bollen (1993), Lipset u.a. (1993), Beetham (1994), Vanhanen/Kimber (1994), Jagers/Gurr (1995), Alvarez u.a. (1996), Vanhanen (1997 und 2003), Lauth (2004, 2008a) und Bertelsmann Stiftung (2003, 2006, 2008).

Mit den Demokratiemessungen kann man klären, ob ein Staat halbwegs, vollständig oder überhaupt nicht demokratisch verfasst ist. Von diesen Messlaten werden im Folgenden fünf besonders ergiebige ausführlicher vorgestellt, andere hingegen nur skizziert: Vanhanens Demokratisierungsindex, die Demokratie- und die Autokratieskala des „*Polity IV*“-Projektes, die *Political Rights*- und *Civil Liberties*-Skalen von Freedom House, der Index des Demokratiestatus (Bertelsmann Stiftung 2008) mitsamt einer Erweiterung um die etablierten Demokratien und der „Neue Index der Demokratie“ (Lauth 2008a). Ergänzend werden andere neuere Messungen erwähnt, die Governance-Indikatoren der Weltbank etwa und der Index der „effektiven Demokratie“ von Inglehart/Welzel (2005).

### 22.3 Vanhanens Index der Demokratisierung

Unter Rückgriff auf Modernisierungstheorien und Dahls Polyarchietheorie hat Tatu Vanhanen einen Index der Demokratisierung für mittlerweile 170 Staaten entwickelt, der vom 19. bis ins frühe 21. Jahrhundert reicht (Vanhanen 1984, 1989,

1990, 1997, 2003). Vanhanen definiert Demokratie als „ein politisches System, in dem ideologisch und gesellschaftlich unterschiedliche Gruppen kraft Gesetz berechtigt sind, um politische Macht zu wettstreiten, und in dem die institutionellen Machthaber durch das Volk gewählt und ihm gegenüber verantwortlich sind“ (Vanhanen 2003: 49, Übersetzung d. Verf.). Vanhanens Index basiert auf den zwei Schlüsseldimensionen der Demokratie nach Dahl (1971): Partizipation und Wettbewerbsgrad. Die Partizipation (P) ermittelt Vanhanen anhand des Anteils der an der letzten Wahl (oder einer Serie von Wahlen) teilnehmenden Wähler an der Gesamtbevölkerung. Die Formel für P lautet:  $P = Z/B \cdot 100$ , wobei Z für die Zahl der aktiven Wähler und B für die Bevölkerungszahl steht. Seit Vanhanen (2003: 60) gilt für P eine Obergrenze von 70 Prozent, die, zwecks Erfassung von direktdemokratischen Institutionen, im Falle von Volksabstimmungen um maximal weitere 30 Punkte erhöht wird, und zwar um 5 Punkte für jedes nationale Referendum und um einen Punkt für jede Volksabstimmung auf subnationaler Ebene (ebd.: 62).

Den Wettbewerbsgrad (W) erfasst Vanhanen mit einem Index, der den Stimmenanteil (S) der stärksten Partei bei der letzten Wahl zur nationalen Volksvertretung, bei Unklarheiten den Sitzanteil der stärksten Partei, von 100 subtrahiert. Die Formel für diesen Index lautet:  $W = 100 - S$ . Um die Schiefelage seiner früheren Messungen zugunsten von Vielparteiensystemen und zulasten der Zweiparteiensysteme zu lindern, hat Vanhanen seit 2003 bei der Messung von W ebenfalls eine Obergrenze in Höhe von 70 Prozent eingeführt (ebd.: 59).

P und W sind die Komponenten des Indexes der Demokratisierung. Berechnet wird der Demokratisierungsindex (DI) durch die ungewichtete Multiplikation des Partizipationsgrades P mit dem Wettbewerbsgrad W und die Teilung des Produkts durch 100. Die Formel für den Demokratisierungsindex lautet demnach:  $DI = P \cdot W / 100$  (Vanhanen 2003: 63f.). Erneut gelten Obergrenzen: Ein Staat wird erst dann als Demokratie eingestuft, wenn sein P-Wert mindestens 20, sein W-Wert mindestens 30 beträgt und sein DI-Wert sich folglich auf mindestens 6,0 beläuft (ebd.: 65ff.) – vor 2003 lag der Schwellenwert bei 5,0, was zur Folge hatte, dass sich auch autokratische Regime noch als Demokratie qualifizieren konnten.

Der Demokratisierungsindex von Vanhanen zeigt hohe Zahlenwerte an, wenn P und W sehr hoch sind. Das ist der Fall, wenn der Großteil der Bevölkerung zur Wahl geht, wenn zugleich viele Parteien mit jeweils nennenswertem Wähleranhang miteinander im Wettstreit liegen und wenn aus dem Wettbewerb keine große dominante Partei hervorgeht. Ist die Wahlbeteiligung gering, zeigt der Demokratisierungsindex niedrige Werte an; gibt es gar kein Wahlrecht, steht er auf Null. Ist der Wettbewerbsgrad im Parteiensystem gering, beispielsweise

weil eine Staatspartei das Politikgeschäft oligopolisiert oder monopolisiert, zeigt W niedrige Werte oder 0,0 an. Entsprechend niedrig ist der Demokratisierungsgrad.

Kombinationen von formal hoher Wahlbeteiligung, wie bei Akklamationswahlen in Einparteienstaaten, und geringem Wettbewerb, also hochgradiger Vermachtung des Parteiensystems, ergeben ebenfalls niedrige Indexwerte. Wahlen in den ehemaligen sozialistischen Staaten beispielsweise gingen immer mit hoher Wahlbeteiligung einher, fanden aber faktisch unter den Bedingungen eines Einparteienstaates statt. In diesem Fall zeigen Vanhanens Indikatoren einen hohen Partizipationsgrad an, aber einen Wettbewerbsgrad von 0,0. Die Multiplikation beider Größen zwecks Ermittlung des Demokratisierungsindex ergibt ebenfalls den Wert 0,0.

Vanhanens Demokratisierungsindex zufolge erreichen westliche Länder die höchsten Demokratiewerte. Die Rangliste der Nationen wird im Jahr 2001, dem Zeitpunkt der neuesten Messung in Vanhanen (2003), von Dänemark (44,2) und Belgien (42,8) angeführt. Auf dem dritten Platz folgt nun, aufgrund des Referendumsbonus, die Schweiz (40,3), auf dem vierten die Tschechische Republik (39,3), die erste der neuen Demokratien. Deutschland hat mit 35,5 einen vorzeigbaren Platz, die USA mit 34,4 ebenso, nicht zuletzt gleichfalls aufgrund eines Referendumsbonus. Deutschland und die USA liegen vor Großbritannien (33,5), Frankreich (27,7) und Japan (24,4), um nur einige Beispiele zu erwähnen (Tabelle 14).

Zu den Ländern mit einem Demokratisierungsindex zwischen 20 und 30 gehören nach Vanhanen etablierte Demokratien wie Kanada, lateinamerikanische Länder wie Argentinien und Chile, neue Demokratien wie Südkorea (28,9), außerdem die Türkei (22,4) und die ehemals sozialistischen Länder Kroatien, Rumänien, Russische Föderation und Ungarn.

Werte unter 20 entfallen auf Dritte-Welt-Staaten, beispielsweise Indien (17,1). Demokratisierungswerte unter 10, aber über dem Schwellenwert von 6, kennzeichnen beispielsweise Benin und Botsuana. Am untersten Ende der Skala finden sich die Länder mit einem Demokratieindex von 0,0 – Afghanistan, Angola, der Irak, Myanmar, Nordkorea, Pakistan und Saudi-Arabien beispielsweise (Tabelle 14).

Viel von dem, was Vanhanens Demokratisierungsindex aufdeckt, ist interessant und einleuchtend. Mit den Korrekturen der Messung von 2003 hat Vanhanen zudem etliche Ungereimtheiten seiner früheren Demokratiemessungen minimieren können. Beispielsweise schneiden die Schweiz und die USA im Lichte des revidierten Demokratisierungsindex von 2003 sehr viel besser ab – und die Russische Föderation schlechter als diese beiden Länder. Zudem wurde der

Mehrparteiensystem-Bias der älteren Demokratiemessungen Vanhanens zurückgenommen. Einsichtig ist, dass die entwickelten Demokratien allesamt auf dem Demokratisierungsindex im oberen Feld und die eindeutig autoritär oder totalitär regierten Länder im unteren Feld liegen. Allerdings bringt auch der revidierte Vanhanen-Index noch manche irritierenden Messergebnisse hervor. Dass ausgerechnet Italien, das für seine Demokratiequalität nicht sonderlich bekannt ist, mit 36,8 in der Rangordnung einen der oberen Plätze erreicht und Belgiens mitunter krisengeschütteltes Staatswesen mit 42,8 den Platz 2 einnimmt, wirft Fragen auf.

Das spiegelt Konstruktionsprobleme des Demokratisierungsindex von Vanhanen wider (Bollen 1993, Beetham 1994, Lauth 2004). Die Auswahl und Messung der Schlüsselgrößen Wahlbeteiligung und Stimmenanteil der stärksten Partei sind nicht über jeden Zweifel erhaben (Bollen 1995). Beide Variablen erfassen nur einen Teil der Partizipation und des freien Wettstreits im Sinne von Dahl (1971). Ihnen entgeht die Meinungsfreiheit ebenso wie die Berücksichtigung der Chancen, Interessen frei zu äußern und zu bündeln sowie Interessenvertretungen zu bilden. Ferner wird die Partizipation hauptsächlich anhand der Wahlbeteiligung ermittelt. Doch die Wahlbeteiligung misst nur wahrgenommene Beteiligungsrechte, nicht die Rechte selbst. Überdies kann die Wahlbeteiligung unterschiedliches widerspiegeln: Wählerapathie oder Wählerzufriedenheit, Wahlpflicht oder freiwillige Wahl, vielleicht sogar das Wetter am Wahltag, aber auch bloße Akklamation. Außerdem wird die Qualität der Wahlen nicht berücksichtigt. Ob sie fair oder unfair sind, wird ausgeblendet. Zudem ist die Messung kontextblind: Partizipation wertet sie gleich, unabhängig davon, ob es sich um eine Wahl in einer etablierten Demokratie oder einer „illiberalen Demokratie“ (Zakaria 1997), einer „Fassadendemokratie“ oder in einem autoritären Staat handelt. Insensibel ist diese Messung von Wahlen und Partizipation deshalb auch für den nicht seltenen Fall des „kompetitiven Autoritarismus“ (Levitsky/Way 2002, Howard/Roessler 2006): Das sind elektorale autoritäre Systeme, in denen zwar Wahlen stattfinden, diese aber nicht fair und frei sind, sondern in großem Umfang von politisch herrschenden Gruppierungen manipuliert werden, und in denen der politische Wettbewerb stark verzerrt ist (Schedler 2006).

Ferner enthält Vanhanens Indikator der politischen Partizipation als Bezugsgröße der Beteiligung die gesamte Bevölkerung. Doch die unterschiedliche Altersstruktur der Länder verzerrt die Wahlbeteiligungsquote. Besser wäre es, die Zahl der Wähler auf die Bevölkerung im wahlberechtigten Alter zu beziehen. Weitere Einwände kommen hinzu. Wie die meisten anderen Demokratieskalen erfassen Vanhanens Messlatten nur die Inputseite der Politik. Die Outputseite wird ausgeblendet. Somit bleibt die Qualität der in den Demokratien erzeugten

Gesetze und Politiken jenseits der Beteiligungsrechte und des Wahlrechts im Dunkeln. Ausgeklammert wird zudem der institutionelle Rahmen der politischen Willensbildung und Entscheidungsfindung. Offensichtlich misst der Index der Demokratisierung von Vanhanen das, was er messen soll, nur zum Teil. Er laboriert insoweit an einem Validitätsproblem.

#### 22.4 Demokratie- und Autokratieskalen für das 19., 20. und 21. Jahrhundert

Es sind unter anderem die Freiheits-, Organisations- und Mitwirkungsrechte, die die Polyarchie-Skala von Dahl (1971) und Coppedge/Reinicke (1990) von Vanhanens Demokratisierungsindex unterscheiden. Allerdings klammern auch die Polyarchie-Skalen die institutionellen Fesseln der Exekutive aus. Insoweit mangelt es diesen Messungen an der angemessenen Berücksichtigung eines Pfeilers der modernen konstitutionellen Demokratie. Vermieden wurde dieses Problem hingegen in den Demokratie- und Autokratieskalen von Gurr u.a. (1990), Jagers/Gurr (1995), Marshall/Jagers (2008) und dem daraus hervorgegangenen „*Polity*“-Datensatz, der die Demokratie und die Autokratie weltweit vom frühen 19. bis ins 21. Jahrhundert erfasst. *Polity* zufolge kennzeichnen drei Schlüsselgrößen die Demokratie: 1) Institutionen und Prozesse, mit denen die Bürger ihre politischen Präferenzen wirksam äußern und zu entscheidungsfähigen Alternativen bündeln können, 2) garantierte Bürger- und Freiheitsrechte für alle Staatsbürger und 3) institutionelle Begrenzungen der Exekutive. Ist all dies erfüllt, handelt es sich um eine „institutionalisierte Demokratie“ (Jagers/Gurr 1995).

Die Wissenschaftler des *Polity*-Projektes messen den Demokratiegehalt einer Staatsverfassung anhand einer mehrdimensionalen Skala. Deren Operationalisierung basiert auf folgendem Grundgedanken: „Eine reife und intern kohärente Demokratie (...) kann operationell als ein politisches System definiert werden, in dem (a) die politische Beteiligung in vollem Umfang wettbewerblich organisiert ist, (b) die Rekrutierung der politischen Führung durch freie, offene Wahlen erfolgt und (c) die Exekutive in institutioneller Hinsicht substanziell gezügelt wird“ (Gurr u.a. 1990: 84, Übers. d. Verf.). Autokratien hingegen sind definiert durch nicht wettbewerbliche oder unterdrückte politische Beteiligung, undemokratische Rekrutierung der politischen Führung und institutionell wenig begrenzten Spielraum der Exekutive.

Bei der Messung eines politischen Regimes gehen die *Polity*-Wissenschaftler zweigleisig vor. Im ersten Schritt messen sie den Demokratiegrad eines politischen Systems und in einem zweiten Messvorgang seinen Autokratiegrad. Die

Beobachtungswerte werden sodann zu einer Demokratie- und zu einer Autokratieskala, die jeweils von 0 bis 10 reicht, gebündelt. Im Fall der Demokratieskala steht „0“ für Fehlen demokratischer Elemente und „10“ für eine entwickelte Demokratie. Analoges gilt für die Autokratieskala. Mit beiden Skalen kann separat gearbeitet werden. Aus ihnen kann aber auch eine dritte Messlatte abgeleitet werden, nämlich durch Subtraktion der Autokratieskala von der Demokratieskala. Das ergibt eine genauere Messung des Regimecharakters.

Die Messung der Staatsverfassungen erfolgt bei *Polity IV* mit vier bzw. fünf Indikatoren. Es sind dies im Falle der institutionalisierten Demokratie 1) die Wettbewerbsintensität politischer Partizipation (sie wird anhand einer Fünferskala erfasst, die von kompetitiv über restringiert bis unterdrückt reicht), 2) die Offenheit der Rekrutierung von Amtsinhabern, 3) die Wettbewerbsintensität der Rekrutierung von Amtsinhabern (Dreierskala von Wahl bis Bestellung durch Erbfolge oder autoritäre Selektion) und 4) Begrenzungen der Exekutive (7-Punkte-Skala von unbegrenzter Exekutivmacht bis zur strengen Zügelung der Exekutive). Im Falle der Autokratiemessung kommt die Regulierung politischer Beteiligung (fragmentiert oder restringiert) als fünfter Indikator hinzu. Im Jahr 2004 gehörten zu den Demokratien vor allem die westeuropäischen und die nordamerikanischen Länder sowie Japan, Australien und Neuseeland. Hohe Werte auf der Demokratieskala – 9 oder 10 – erreichten unter anderen auch Bulgarien, Costa Rica, Indien, Israel, Litauen, die Mongolei, Peru, Rumänien, die Slowakei, Slowenien, die Südafrikanische Republik, Taiwan, die Tschechische Republik, Ungarn und Uruguay. Einen Wert von 8 auf der Skala erzielten 19 weitere Länder, unter ihnen Argentinien, Indonesien, Mexiko, Südkorea und die Türkei (Tabelle 14).

Autokratische Staatsverfassungen hingegen kennzeichneten dem *Polity IV*-Projekt zufolge vor allem Myanmar, Nordkorea, Saudi-Arabien, Turkmenistan, die Vereinigten Arabischen Emirate und die Volksrepublik China. Alle übrigen Staaten liegen zwischen den Extrempositionen der entwickelten Demokratie und der Autokratie, beispielsweise Algerien mit einem Demokratiewert von 3 und einem Autokratiewert von 1, Ägypten (0 bzw. 6), Singapur (2 bzw. 4) und die Russische Föderation (7 und 0). Alle Zahlen gelten für das Jahr 2004.

Wie weit ist die Demokratie verbreitet? *Polity IV* zufolge finden sich 2004 unter den 161 berücksichtigten selbständigen Staaten 34 entwickelte Demokratien mit einem Demokratieskalenwert von 10. Das entspricht 22 Prozent aller Länder. Nimmt man die Länder mit einem Demokratieskalenwert von 9 und 10 zusammen, steigt die Zahl der Demokratien auf 47 insgesamt oder auf 29 Prozent aller Staaten. Zählt man auch die Länder mit einem Skalenwert von 8 dazu, wächst die Zahl der Demokratien auf 66, was 41 Prozent aller Staaten entspricht. Im Ver-

gleich zu früher ist das viel. Im Jahre 1900 waren nur acht Länder oder 15 Prozent aller Staaten demokratisch verfasst (im Sinne eines Demokratieskalenwertes von mindestens 8), und 1940 waren es nicht mehr als neun (16 Prozent). 1960 war die Zahl der Demokratien auf 28 (26 Prozent) geklettert und 1989, am Vorabend des Falls des Eisernen Vorhangs, betrug sie 41 (29 Prozent).

Wie vor allem der Vergleich über lange Zeiträume darlegt, hat die Demokratie, nach Zahl und relativer Häufigkeit zu urteilen, unter den Staatsformen hinzugewonnen (Gallus/Jesse 2007). Allerdings wurden die Jahre der Ausbreitung der Demokratie von Phasen der Stagnation und Schrumpfung unterbrochen. Beispiele sind in den 1920er und 1930er Jahren der Siegeszug des Faschismus in Italien, der Beginn der Pilsudski-Diktatur in Polen 1926 und die Machtergreifung des Militärs in Argentinien 1930. Hinzu kamen in den 1930er Jahren der Zusammenbruch der Demokratie in Deutschland, Österreich und Spanien sowie im Zweiten Weltkrieg die Demokratiezerstörung in anderen europäischen Ländern, infolge der Okkupation durch die Wehrmacht (Loewenstein 1935, Berg-Schlosser/De Meur 1994). Auch nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges erlitt die Demokratie Rückschläge: Polen, Ungarn und die Tschechoslowakei gerieten in den sowjetischen Einflussbereich. Sodann brachen nicht wenige Demokratien in den 1950er und 1960er Jahren zusammen, vor allem in der Dritten Welt, beispielsweise Nigeria 1966. Auch während der dritten „Demokratisierungswelle“ seit Beginn der 1970er Jahre erlitt so manche demokratische oder halbdemokratische Staatsverfassung Schiffbruch: Zu nennen sind etwa Argentinien (1976-82/83), Chile (von 1973 bis Ende 1988), Ghana (vor allem zwischen 1981 und 2000), Indien in den Jahren 1975 und 1976, der Libanon seit 1975, Nigeria (von 1983 bis 1999), Peru (1992-2000) und die Türkei in der ersten Hälfte der 1980er Jahre (Auswertung von Marshall/Jaggers 2008) (siehe auch Kapitel 25).

Pionierarbeit leisteten die Konstrukteure der Demokratie- und Autokratieskalen mit ihren Demokratiemessungen, die bis weit ins 19. Jahrhundert reichen. Wie kaum andere zuvor haben sie den Weg für die vergleichende Erkundung der Regimestrukturen, ihrer Voraussetzungen und ihrer Folgen frei gemacht. Das ist vor jeder Kritik gesondert zu erwähnen und zu loben. Allerdings sind die Demokratie- und Autokratiemessungen von *Polity IV* nicht aller Probleme ledig (Müller/Pickel 2007). Sie erfassen vor allem den Wettbewerbsgrad der politischen Beteiligung und der politischen Rekrutierung sowie die in der Verfassung verankerten Politikstrukturen unter besonderer Berücksichtigung der Zügelung der Exekutive. Doch die Indikatoren messen die Verfassungswirklichkeit und die Realisierung politischer Rechte unzureichend. Und dort, wo sie die Verfassung mes-

sen, haben sie eine Schiefelage zugunsten des US-amerikanischen Regierungssystems.

Die zugrunde liegende Absicht, die Begrenzungen der Exekutive zu messen, hätte zur Ergänzung eine komplexere Messung verdient, beispielsweise eine nach Art des Indexes der gegenmajoritären Institutionen (siehe Tabelle 8). Dies weist zugleich auf einen weiteren Mangel der Demokratie- und Autokratiemessung des *Polity*-Projektes hin. Sie ist exekutivlastig. Zu kurz kommen bei ihr die politische Beteiligung und das Ausmaß, in dem die erwachsene Bevölkerung das Recht der politischen Mitwirkung an der Wahl und Abwahl ihrer Führung hat, sowie der Grad, zu dem sie dieses Recht nutzt (Gleditsch/Ward 1997). Man sieht das allein daran, dass die *Polity*-Demokratieskala den USA seit 1810 die Würde einer hochentwickelten Demokratie verleiht: 1809 erreichen die USA erstmals einen Demokratieskalenwert von 9, und seit 1871 ohne Ausnahme den Höchstwert 10. Doch was ist das für eine „institutionalisierte Demokratie“, wenn sie zahllose Erwachsene vom Wahlrecht ausschließt, wenn zu Beginn nur ein Teil der Erwachsenen wahlberechtigt war, wenn die Sklaven von der politischen Beteiligung vollständig ausgesperrt waren (Berg 2000) und wenn selbst nach der Erstdemokratisierung des Wahlrechts Beteiligungsrechte insbesondere der Afroamerikaner in großem Umfang wieder zurückgestutzt wurden (Tuck 2007)? Und wie verträgt sich die Klassifikation als „institutionalisierte Demokratie“ mit Dahls kritischer Einstufung der USA der 1960er Jahre als ein Land mit geringerem Inklusionsgrad als die meisten anderen Polyarchien (Dahl 1971: 29)?

## 22.5 Politische Rechte und Bürgerfreiheiten: die Freedom House-Skalen

Ein weiterer wichtiger Demokratieindex entstammt den Messungen der Politischen Rechte (*Political Rights*) und der Bürgerfreiheiten (*Civil Liberties*) durch Freedom House. Freedom House ist eine in Washington D.C. ansässige Non-Profit-Organisation, die seit 1971 bestrebt ist, den Stand der Demokratie und der Freiheit in allen souveränen Staaten der Gegenwart im jährlichen Abstand systematisch zu erfassen und regelmäßig darüber zu berichten (Freedom House 2006, Puddington 2008). Zum Zweck zusammenfassender Information konstruiert Freedom House Skalen der Politischen Rechte (*Political Rights*) und der Bürgerfreiheiten (*Civil Liberties*), die jeweils von 1 bis 7 reichen. „1“ steht für volle Rechte und „7“ für gänzliches Fehlen dieser Rechte. Mitunter werden beide Indizes getrennt ausgewertet, bisweilen werden sie zu einem Freiheitsindex addiert. Dieser Index reicht von 2 bis 14. „2“ bedeutet gesicherte umfassende politische Rechte

und umfassende Bürgerfreiheiten. Dieser oder ein benachbarter Zahlenwert auf dem Freiheitsindex zeugen von einem hohen Maß an politischer Beteiligung und an Bürgerfreiheiten im Sinne des liberaldemokratischen Verfassungsstaates der europäischen und nordamerikanischen Tradition. Der Zahlenwert „14“ hingegen signalisiert gänzlich fehlendes solches Rechte und Beteiligungschancen. Myanmar, Libyen und Nordkorea sind Beispiele (Puddington 2008: 66f.).

Freedom House gruppiert seine Beobachtungen zusammenfassend zu „freien“, „halbfreien“ und „nicht freien“ Staaten („free“, „partly free“ und „not free“), je nachdem ob die Zahlenwerte der Politische Rechte- bzw. der Bürgerfreiheiten-Skala zwischen 1 und 2,5 liegen, zwischen 3 und 5,0 oder zwischen 5,5 und 7 (Puddington 2008: 62). Im Jahre 2007 beispielsweise wurden 90 Staaten als „frei“ eingestuft. Das entsprach 47 Prozent aller unabhängigen Länder und 46 Prozent der Weltbevölkerung. Hingegen wurden 60 Länder oder rund 31 Prozent aller Staaten in diesem Jahr als „halbfrei“ gewertet und 43 oder 22 Prozent als „nicht frei“ (Puddington 2008: 63).

Freedom House will die Qualität der politischen Regime und der Rechtsordnungen aus dem Blickwinkel der Verfassungswirklichkeit der Beteiligungsrechte und Schutzansprüche des Staatsbürgers erfassen, nicht aus dem der formalen Staatsstrukturen. Demokratie meint dabei ein politisches System, „in dem das Volk seine entscheidungsbefugten Führungen frei aus miteinander konkurrierenden Gruppen und Individuen, die nicht von der Regierung bestimmt wurden, auswählt“ (Freedom House 1999: 546, Übers. d. Verf.). Das ist Schumpeter pur. Aber im Unterschied zu Schumpeter, dem zufolge Demokratie keineswegs notwendig weitere Freiheitsrechte einschließt, kombiniert Freedom House die Beteiligung und die Freiheit im Sinne liberaler Freiheitsrechte.

Die Politischen Rechte und die Bürgerfreiheiten werden durch Fragekataloge erfasst. Die Art der Fragen und ihr Wortlaut sind im Lauf der Zeit verändert und insgesamt verbessert worden, was in der allzu harschen Kritik von Müller/Pickel (2007) und zuvor schon Munck/Verkuilen (2002), die die Freedom House-Skalen als besonders mangelbehaftet einstufen, zu wenig berücksichtigt wird. Seit dem 2007-Bericht von Freedom House basiert die Skala der Politischen Rechte auf Prüffragen zu drei Kategorien: zum Prozess der Wahl, zum politischen Pluralismus und der Partizipation sowie zur Funktionsweise der Regierung. Als Checkliste der Politischen Rechte dienen seither die folgenden Fragen, die im Detail durch speziellere Fragen ergänzt werden:

#### A. Wahlen

1. Wird der Regierungschef oder eine andere zentrale Autorität in freien und fairen Wahlen gewählt?
2. Werden die Repräsentanten des Volkes in der gesamtstaatlichen Legislative in freien und fairen Wahlen gewählt?
3. Sind das Wahlrecht und sein Bezugsrahmen fair?
4. Hat das Volk das Recht, sich in politischen Parteien oder anderen konkurrierenden politischen Gruppierungen seiner Wahl zu organisieren, und ist das System offen für Aufstieg und Fall dieser Parteien oder Gruppierungen?

#### B. Politischer Pluralismus und Partizipation

5. Gibt es einen signifikanten Stimmenanteil der Opposition und hat die Opposition eine realistische Chance, ihren Wähleranhang zu vergrößern oder die Macht durch Wahlen zu erwerben?
6. Sind die Wahlhandlungen des Volkes frei von Dominanz des Militärs, ausländischer Mächte, totalitärer Parteien, religiöser Hierarchien, ökonomischer Oligarchien oder anderer mächtiger Gruppen?
7. Haben kulturelle, ethnische, religiöse oder andere Minderheiten volle politische Rechte und Beteiligungschancen?

#### C. Funktionsweise des Regierungssystems

8. Determinieren der frei gewählte Regierungschef und die Volksvertreter im Parlament die Politiken der Regierung?
9. Ist die Regierung frei von umfassender Korruption?
10. Ist die Regierung den Wählern zwischen den Wahlen rechenschaftspflichtig? Und operiert sie offen und transparent?

Der Vollständigkeit halber ist hinzuzufügen, dass die Checkliste für die Politischen Rechte für Spezialfälle zwei weitere Fragen bereit hält. Im Falle einer traditionellen Monarchie ohne Partei und Wahlen wird gefragt, ob das politische System authentische Konsultationen mit dem Volk vorsieht, die öffentliche Diskussion der Regierungspolitik ermutigt und das Petitionsrecht gewährleistet. Ferner wird geprüft, ob die Regierung oder eine Besatzungsmacht gezielt die ethnische Zusammensetzung des Landes oder eines Territoriums im Lande verändern will, um eine Kultur zu zerstören oder die politische Balance zwischen den Gruppen zugunsten einer bestimmten Gruppe entscheidend zu verändern.

Ein ähnliches Verfahren liegt der Bürgerfreiheiten-Skala (*Civil Liberties*) zugrunde. Im Unterschied zur *Political Rights*-Skala werden zur Konstruktion der Bürgerfreiheiten-Skala 15 Fragen verwendet, und zwar vier Kategorien entsprechend: Meinungs- und Glaubensfreiheit, Versammlungs- und Organisationsfreiheit, Rechtsstaat sowie persönliche Autonomie und individuelle Rechte. Im Einzelnen handelt es sich um die folgenden Fragen (Freedom House 2003: 698):

*A. Meinungs- und Glaubensfreiheit*

1. Sind die Medien und andere kulturelle Ausdrucksformen frei und unabhängig?
2. Sind die religiösen Institutionen und Gemeinden frei in der Ausübung ihres Glaubens und in der öffentlichen und privaten Äußerung ihres Bekenntnisses?
3. Besteht akademische Freiheit, und ist das Bildungswesen frei von extensiver politischer Indoktrination?
4. Ist die private Diskussion offen und frei?

*B. Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit*

5. Besteht Versammlungs- und Demonstrationsfreiheit, und ist öffentliche Diskussion zulässig?
6. Besteht Organisationsfreiheit für NGO's (non-governmental organisations)?
7. Existieren freie Gewerkschaften und Bauernorganisationen oder Äquivalente, und gibt es effektive Kollektivverhandlungen? Bestehen freie professionelle und andere private Organisationen?

*C. Rechtsstaat*

8. Ist die Judikative unabhängig?
9. Sind Zivil- und Strafrecht rechtsstaatlich geregelt? Untersteht die Polizei ziviler Kontrolle?
10. Besteht Schutz vor politischem Terror, ungerechtfertigtem Freiheitsentzug, Exilierung oder Folter, gleichviel ob diese von Systemunterstützern oder Systemgegnern zu verantworten sind? Herrschen Krieg oder bewaffnete Aufstände?
11. Garantieren die Gesetze, die Politiker und die Praktiken die Gleichbehandlung der Bürger?

*D. Persönliche Autonomie und Individualrechte*

12. Schränkt der Staat die Freizügigkeit, die Berufsfreiheit und die Ausbildungsfreiheit ein?
13. Haben die Bürger Recht auf Eigentum und Gewerbefreiheit? Wird die Privatwirtschaft über Gebühr beeinflusst von Beamten, den Sicherheitskräften, politischen Parteien und sonstigen Organisationen oder organisierter Kriminalität?
14. Sind die persönlichen Freiheitsrechte (personal social freedoms) gewährleistet, einschließlich Geschlechtergleichheit, freier Ehepartnerwahl und freier Entscheidung über die Zahl der Kinder?
15. Sind Chancengleichheit und Freiheit von ökonomischer Ausbeutung gegeben?

In seinen Berichten unterscheidet Freedom House zusätzlich zu den numerischen Messungen zwischen „electoral democracies“ und „liberal democracies“ (Freedom House 2003: 696). „Liberale Demokratien“ haben als Hauptkennzeichen nicht nur die Partizipation, die freie Willensbildung und die Wahl und Abwahl der politischen Führung durch das Volk oder dessen Vertreter. Sie zeichnen sich überdies durch „einen substanziellen Bestand an Bürgerfreiheiten“ aus (Freedom

House 2003: 696). Letzteres fehlt den „electoral democracies“. In ihnen verkürzt sich Demokratie auf Partizipation, einigermaßen freie Willensbildung und leidlich faire Wahlen sowie Wahl und (seltener) Abwahl der Regierenden durch das Volk (ebd.: 696).

Der additive Freiheitsindex von Freedom House, also die Summe der Politische Rechte- und der Bürgerfreiheiten-Skala als Demokratieindikator, spiegelt einen weit gefassten, tief in das Rechts- und Verfassungsstaatliche hineinreichenden Demokratiebegriff wider. Das ist ein Vorteil, weil somit die Konturen der konstitutionellen Demokratie (Friedrich 1953) genauer erfasst werden, und zugleich ein Nachteil, weil das Rechts- und Verfassungsstaatliche und die Demokratie weder begrifflich noch empirisch deckungsgleich sind. Nicht jeder Verfassungsstaat ist eine etablierte Demokratie, und nicht jede ausgebaute Demokratie ein Verfassungsstaat. Indien und Südkorea beispielsweise erzielen auf Demokratieskalen oft bessere Werte als auf Skalen der Bürgerfreiheiten und der Menschenrechte (Humana 1992, Freedom House 1971ff.). Deshalb sollte zur Messung der Demokratie im engeren Sinn primär die Skala der Politischen Rechte herangezogen und erst bei der Demokratiemessung im weiteren, verfassungsstaatlich angereicherten Sinne durch die Skala der Bürgerrechte ergänzt werden.

Allerdings ergeben Kombinationen beider Freedom House-Skalen ebenfalls aussagekräftige Indikatoren. Die Summe der Politische Rechte- und der Bürgerfreiheiten-Skala ergibt in der Terminologie von Freedom House den Freiheitsindex. Dieser entpuppt sich bei Lichte besehen als ein Anzeiger des demokratischen Konstitutionalismus: Niedrige Werte deuten auf ein hohes Niveau eines liberaldemokratischen Konstitutionalismus hin, hohe Werte auf das Fehlen von Demokratie und Konstitutionalismus. Auch der Unterschied zwischen der Politische Rechte- und der Bürgerfreiheiten-Skala ist aussagekräftig. Liegt das Niveau der Bürgerfreiheiten unter dem der demokratischen Teilhaberechte, ist dies ein Anzeiger einer „defekten Demokratie“ im Sinne von Merkel/Puhle/Croissant u.a. (2003, 2006).

Allerdings sind Konzeptualisierung und Messung der Freedom House-Skalen in Teilen klärungsbedürftig (Müller/Pickel 2007). Die Einstufung der untersuchten Länder basiert auf solider Information, mitunter aber auf intuitiver Beobachtung, Bewertung und Aufsummierung der Beobachtungswerte zu einer Skala (Gastil 1990). Auch fehlen eindeutige Operationalisierungen der Begriffe, die in den Checklisten zur Ermittlung der politischen Rechte und der Bürgerfreiheiten verwendet werden. Ferner sind die Summierung und Gewichtung der Beobachtungsergebnisse nicht immer nachvollziehbar. Das hat Zweifel an der Reliabilität der Freedom House-Skalen geweckt – trotz ihrer größeren Validität

(Welzel 2000: 159). Allerdings haben genauere Fragen zur Konstruktion der Politische Rechte- und der Bürgerfreiheiten-Skala mittlerweile die Qualität der Messungen erheblich verbessert. Außerdem verdient die Breite der Datenbasis von Freedom House mehr Beachtung als ihr Kritiker wie Munck/Verkuilen (2002) gewährten: Nur *Polity IV* und Vanhanen (1997, 2003) haben einen nach Quer- und Längsschnittrichweite umfassenderen Datensatz zum Demokratie-Autokratie-Vergleich zu bieten.

## 22.6 „Defekte Demokratien“, „Demokratiestatus“ und „Neuer Index der Demokratie“

Die bislang erörterten Demokratiemessungen haben Forschungsneuland erschlossen. Dennoch bleiben Lücken. Im toten Winkel ihrer Indikatoren liegen beispielsweise die „Domänendemokratien“. Das sind jene „defekte Demokratien“ (Merkel 1999, 2008: 28ff.), in denen größere Sektoren in Staat und Gesellschaft ein Machtbereich von demokratisch nicht legitimierten Kräften sind, beispielsweise Domänen des Militärs, der Sicherheitspolizei oder von Guerillabewegungen. Allerdings können die bislang erörterten Demokratieskalen zwei andere defekte Demokratietypen zumindest teilweise erfassen, nämlich die „exklusive Demokratie“ (Merkel 1999: 367), die einen substanziellen Teil der Erwachsenen vom Wahlrecht ausschließt, und die „illiberale Demokratie“ (ebd.: 367f.), in der schwerwiegende Mängel bei den Bürgerrechten zu verzeichnen sind. Tiefenschärfere Einblicke gewährt allerdings erst die genauere Analyse der verschiedenartigen „defekten Demokratien“, die Strukturdefizite vor allem in vier Feldern („Teilregimen“, so die Terminologie von Merkel u.a. 2003) nachspürt: bei den politischen Freiheitsrechten, bei der effektiven Herrschaftsgewalt der gewählten Führer, den bürgerlichen Freiheits- und Schutzrechten und bei der horizontalen Verantwortlichkeit. Der Anteil defekter Demokratien an allen Demokratien liegt über 50 Prozent und variiert je nach Region: 100 Prozent beträgt er in den aus dem Zerfall der Sowjetunion hervorgegangenen GUS-Staaten und der Mongolei, im Mittleren Osten und Nordafrika sowie im frankophonen Afrika, relativ hoch ist er im anglophonen Afrika und in Lateinamerika, besonders niedrig hingegen in Kontinental-, Zentral- und Südosteuropa (Croissant/Merkel 2004, Bertelsmann Stiftung 2008: 72). Zudem ist mehr als die Hälfte der seit den 1970er Jahren entstandenen neuen Demokratien als „defekt“ einzustufen (Merkel 2004).

Die bislang verwendeten Demokratieskalen sind größtenteils auf institutionelle und prozedurale Dimensionen sowie auf verfassungspolitische Resultate

geeicht. Fast alle aber vernachlässigen den Politik-Output und die Politikresultate jenseits von Verfassung und Verfassungspolitik. Konzeptuelle Überlegungen zur Schließung dieser Lücke wurden beispielsweise von Beetham (1999), Beck/Schaller (2003), Campbell/Schaller (2002) sowie Foweraker/Krznic (2001, 2002), Bührmann u.a. (2008) und Koelble/Lipuma (2008) angedacht. Allerdings sind diese für den internationalen und intertemporalen Vergleich noch nicht anwendungsreif.

Anwendungsreife Indikatoren enthalten aber die Lehre von der „Sozialen Demokratie“ (siehe Kapitel 21), Edeltraut Rollers Messung der „Effektivität liberaler Demokratien“ (Roller 2005) und die Bertelsmann-Transformations-Indizes. Letztere wurden entwickelt, um die Transformation zur Demokratie und zur sozial verfassten Marktwirtschaft sowie die Qualität der politischen Gestaltung dieser Transformation zu erfassen (Bertelsmann Stiftung 2003, 2006, 2008). Im Unterschied zu allen anderen Demokratiemessungen berücksichtigen die Bertelsmann-Transformations-Indizes hauptsächlich Staaten mit niedrigem und mittlerem Volkseinkommen, aber nicht die etablierten Demokratien etwa in Europa und Amerika. Das ist ein korrekturbedürftiger Mangel. Allerdings lässt er sich beheben. Hierzu wird weiter unten ein Vorschlag unterbreitet: Mit ihm wird der Demokratiestatus-Index in eine Rangskala umgeformt und durch bewährte rangskalierte Messungen der etablierten Demokratien ergänzt (siehe Tabelle 14, Spalte 10).

Demokratisierungsstand und Marktwirtschaftlichkeit erfassen die Indizes der Bertelsmann Stiftung einerseits getrennt – anhand des Demokratiestatus-Indexes und eines Indexes der wirtschaftlichen Transformation – und andererseits durch Bündelung der Messergebnisse zum „Status-Index“, der den Stand der politischen und wirtschaftlichen Transformation messen soll. Doch nicht dieser Index soll hier genauer erörtert werden, sondern der Index des Demokratiestatus. Fünf Schlüsseldimensionen kennzeichnen ihn. Es sind dies 1) Staatlichkeit (hier wird geprüft, ob die nationalen staatlichen Strukturen intakt und die Machtstrukturen hinreichend etabliert und differenziert sind), 2) politische Beteiligung (hier interessiert vor allem, ob die Bürger die Herrschaftsberechtigten bestimmen und weitere politische Freiheiten besitzen), 3) Rechtsstaatlichkeit (hier wird gemessen, inwieweit sich die Staatsgewalten wechselseitig kontrollieren und inwieweit die bürgerlichen Freiheitsrechte gewährleistet sind), 4) Leistungsfähigkeit und hinreichende Akzeptanz der demokratischen Institutionen und 5) politische und gesellschaftliche Integration im Sinne stabiler, belastbarer Repräsentationsmuster zur Vermittlung zwischen Gesellschaft und Staat einerseits und einer gefestigten Bürgerkultur andererseits (Bertelsmann Stiftung 2008: 80ff., 88ff.). Aus den Indikatoren, die zur Erfassung dieser Größen gebildet werden, wird der Mittelwert

ermittelt: Er zeigt den Demokratiestatus an bzw. den Erfolg oder Misserfolg bei der politischen Transformation zur Demokratie (Tabelle 14). Diesem Index zufolge gehören mit Stand von 2007 zu den zehn größten Demokratisierungserfolgen Slowenien, Estland, die Tschechische Republik, Litauen und Ungarn sowie Uruguay und Chile.

Datensammlungen der Weltbank zur Qualität des Regierens zählen ebenfalls zur Klasse der outputorientierten Messungen von Staatsverfassungen. Aus ihnen ragen die „Governance-Indikatoren“ hervor, die Kaufmann, Kraay und Mastruzzi (2003) für 199 Staaten in den Jahren 1996, 1998, 2000 und 2002 vorlegten. Sechs Politikdimensionen werden dort erfasst: 1) politische Beteiligung und Rechenschaftslegung, 2) politische Stabilität und Abwesenheit von Gewalt, 3) Regierungseffektivität, 4) Regulierungsqualität, 5) Rechtsstaat und 6) Korruptionskontrolle. Auch die Multiplikation der Antikorruptions-Zahlenwerte von Kaufmann u.a. (2003) mit der Summe der *Political Rights*- und der *Civil Liberties*-Skalen im Index der „effektiven Demokratie“ ist in diesem Zusammenhang erwähnenswert (Inglehart/Welzel 2005: 154f.): Effektive Demokratie ist das Produkt von „formaler Demokratie und Integrität der Eliten“ (Welzel/Inglehart 2008: 128).

Zu den Weiterentwicklungen der Demokratiemessung gehört der dreidimensionale „Neue Index der Demokratie“ (Lauth 2006, 2008a), der die *Polity IV*-Daten, die Politische-Rechte-Skala von Freedom House und den Rechtsstaats-Indikator von Kaufmann u.a. (2003) zusammenführt, und zwar durch die Ermittlung der dritten Wurzel aus dem Produkt der drei Komponenten. Diese Berechnungsweise soll ausschließen, dass niedrige Werte auf einer Dimension durch hohe Werte auf einer anderen Dimension kompensiert werden können, was bei einem rein additiven Verfahren der Indexbildung geschehen kann. Die ergänzende Berücksichtigung politischer Stabilität nach Kaufmann u.a. 2003, ein Indikator für das Vorhandensein von intakter Staatlichkeit, einer Grundvoraussetzung leistungsfähiger Demokratie, untermauert die Hauptbefunde des dreidimensionalen Demokratie-Indexes (Tabelle 14).

Die Governance-Indikatoren zeigen insgesamt einen großen Leistungsvorsprung der etablierten Demokratien vor den Autokratien an. Allerdings variieren die Leistungsprofile auch innerhalb der Gruppe der etablierten Demokratien. Beispielsweise schneiden die südeuropäischen Länder bei den Messungen von Kaufmann/Kraay/Mastruzzi (2003: 98-115), Inglehart/Welzel (2005: 154f.) und Lauth (2008a) unterdurchschnittlich ab, andere Staaten hingegen überdurchschnittlich, unter ihnen die skandinavischen Länder, die Niederlande und Deutschland (Tabelle 14).

## 22.7 Vorzüge und Grenzen der Demokratiemessungen

Die international vergleichenden Demokratiemessungen stimmen in beträchtlichem Umfang überein. Fast alle Demokratieskalen der Tabelle 14 sind durchweg hochsignifikant korreliert. Alle Korrelationskoeffizienten sind auf dem 0,01-Niveau signifikant. Besonders eng hängen die Politische Rechte- und die Bürgerrechte-Skala von Freedom House im frühen 21. Jahrhundert einerseits und die Demokratie-Autokratie-Skala, der Demokratiestatus sowie der erweiterte, umkodierte Demokratiestatus andererseits zusammen – was nicht verwundert, denn diese Demokratiemessungen haben wesentliche Schlüsselindikatoren mit den Freedom House-Skalen gemeinsam. Die Rangkorrelationskoeffizienten nach Spearman liegen allesamt bei 0,90 bzw. bei -0,90. Die unterschiedlichen Vorzeichen sind kodierungsbedingt. Eng korreliert sind auch fast alle anderen Demokratieskalen der Tabelle 14. Nur die Demokratie- und Autokratiemessungen aus früheren Zeiten korrelieren mit jenen des frühen 21. Jahrhunderts schwächer: In diesen Fällen schwanken die Korrelationskoeffizienten zwischen plus/minus 0,3 und plus/minus 0,5. Doch das zeigt nur an, dass der Kreis der Demokratien heutzutage viel größer ist als in der Vergangenheit. Dass die Demokratieskalen der Tabelle 14 ansonsten mit anderen Demokratiemessungen wie Hadenius (1992, 1994), Bollen (1990, 1993) oder Alvarez u.a. (1996) kovariieren, spricht ebenfalls für sie.

Hochsignifikante Korrelation ist nicht mit vollständiger Übereinstimmung zu verwechseln. Ein Korrelationskoeffizient von 0,90 beispielsweise besagt, dass 81 Prozent der Variation der einen Variable mit der einer anderen Variable zusammenhängen und durch diese statistisch erklärt werden können, während 19 Prozent unerklärt bleiben. (Die 81 Prozent errechnen sich aus dem mit 100 multiplizierten quadrierten Korrelationskoeffizienten von  $r = 0,90$ ). Trotz überzufälliger Korrelation bestehen folglich erwähnenswerte Unterschiede zwischen den Demokratiemessungen. Das betrifft hauptsächlich die Messungen der halbdemokratischen und halbautoritären Staaten. Hingegen stufen fast alle Demokratieskalen die westeuropäischen und nordamerikanischen Verfassungsstaaten als Kerngruppe der weltweit führenden Demokratien ein. Die Ausnahme hiervon ist Vanhanens Demokratisierungsskala, die auf den Fragmentierungsgrad des Parteiensystems, die Wahlbeteiligung und direktdemokratische Praktiken reagiert.

Die bislang erörterten Demokratieskalen haben Forschungsneuland erschlossen. Das gehört zu ihren Stärken. Allerdings haben sie auch Schwächen. Insbesondere sind alle intervallskalierten Indikatoren der Demokratie nicht gegen Pseudoexaktheit gefeit. Ist Dänemark mit einem Demokratisierungsindex von 44,2 nach

Vanhanen (2003) wirklich um 8,7 Punkte demokratischer als Deutschland? Ist nicht ein bescheideneres Messniveau beispielsweise nach Art der Freedom-House-Skalen besser vertretbar, bei dem beide Länder gleich eingestuft werden (siehe Tabelle 14, Spalte 6 und 7)? Diese Überlegung leitet auch die vom Verfasser dieses Buches vorgeschlagene Messung des erweiterten Demokratiestatus (Tabelle 14, Spalte 10). Bei ihr wird der auf zwei Stellen hinter dem Komma abgestufte Index des Demokratiestatus der Bertelsmann Stiftung (2008) durch gezielte Absenkung des Messniveaus umkodiert, mit der rangskalierten Messung der etablierten Demokratien kompatibel gemacht und um diese Ländergruppe erweitert. Das ist ein beträchtlicher Zugewinn. Auch der Zugewinn an Verständlichkeit ist beachtlich: Der erweiterte Demokratiestatus-Index differenziert, in Anlehnung an eine ordinalskalierte Klassifikation der Bertelsmann Stiftung (2008: 72f.), zwischen Demokratie, defekter Demokratie, stark defekter Demokratie, moderater Autokratie und Autokratie einschließlich der „failed states“, der gescheiterten Staaten. Zudem korreliert auch dieser Demokratieindikator mit allen anderen Demokratie-messungen hochsignifikant.

Zurück zu den Schwächen der vergleichenden Demokratie-messungen. Valide Messungen der Freiheitsqualität und der Moral von Regierungen sind noch nicht in ihrer Sichtweite. Und Autoren, die in dieser Richtung vorangehen wollen, wie Stein Ringen (2007: 42ff.), greifen am Ende auf einen bunten, etwas beliebigen Strauß von Indikatoren zurück, die vom Demokratiealter über das Vertrauen in Regierungen bis zur Einkommensarmut reichen. Die bislang erörterten Demokratieskalen erfassen auch nicht die Qualität der Partizipation, sondern ihre Quantität, und selbst diese nicht vollständig (Abromeit 2004). Eine Rarität sind Messungen wie in Tabelle 10 im Kapitel 20.5, die jene erweiterten Beteiligungschancen erfassen, die in föderalistischen Staaten und in Ländern mit ausgebauter Selbstverwaltung in Staat, Gesellschaft und Wirtschaft zusätzlich zu den gesamtstaatlichen Wahlen bestehen.

Den meisten vergleichenden Demokratieskalen liegt die Annahme zugrunde, dass der Unterschied zwischen Verfassung und Verfassungswirklichkeit in allen untersuchten Ländern gleich groß sei. Doch das ist eine verwegene Annahme. Vielmehr wird der Abstand zwischen formellen Institutionen und Verfassungswirklichkeit mit zunehmender Fragilität der Demokratie und zunehmendem Autoritarismusgrad der Staatsorganisation größer. Das zeigen Studien des politischen Prozesses in entwickelten und in defekten Demokratien. Wahlbetrug beispielsweise kommt überall vor. Doch die Größenordnung des Wahlbetrugs ist in altherwürdigen Verfassungsstaaten in der Regel viel geringer als in den „fragilen Demokratien“ (Casper 1995), ganz zu schweigen von semidemokratischen Re-

gimen. Ein Beispiel: Haben etwa „tote Seelen“ die Präsidentschaftswahl in Russland vom 26.3.2000 zugunsten von Putin entschieden? Waren es vielleicht die vielen fiktiven Wähler, die nicht wenige Wahlkommissionen zugunsten des Gewinners der Wahl erfunden hatten, die für den Wahlsieg den Ausschlag gaben (Wehner 2000)? Ein weiteres Beispiel: Es gibt 40 Möglichkeiten des Wahlbetrugs, so hat eine philippinische Zeitung kurz vor den Senats- und Kongresswahlen auf den Philippinen am 8.5.1995 dargelegt. Der Wahlbetrug reicht „vom Stimmenkauf bis zur Bestechung der Inspektoren in den Wahllokalen; vom Diebstahl ganzer Wahlurnen bis zu ihrer Auffüllung mit gefälschten Stimmzetteln; von der Stimmabgabe im Namen längst Verstorbener bis zur Entführung von Wählern, die als Sympathisanten des politischen Gegners bekannt sind; dafür wie für Schüsse auf widerspenstige Wahlbeamte oder Bombenanschläge auf Wahllokale werden Gangster angeheuert, die auch andere Geschäfte besorgen und etwa Wahlberechtigten, die nicht abstimmen sollen, den Stempel mit der wasserunlöslichen Farbe und vor Betreten des Wahllokals auf den Finger drücken“ (Haubold 1995: 8).

Trotz ihrer Schwächen vermitteln die Demokratieskalen aufschlussreiche Einsichten. Sie erfassen den Demokratie- und den Autokratiegehalt von Staatsverfassungen gründlicher und viel systematischer als ältere Indikatoren – auch wenn sie verbesserungsbedürftig sind (Munck/Verkuilen 2002). Die genaue Messung des Demokratiegehalts politischer Systeme schützt zudem vor Illusionen über die Verbreitung der Demokratie. Die meisten Demokratieskalen zeigen, dass vor und nach der Zeitenwende von 1989/90 nur eine Minderheit der Erdbevölkerung in entwickelten und seit längerem verwurzelten Demokratien zuhause ist. Trotz „Demokratisierungswellen“ (Huntington 1991) lebt nur knapp die Hälfte der Erdbevölkerung in einem freien Land (im Sinne von Freedom House) – 2007 waren es 46 Prozent. Die entwickelte Demokratie ist demnach zwar kein Luxusartikel nur für reiche Länder, aber dennoch ein Gut, an dem selbst im frühen 21. Jahrhundert die Mehrheit der Menschheit nicht teilhat.

Berücksichtigt man gar die Geschichte aller politischen Gemeinwesen, tritt noch klarer zutage, dass die Demokratie – nach Regimejahren gerechnet – ein seltenes Gewächs ist (Finer 1997). 1875 konnten sich gerade zwei Staaten als Demokratie (im Sinne der Demokratie-Autokratie-Skala) qualifizieren: die Vereinigten Staaten von Amerika und die Schweiz, und auch das nur bei großzügigster Auslegung der Demokratie-kriterien. Auch an der Wende zum 20. Jahrhundert waren gerade acht Staaten Demokratien (im Sinne eines Demokratieskalenwertes nach Marshall/Jagers (2008) von mindestens 8): Neben den USA und der Schweiz waren das Costa Rica, Frankreich, Griechenland, Kanada, Neuseeland

und Norwegen. Bei etwas laxerer Definition zählten damals auch Großbritannien und Belgien zum Kreis der institutionalisierten Demokratien.

Das – und vieles mehr – zeigt die Tabelle 14 am Ende dieses Kapitels. Diese Tabelle präsentiert Messergebnisse der wichtigsten Demokratieskalen für die Staatenwelt des frühen 21. Jahrhunderts und ergänzt sie um Informationen, die bis ins 19. Jahrhundert zurückreichen. Die Demokratieskalen informieren über Gemeinsamkeiten und Unterschiede der verschiedenen Bestrebungen, die Demokratie zu messen und zu wägen. Überdies zeigen die Demokratie- und Autokratieskalen auch Zeitpunkt und Tempo des Übergangs von einem Regime zum anderen an. Das ermöglicht die genauere Analyse der Entstehungs-, Bestands- und Zerfallsvoraussetzungen von Demokratien und ihrer Konsequenzen. Von diesen Themen handeln die nächsten Kapitel dieses Buches.

Tabelle 14: Demokratieskalen für souveräne Staaten vom 19. bis ins 21. Jahrhundert

	Demokratie – Autokratie 1875	Demokratie – Autokratie 1950	Demokratie – Autokratie 2006	Vanhagens Demokratisierungsindex 2001	Politische Rechte-Skala Freedom House 2007	Bürgerrechte-Skala Freedom House 2007	Neuer Index der Demokratie 2004 (Lauth 2008a)	Demokratiestatus 2007 (Bertelmann Stiftung 2008)	Erweiterter, umkodierter Demokratiestatus 2007
Afghanistan	-6	-10		0	5	5		3,57	Gescheiterter Staat
Ägypten		1	-3	3,0	6	5	0,0	4,40	Moderate Autokratie
Albanien		-9	9	25,0	3	3	4,7	7,50	Defekte Demokratie
Algerien			2	15,9	6	5	2,6	4,27	Moderate Autokratie
Angola			-2	0	6	5	2,0	3,97	Autokratie
Argentinien	-3	-9	8	26,1	2	2	6,0	7,85	Defekte Demokratie
Armenien			5	16,2	5	4	4,6	6,00	Defekte Demokratie
Aserbaidschan			-7	11,5	6	5	0,0	3,80	Autokratie
Äthiopien	4	-9	1	3,5	5	5	3,1	4,13	Moderate Autokratie
Australien		10	10	37,1	1	1	9,1		Demokratie
Bangladesch			6	17,3	5	4	4,0	5,95	Stark defekte Demokratie
Belgien	6	10	10	42,8	1	1	8,9		Demokratie
Benin			7	7,2	2	2	5,7	7,90	Defekte Demokratie

	Demokratie – Autokratie 1875	Demokratie – Autokratie 1950	Demokratie – Autokratie 2006	Vanhagens Demokratisierungsindex 2001	Politische Rechte-Skala Freedom House 2007	Bürgerrechte-Skala Freedom House 2007	Neuer Index der Demokratie 2004 (Lauth 2008a)	Demokratiestatus 2007 (Bertelmann Stiftung 2008)	Erweiterter, umkodierter Demokratiestatus 2007
Bolivien	-3	-5	9	20,2	3	3	5,4	6,40	Defekte Demokratie
Bosnien-Herzegowina				26,1	4	3		6,70	Defekte Demokratie
Botsuana			9	9,0	2	2	7,9	8,45	Demokratie
Brasilien	-6	5	8	24,5	2	2	6,4	7,95	Defekte Demokratie
Bulgarien		-7	9	31,6	1	2	7,1	8,70	Demokratie
Burkina-Faso			0	2,6	5	3	3,4	6,25	Defekte Demokratie
Burundi			6	0	4	5		5,80	Stark defekte Demokratie
Chile	3	2	10	23,0	1	1	8,5	9,30	Demokratie
China (VR)	-6	-8	-7	0	7	6	0,0	3,15	Autokratie
Costa Rica	6	10	10	20,9	1	1	8,5	9,50	Demokratie
Dänemark	-3	10	10	44,2	1	1	9,3		Demokratie
Deutschland	-4	10	10	35,5	1	1	8,9		Demokratie
Dominikanische Republik	-3	-9	8	19,1	2	2		7,60	Defekte Demokratie
Ecuador	-1	2	7	14,2	3	3	4,8	6,15	Defekte Demokratie
Elfenbeinküste				5,7	7	5		2,90	Gescheiterter Staat
El Salvador	-1	-6	7	9,2	2	3	6,0	7,20	Defekte Demokratie
Eritrea			-7	0	7	6	0,0	2,60	Autokratie
Estland			6	24,0	1	1	8,1	9,55	Demokratie
Finnland		10	10	33,6	1	1	9,9		Demokratie
Frankreich		10	9	27,7	1	1	8,2		Demokratie
Gabun			-4	6,8	6	4	0,0		
Gambia			-5	10,5	5	4	0,0		
Georgien			7	13,7	4	4	4,1	6,85	Defekte Demokratie
Ghana			8	15,0	1	2	6,4	8,10	Demokratie
Griechenland	9	4	10	36,1	1	2	8,1		Demokratie
Großbritannien	3	10	10	33,5	1	1	8,7		Demokratie
Guatemala	-1	2	8	6,1	3	4	4,7	5,90	Stark defekte Demokratie
Guinea			-1	4,9	6	5	1,7	3,98	Autokratie
Guinea-Bissau			6	10,5	4	4	1,6		
Haiti	-3	-5	5	2,9	4	5		4,40	Stark defekte Demokratie

	Demokratie – Autokratie 1875	Demokratie – Autokratie 1950	Demokratie – Autokratie 2006	Vanhanens Demokratisierungsindex 2001	Politische Rechte-Skala Freedom House 2007	Bürgerrechte-Skala Freedom House 2007	Neuer Index der Demokratie 2004 (Lauth 2008a)	Demokratiestatus 2007 (Bertelmann Stiftung 2008)	Erweiterter, umkodierter Demokratiestatus 2007
Honduras	-3	-3	7	15,3	3	3	5,2	6,65	Defekte Demokratie
Indien		9	9	17,1	2	3	5,7	8,10	Demokratie
Indonesien		0	8	13,9	2	3	4,2	6,45	Defekte Demokratie
Irak		-4		0	6	6	0,0	3,30	Gescheiterter Staat
Iran	-10	-1	-6	4,2	6	6	0,0	3,73	Autokratie
Irland		8	10	32,7	1	1	9,2		Demokratie
Israel		10	10	26,4	1	2	6,0		Demokratie
Italien	-4	10	10	36,8	1	1	7,8		Demokratie
Jamaika			9	12,7	2	3	6,3	8,55	Demokratie
Japan	1		10	24,4	1	2	8,9		Demokratie
Jemen			-2	4,9	5	5	2,1	3,90	Autokratie
Jordanien		-10	-2	0,7	5	4	3,4	3,98	Autokratie
Kambodscha			2	5,1	6	5	2,5	4,13	Moderate Autokratie
Kamerun			-4	1,8	6	6	1,8	4,13	Moderate Autokratie
Kanada	4	10	10	24,9	1	1	9,2		Demokratie
Kasachstan			-6	9,2	6	5	0,0	4,23	Moderate Autokratie
Kenia			8	8,4	4	3	4,7	7,00	Defekte Demokratie
Kirgistan			4	10,1	5	4		5,95	Stark defekte Demokratie
Kolumbien	8	-5	7	14,8	3	3	3,6	5,75	Stark defekte Demokratie
Kongo (Republik)			-4	0	6	5		3,63	Autokratie
Kongo – Demokratische Rep.			5	0	5	6		3,72	Gescheiterter Staat
Korea (Nordkorea)		-7	-9	0	7	7		2,70	Autokratie
Korea (Südkorea)	1	-3	8	28,9	1	2		8,85	Demokratie
Kroatien			9	28,7	2	2	6,9	8,85	Demokratie
Kuba		3	-7	0	7	7	0,0	3,42	Autokratie
Kuwait			-7	0,6	4	4	0,0	4,08	Moderate Autokratie
Laos			-7	0,5	7	6	0,0	2,78	Autokratie
Lesotho			8	0,7	2	3	6,9		
Lettland			8	27,6	2	1	8,0	8,70	Demokratie
Libanon		2	7	29,0	5	4		6,25	Defekte Demokratie

	Demokratie – Autokratie 1875	Demokratie – Autokratie 1950	Demokratie – Autokratie 2006	Vanhanens Demokratisierungsindex 2001	Politische Rechte-Skala Freedom House 2007	Bürgerrechte-Skala Freedom House 2007	Neuer Index der Demokratie 2004 (Lauth 2008a)	Demokratiestatus 2007 (Bertelmann Stiftung 2008)	Erweiterter, umkodierter Demokratiestatus 2007
Liberia	4	-6	6	5,2	3	4		5,25	Stark defekte Demokratie
Libyen			-7	0	7	7	0,0	2,98	Autokratie
Litauen			10	27,4	1	1	8,4	9,35	Demokratie
Madagaskar			7	12,3	4	3	6,0	7,45	Defekte Demokratie
Malawi			6	20,8	4	4	5,7	6,60	Defekte Demokratie
Malaysia			3	13,4	4	4	4,4	5,33	Moderate Autokratie
Mali			6	2,2	2	3	6,1	7,25	Defekte Demokratie
Marokko	-6		-6	4,0	5	4	0,0	4,40	Moderate Autokratie
Mauretanien			-3	4,2	4	4	0,0	4,57	Stark defekte Demokratie
Mauritius			10	25,5	1	2		8,80	Demokratie
Mazedonien			9	20,0	3	3	5,0	7,75	Defekte Demokratie
Mexiko	-5	-6	8	21,2	2	3	6,3	7,45	Defekte Demokratie
Moldau			8	10,3	3	4	5,3	6,85	Defekte Demokratie
Mongolei		-9	10	18,3	2	2	7,5	7,00	Defekte Demokratie
Montenegro			8					7,85	Defekte Demokratie
Mosambik			6	11,3	3	3	5,4	6,55	Defekte Demokratie
Myanmar		8	-8	0	7	7		1,70	Autokratie
Namibia			6	7,4	2	2	6,6	8,10	Demokratie
Nepal	-3	-5	6	11,3	5	4	2,6	3,90	Autokratie
Neuseeland	10	10	10	33,5	1	1	9,7		Demokratie
Nicaragua	-5	-8	8	18,2	3	3	5,9	6,65	Defekte Demokratie
Niederlande	-3	10	10	38,4	1	1	9,2		Demokratie
Niger			6	7,6	3	4	4,4	6,43	Defekte Demokratie
Nigeria			4	10,2	4	4	2,8	6,05	Defekte Demokratie
Norwegen	-4	10	10	39,2	1	1	9,7		Demokratie
Oman	-6	-6	-8	0	6	5	0,0	3,63	Autokratie
Österreich	-4	10	10	37,7	1	1	9,2		Demokratie

	Demokratie – Autokratie 1875	Demokratie – Autokratie 1950	Demokratie – Autokratie 2006	Vanhanens Demokratisierungsindex 2001	Politische Rechte-Skala Freedom House 2007	Bürgerrechte-Skala Freedom House 2007	Neuer Index der Demokratie 2004 (Lauth 2008a)	Demokratiestatus 2007 (Bertelmann Stiftung 2008)	Erweiterter, umkodierter Demokratiestatus 2007
Pakistan		4	-5	0	6	5	0,0	3,68	Autokratie
Panama		-1	9	25,0	1	2	7,3	7,80	Defekte Demokratie
Papua-Neuguinea			10	29,4	3	3	5,0	6,10	Defekte Demokratie
Paraguay	-3	-5	8	11,0	3	3	5,0	6,75	Defekte Demokratie
Peru	-1	-2	9	18,9	2	3	5,6	6,60	Defekte Demokratie
Philippinen		5	8	21,5	4	3	5,1	6,30	Defekte Demokratie
Polen		-7	10	20,8	1	1	7,8	8,80	Demokratie
Portugal	-7	-9	10	23,9	1	1	8,9		Demokratie
Ruanda			-3	0	6	5	0,0	3,67	Autokratie
Rumänien	-7	-7	9	20,5	2	2	6,9	8,55	Demokratie
Russische Föderation	-10		7	28,0	6	5	4,4	5,35	Stark defekte Demokratie
Sambia			5	9,7	3	4	4,7	6,80	Defekte Demokratie
Saudi-Arabien		-10	-10	0	7	6	0,0	2,72	Autokratie
Schweden	-4	10	10	37,7	1	1	9,5		Demokratie
Schweiz	10	10	10	40,3	1	1	9,6		Demokratie
Senegal			8	9,3	2	3	6,3	7,10	Defekte Demokratie
Serbien und Montenegro	-5		6		3	2	4,6	7,75	Defekte Demokratie
Sierra Leone			5	0	3	3	4,5	6,05	Defekte Demokratie
Simbabwe			-4	4,3	7	6	0,0	3,97	Autokratie
Singapur			-2	4,1	5	4	4,0	5,37	Moderate Autokratie
Slowakei			10	32,9	1	1	8,0	9,20	Demokratie
Slowenien			10	28,8	1	1	8,7	9,70	Demokratie
Somalia				0	7	7	0,5	1,43	Gescheiterter Staat
Spanien		-7	10	31,7	1	1	8,2		Demokratie
Sri Lanka		7	6	23,2	4	4	4,8	6,30	Defekte Demokratie
Südafrika		4	9	12,5	2	2	6,8	8,60	Demokratie
Sudan			-4	1,5	7	7	0,0	2,13	Autokratie
Swasiland			-9	0	7	5	0,0		
Syrien		2	-7	1,5	7	6	0,0	2,60	Autokratie

	Demokratie – Autokratie 1875	Demokratie – Autokratie 1950	Demokratie – Autokratie 2006	Vanhanens Demokratisierungsindex 2001	Politische Rechte-Skala Freedom House 2007	Bürgerrechte-Skala Freedom House 2007	Neuer Index der Demokratie 2004 (Lauth 2008a)	Demokratiestatus 2007 (Bertelmann Stiftung 2008)	Erweiterter, umkodierter Demokratiestatus 2007
Tadschikistan			-3	9,0	6	5	1,6	3,73	Autokratie
Taiwan		-8	10	32,4	2	1	7,9	9,45	Demokratie
Tansania			1	4,4	4	3	3,7	6,85	Defekte Demokratie
Thailand	-10	-3	-5	12,1	6	4	6,5	5,10	Moderate Autokratie
Togo			-4	8,0	5	5	1,7	3,90	Autokratie
Trinidad und Tobago			10	21,0	2	2			
Tschad			-2	11,4	7	6	1,7	2,83	Gescheiterter Staat
Tschechische Republik		-7	8	39,3	1	1	8,4	9,55	Demokratie
Tunesien			-4	1,6	7	5	2,1	3,95	Autokratie
Türkei	-10	7	7	22,4	3	3	5,7	7,05	Defekte Demokratie
Turkmenistan			-9	0	7	7	0,0	2,78	Autokratie
Uganda			-1	10,0	5	4	0,0	6,80	Defekte Demokratie
Ukraine			7	29,0	3	2	4,7	7,35	Defekte Demokratie
Ungarn	-4	-7	10	25,4	1	1	8,5	9,35	Demokratie
Uruguay	-3	0	10	31,8	1	1	7,9	9,90	Demokratie
USA	10	10	10	34,4	1	1	8,3		Demokratie
Usbekistan			-9	3,7	7	7	0,0	3,22	Autokratie
Venezuela	-5	-3	5	11,8	4	4	4,3	5,65	Stark defekte Demokratie
Vereinigte Arabische Emirate			-8	0	6	5		3,47	Autokratie
Vietnam			-7	0	7	5	0,0	3,15	Autokratie
Weißrussland			-7	14,8	7	6	0,0	3,93	Autokratie
Zentralafrikanische Republik			-1	11,1	5	5	0,0	4,28	Gescheiterter Staat

Anmerkungen zu Tabelle 14:

Aufgenommen wurden souveräne Staaten mit einer Mindesteinwohnerzahl von 1 Million (Stand 2004).

Deutschland: Zahlen ab 1949 für die Bundesrepublik Deutschland; Korea (Nord) und Korea (Süd): Zahlen vor 1949 für Korea; Tschechische Republik: Zahlen vor 1994 für Tschechoslowakische Republik; Myanmar: bis 1989 Burma.

Spalte 2-4: Differenz zwischen der Demokratie- und der Autokratieskala nach Marshall/Jagers 2008. Maximum: 10 = voll entwickelte Demokratie, Minimum: -10 = Höchstmaß an

Autokratie. Die in der Quelle mit -66, -77 und -88 gekennzeichneten instabilen Übergangsregime (z.B. Irak) wurden nicht ausgewiesen.

Spalte 5: Demokratisierungsindex nach Vanhanen 2003: 141ff. Maximum: 100 (voll entwickelte Wettbewerbsdemokratie), Minimum: 0 (vollständige Autokratie).

Spalte 6: Freedom-House-Index der Politischen Rechte (Berichtszeitraum 1.12.2005 bis 31.12.2006) nach Puddington 2008: 66f. Skala von 1 (ausgebaute politische Rechte) bis 7 (keine politischen Rechte).

Spalte 7: Freedom-House-Index der Bürgerrechte (Berichtszeitraum 1.12.2007 bis 31.12.2007) nach Puddington 2008: 66f. Skala von 1 (ausgebaute Bürgerrechte) bis 7 (keine Bürgerrechte).

Spalte 8: Auf- und abgerundeter Neuer Index der Demokratie („NID“) 2004 nach Lauth (2008a, 2008b). „NID“ ist die Wurzel aus dem Produkt des Indexes der politischen Stabilität nach Kaufman u.a. (2003) und des „NID3D-Indexes“ von Lauth (2008a). Der „NID3D-Index“ wird anhand der dritten Wurzel aus dem Produkt des Rule of Law-Indikators nach Kaufman u.a. 2003, des Demokratieindex nach *Polity IV* und der Political-Rights-Skala von Freedom House ermittelt. Der Höchstwert ist 10,0; ab 5,0 handelt es sich um eine Demokratie, ab 7,0 um eine nicht defekte Demokratie. Zu Sonderregeln der Berechnung Lauth 2008a. Quelle: [www.fernuni-hagen.de/polwiss/institut/projekte/39936\\_lg5.html](http://www.fernuni-hagen.de/polwiss/institut/projekte/39936_lg5.html) (Zugriff am 31.8.2007).

Spalte 9: Index des Demokratiestatus bzw. Index der politischen Transformation (Bertelsmann Stiftung 2008). Maximum: 10 = Transformation zu einer voll entwickelten Demokratie, Minimum: 0 (keine Demokratie). Der Index basiert auf fünf Dimensionen: Staatlichkeit, politische Partizipation, Rechtsstaat, Stabilität demokratischer Institutionen sowie politische und soziale Integration.

Spalte 10: Vom Verfasser erweiterter, ordinalskaliertes Demokratiestatus-Index aus Spalte 9. Hinzugefügt wurden ordinalskalierte Messungen der etablierten Demokratien (im Sinne der Staaten mit Werten von 1 und 2 auf den Freedom House-Skalen der Politischen Rechte und der Bürgerrechte, sofern diese Staaten nicht im originalen Demokratiestatus-Index als „defekte Demokratien“ gewertet wurden). Die neu hinzugefügten Staaten werden als „Demokratie“ eingestuft und erhalten zur statistischen Analyse den ordinalskalierten Skalenwert „1“. Der Demokratiestatus nach Bertelsmann Stiftung 2008 (vgl. Spalte 9) wurde wie folgt umkodiert: „Defekte Demokratie“: Demokratiestatus nach Spalte 9 zwischen 6,0 und <8,0 (Zahlenwert bei der statistischen Analyse „2“); „stark defekte Demokratie“ (Demokratiestatus <6,0 und keine Autokratie im Sinne von Bertelsmann Stiftung 2008: 92, Zahlenwert „3“); „gemäßigte Autokratie“ nach Bertelsmann Stiftung (2008: 72) (Zahlenwert „4“); „Autokratie“: Autokratie und gescheiterte Staaten im Sinne eines Demokratiestatus gemäß Spalte 9 von <4,0 oder der Klassifikation als „failed state“ in Bertelsmann Stiftung (2008: 72, 92), Zahlenwert „5“.

## Kapitel 23

### Hat die Europäische Union ein Demokratiedefizit?

Die Europäische Union (EU) wird für vieles gelobt. Bestnoten erhält sie für ihren Beitrag zur Friedenssicherung im Kreis ihrer Mitgliedstaaten. Von diesen waren nicht wenige früher in mörderische Kriege verstrickt: Deutschland, Frankreich und Großbritannien beispielsweise oder die Niederlande und Spanien. Viel Lob bekommt die EU auch für ihre tatkräftige Mitwirkung bei der Demokratieförderung Griechenlands, Portugals und Spaniens in den 1970er Jahren und der mittel- und osteuropäischen Reformstaaten nach dem Fall des Eisernen Vorhangs. Hinzu kommen Erfolge bei der Zusammenführung der Wirtschaft der Mitgliedstaaten.

Neben Lob gibt es Kritik. Tempo, Tiefe und Umfang der Europäischen Union sind strittig. Und was eine Partei als Erfolg wertet, die Beseitigung von Wettbewerbshemmnissen und Marktschaffung beispielsweise, gilt der anderen als Infragestellung des kontinentaleuropäischen und skandinavischen Wohlfahrtsstaates. Strittig ist zudem, und davon handelt dieses Kapitel, die Demokratiequalität der EU (Bauer/Huber/Sommermann 2005, Kohler-Koch/Rittberger 2007). Ist die EU demokratisch hinreichend legitimiert oder zumindest prinzipiell legitimierbar? Oder laboriert sie an einem Demokratiedefizit, obwohl sie sich doch im Artikel 6 des EU-Vertrags auf die Demokratie – allerdings ohne Definition – beruft?

Niemand bestreitet den Mitgliedstaaten der EU die mehr oder minder gediegene Demokratiequalität (siehe Tabelle 14). Doch jenseits dieses Konsenses herrscht Dissens über die Bewertung der Verfassungswirklichkeit der gesamten EU (Holzinger 2005: 89ff.). Einer Sichtweise zufolge ist die EU hinreichend demokratisch legitimiert. Diese wird im Folgenden abkürzend als „Demokratie-These“ bezeichnet. Verfechter der Gegenthese behaupten jedoch, dass die EU an einem kapitalen Demokratiedefizit laboriert.

#### 23.1 Die „Demokratie-These“

Der starken Version der „Demokratie-These“ zufolge ist die EU angesichts der demokratischen Qualität der Mitgliedstaaten als „Herren der Verträge“ und der Legitimationsketten zwischen den Mitgliedstaaten und der EU alles in allem hinreichend legitimiert. Das Legitimationsniveau der EU und das ihrer Mitgliedstaaten reichen nach dieser Sichtweise aus. So urteilen der Tendenz nach etwa das Bundesverfassungsgericht (1994), Di Fabio (1998, 1999), Majone (1998) oder

Moravcsik (2002). Die schwächere Spielart der Demokratie-These sieht die EU zumindest auf dem besten Wege, Mängel der Anerkennungswürdigkeit oder der faktischen Anerkennung allmählich zu füllen, beispielsweise durch Stärkung der Kompetenzen des Europäischen Parlaments, durch mehr Transparenz oder durch Deliberation und Flexibilisierung der EU. Zu dieser Position neigen beispielsweise Gustavsson (1998), Nass (1999), Landfried (2005) und von Bogdandy (2005b: 189ff.).

Beide Varianten der Demokratie-These gründen auf dem Befund, dass die Europäische Staatengemeinschaft aus Verträgen hervorgegangen ist, die von Vertretern demokratisch gewählter Regierungen auf rechtmäßige Weise ausgehandelt und durch die Zustimmung der nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten legitimiert wurden. Beide Varianten der Demokratie-These werten die Legitimierung der EU im Grundsatz als gültig: Die EU besitzt „zwei Legitimationsstränge demokratischer Willensbildung“, und zwar „den aus den Mitgliedstaaten über nationale Parlamente und Exekutivspitzen sowie den neuen eigenen für das Europäische Parlament“ (Di Fabio 1999: 11). Diese duale Repräsentation garantiert ununterbrochene Legitimationsketten (Böckenförde 2004) vom Demos über die von ihm gewählten Volksvertreter und die von diesen bestellten Regierungen bis zu den Institutionen und dem Führungspersonal der EU.

Die Fürsprecher der Demokratie-These eint ferner die Überzeugung, dass der Demokratiegehalt der EU im Zuge ihrer Vertiefung und Erweiterung größer geworden ist. Als untrügliches Zeichen werten sie die Transformation des Europäischen Parlaments von einem ursprünglich nahezu reinen Beratungsorgan zu einem in einigen Feldern einflussreicheren Parlament. Als Meilensteine gelten die 1979 eingeführte Direktwahl des Europäischen Parlaments und die weitere Aufwertung des Parlaments durch die Vertragsrevisionen der Einheitlichen Europäischen Akte (1986), den Maastrichter Vertrag (1992) und den Amsterdamer Vertrag von 1997. Bei wichtigen Funktionen, wie Ernennung und Kontrolle der Europäischen Kommission, ist das Europäische Parlament den nationalen Parlamenten ähnlicher geworden, so urteilen etliche Beobachter. Überdies kann sich die EU laut einer Spielart der Demokratie-These damit rühmen, dass sie hinsichtlich Kontrolle und Transparenz den Mitgliedstaaten nicht nachsteht (Nass 1999).

Der Demokratie-These zufolge sind auch einzelne Institutionen der EU legitimiert, beispielsweise der Rat der EU: Legitimität verleihen ihm die in ihm vertretenen nationalstaatlichen Regierungen, die in den meisten der wichtigen Fragen ein Vetorecht besitzen und ihrerseits von den jeweiligen nationalen Parlamenten gewählt wurden. Auch der Europäischen Kommission wird eine ausreichende mittelbare Legitimierung zugesprochen. Wird sie nicht vom Rat gewählt

und muss sie nicht vom Europäischen Parlament bestätigt werden? Ist sie nicht dem Parlament auskunftspflichtig? Agiert sie nicht mittlerweile unter dem Dammoklesschwert des Misstrauensvotums des Europäischen Parlaments gegenüber der Kommission als Kollektiv?

Auch der Willensbildungsprozess in der Europäischen Staatengemeinschaft hat an Demokratiequalität hinzugewonnen, so die Anhänger der Demokratie-These weiter. In der Einführung des Kommunalwahlrechts und des Wahlrechts zum Europäischen Parlament für ausländische Unionsbürger sehen sie den Ausweis eines Demokratisierungsschubs. Und Debatten wie jene, die zum Rücktritt der Europäischen Kommission im März 1999 führten, zeugen für sie von einer lebendigen europäischen Öffentlichkeit (Landfried 1999). In den Willensbildungsprozessen der EU werden zudem, so ein weiteres Argument, eine große Zahl von Verbänden und Experten berücksichtigt, und zwar zunehmend. Zu diesen gehören auch Interessenorganisationen und Fachleute von nationalstaatlich lange vernachlässigten Gruppen, wie den Konsumenten (Weale/Nentwich 1998). Besonders intensiv geschieht dies in der Initiativ- und der Vorbereitungsphase der EU-Entscheidungsverfahren. Auf diese Befunde und viele andere Indizien für rege Partizipation gründen Fürsprecher der Demokratie-These wie Eichener (1998) und Zweifel (2002) sogar die Behauptung, die EU sei mittlerweile schon eine Polyarchie im Sinne von Dahl (1971). Auch die „konstitutionellen checks and balances“ (Moravcsik 2002) – vom zeitlich begrenzten Mandat über konstitutionelle Bremsen der Finanzpolitik bis zu Supermajoritäten – werden zugunsten der Demokratiequalität der EU ins Feld geführt.

Für sie wird auch reklamiert, dass der derzeitige Stand der politischen Integration in der EU von den Mitgliedstaaten gewollt ist, und – da diese die Herren der europäischen Verträge sind – grundsätzlich revidierbar oder in andere Richtung veränderbar sei. Der unbestreitbare Vorrang für wirtschaftliche Integration und die insgesamt hinterherhinkende politische Integration der EU werden demnach als Ergebnis gezielter demokratisch legitimierter Entscheidungen gewertet, die Integration auf diese Weise und nicht anders zu gestalten.

Und wenn es doch noch ein Demokratiedefizit geben sollte, dann handelt es sich, so die Demokratie-These weiter, entweder um einen behebbaren Mangel oder um ein demokratisch legitimes Defizit. Im letzteren Fall ist das Demokratiedefizit schlicht der legitime Preis für die Präferenzen der Mehrheit der Bürger in den EU-Mitgliedstaaten: Diesen Präferenzen zufolge soll keine vollständige politische Integration Europas angestrebt werden, sondern möglichst viel nationalstaatliche Souveränität beibehalten werden (Majone 1998).

Noch weiter gehen neuere Analysen der Legitimitätsproblematik in der EU. Ihnen zufolge muss auch die Mehrebenenarchitektur der EU bei der Frage der Legitimität des Regierens in Europa gebührend berücksichtigt werden (Scharpf 2007, siehe auch Kapitel 16). Das eigentliche Problem der Demokratie liegt diesem Blickwinkel zufolge gar nicht auf europäischer Ebene, sondern im Demokratiedefizit auf nationalstaatlicher Ebene: Die EU-Mitgliedstaaten müssten erst noch mit dem Wandel der Funktionsweise ihrer nationalstaatlichen Demokratie zu-rechtkommen, die durch die EU und ihre Gestalt des „regionalen Staates“, einer „regionalen Union von Nationalstaaten“ (V.A. Schmidt 2006: 9), entstanden ist. Der „regionale Staat“ unterscheidet sich vom Nationalstaat so grundlegend, dass radikales Umdenken gefordert ist: Seine Kennzeichen sind nämlich geteilte Souveränität, variable Grenzen, zusammengesetzte Identität, Steuerung durch gütliches Einvernehmen und eine fragmentierte, in der Summe aber vollgültige Demokratie (ebd.: 5, siehe auch Kapitel 23.3).

Schützenhilfe bekommt die Demokratie-These von jenem Zweig der Demokratietheorie, der Output-Legitimität als Kompensation für Mängel des Demokratie-Inputs deutet. Durch Erfolge beim politischen Output, beispielsweise durch die gemeinschaftsverträgliche Regelung von Problemen, die die Handlungsfähigkeit des Nationalstaates übersteigen, kann eine supranationale Einrichtung wie die EU Output-Legitimität erwerben und je nach deren Größe mögliche Defizite bei der Input-Legitimität ausgleichen, vielleicht sogar überkompensieren. Beispiele für diese Interpretation finden sich etwa in Majones Lehre vom „regulativen Staat“ (Majone 1998) und in der Anwendung der „komplexen Demokratietheorie“ (siehe Kapitel 16) auf die Analyse der EU (Benz 2005).

### 23.2 Die Lehre vom konjunkturellen und strukturellen Demokratiedefizit

Die Demokratie-These ist allerdings nicht unumstritten. Ihr wird die Demokratiedefizit-These entgegengehalten. Dabei ist es zweckmäßig, zwischen konjunkturellem und strukturellem Demokratiemangel zu unterscheiden. Das strukturelle Demokratiedefizit ist tief verankert, hängt wesentlich mit dem Fehlen einer Wirkgemeinschaft in der EU zusammen und kann selbst mittelfristig nicht beseitigt werden. Das konjunkturelle Demokratiedefizit hingegen gründet auf grundsätzlich revidierbaren Weichenstellungen, insbesondere auf Repräsentations- und Partizipationsmängeln, die sich allesamt verschärft haben durch den Übergang der europäischen Integration von einer rein intergouvernementalen Veranstaltung mit Einstimmigkeitsprinzip zu einer Mischung aus Intergouvernementalis-

mus, qualifizierter Mehrheitsentscheidung und hierarchischer Steuerung durch das EU-Recht.

Zu den konjunkturellen Demokratiedefiziten der EU gehören unbewältigte Partizipations-, Repräsentations- und Willensbildungsfragen. Wer Demokratie überwiegend als Partizipation und offene, wettbewerbsförmige Willensbildung begreift, neigt dazu, das Demokratiedefizit der EU als groß einzustufen, ja: als „gigantisch“ (Dahl 1998: 115). Ähnlich kritisch urteilt, wer die EU am Ideal einer liberalen, exklusiv nationalstaatlich verankerten Demokratie misst, wie Ralf Dahrendorf (2004). Noch heftiger reagiert, wer die EU im Griff von Funktionären wähnt, die „unsere Demokratie verscherbeln“ (von Arnim 2006). Und wer die Demokratie sowohl über die Input- als auch über die Output-Dimension definiert, wertet die Konzentration auf Output-Legitimität als alleiniger oder vorrangiger Legitimitätsquelle der EU als das Risiko, eine „Demokratietheorie ohne Demokratie“ zu formulieren (Kaina/Karolewski 2007: 740). Aber auch gemessen an der Kongruenzbedingung (letztlich Deckungsgleichheit von Herrschern und Beherrschten), der Transparenzbedingung (Zuordenbarkeit politischer Entscheidungen zu den verantwortlichen Organen) und der Bedingung der Reversibilität früherer Entscheidungen ist die Bilanz der EU mager: Sie ist „nur bedingt demokratisch legitim“ (Hofmann/Dose/Wolf 2007: 297).

Aus demokratietheoretischer Sicht sind auch die Partizipationschancen der Bürger in den Institutionen der EU problematisch: Diese Chancen sind vergleichsweise bescheiden, wenig folgenreich, lassen kaum Raum für Demokratie im Sinne einer Selbstherrschaft und sind obendrein von hoher Repräsentationsungleichheit gekennzeichnet. Gemessen an der Bevölkerungszahl sind die größeren und großen Staaten der EU im Parlament, in der Exekutive und in der Judikative der EU in der Regel erheblich unterrepräsentiert, die Kleinstaaten hingegen überrepräsentiert. Die politisch festgesetzten Ungleichgewichte summieren sich namentlich im Europäischen Parlament zu einer schwerwiegenden Verletzung des demokratischen Gleichheitssatzes (Steffani 1995: 38ff.). Auch aus diesem Grund ist das Europäische Parlament eher „Staatenvertretung als Volksvertretung“ (Dreier 2006: 50). Hinzu kommen seine Kompetenzgrenzen. Das Europäische Parlament hat weder volle Budgethoheit noch determiniert es die Bestellung, die Wahl und die Abwahl der Regierung und anderer wichtiger Entscheidungsbefugter. Sicherlich ist seit dem Amsterdamer Vertrag von 1997 die Zustimmung des Parlaments zur Nominierung des Kommissionspräsidenten und zur Ernennung der Europäischen Kommission als Kollegialorgan erforderlich. Zudem kann die Kommission als Kollegium durch ein Misstrauensvotum des Europäischen Parlaments zum Rücktritt gezwungen werden, wie 1999 gesche-

hen. Doch trotz Kompetenzzuwachs ist das Europäische Parlament erheblich schwächer als die Volksvertretung in einem parlamentarischen Regierungssystem.

Auch bei der zweiten Demokratiedimension – der offenen, wettbewerblichen Willensbildung – schwächelt die EU erheblich. Auffällig ist das Fehlen einer institutionalisierten Opposition mit Alternativangeboten (Neunreither 1998). Zudem sind nicht wenige Legitimationsketten zwischen den zentralen Institutionen der EU und dem Volk der Mitgliedstaaten so lang und mitunter so intransparent, dass es fraglich ist, ob sie wirklich belastbar sind. Überdies kommt die Besetzung von Spitzenpositionen in der Exekutive und der Judikative der EU in Aushandlungsprozessen weitab vom Demos zustande. Ferner besteht eine große Lücke zwischen dem großen Gestaltungspotenzial der EU-Institutionen, wie im Falle der Geldpolitik der Europäischen Zentralbank, und der fehlenden Chance für den Demos oder dessen Repräsentanten, die Gestalter rechenschaftspflichtig zu machen. Diese Lücke wird umso größer, je weniger die EU-Mitgliedstaaten eine echte Vetochance haben.

Vergrößert wird das Demokratiedefizit durch die „Exekutivlastigkeit der Rechtsetzung auf der europäischen Ebene“ (Bauer 2005: 9). Sie ergibt sich aus der Schwäche des Europäischen Parlaments und daraus, dass der Rat als „Hauptrechtsetzungsorgan“ der EU „bislang ein nur mittelbar legitimiertes gouvernementales Organ ist“ (ebd.: 9). Erschwerend kommt der „Externalisierungstrend“ hinzu: Die EU neigt zur „Rezeption privater Normung“, zur „Verlagerung von Aufgaben auf Agenturen“ und zur „Verwaltung von öffentlichen Förderprogrammen durch Private“ (ebd.: 9).

Befunde der empirischen Beteiligungs- und Legitimationsforschung stützen ebenfalls die These vom konjunkturellen Demokratiedefizit (Schäfer 2006): Sie deuten auf bestenfalls mittlere Identifikation mit der EU hin, eher auf verhaltenes, denn auf hohes Vertrauen in die europäischen Institutionen, eher auf geringe Informiertheit über Europa als auf einen hohen Wissensstand, eher auf niedrige Wahlbeteiligung bei Wahlen zum Europaparlament anstelle hoher Beteiligung (Lord 2004) und auf beachtlichen „Euroskeptizismus“ (Hooghe/Marks 2007).

Schließlich stützen Befunde der Policy-Forschung die Demokratiedefizit-These. Neben Erfolgen bei der Problemlösung wartet die EU mit erheblichen Misserfolgen auf. Besonders groß sind diese in Politikfeldern, in denen zweierlei zusammenkommt: erstens ein geringer nationalstaatlicher Handlungsspielraum infolge der Abgabe von Souveränitätsrechten an die EU und infolge von zwischenstaatlichem Standortwettbewerb, und zweitens eine ebenfalls geringe Handlungsfähigkeit der EU, entweder infolge schwerer Interessenkonflikte zwi-

schen den Mitgliedstaaten oder aufgrund institutioneller Arrangements, die, wie im Falle der Geld- und der Fiskalpolitik, die politischen Optionen drastisch zugunsten eines Ziels, nämlich Preisstabilität, beschneiden (Scharpf 1999a: 116ff.).

Mindestens ebenso wichtig ist ein Inkongruenzproblem: Im Hoheitsbereich der EU ist die Kluft zwischen Herrschaftsausübenden und Herrschaftsbetroffenen groß. Mehr noch: Sie nimmt weiter zu. Diese Kluft resultiert aus einer rasch voranschreitenden Integration, die mit einem Prozess „der ungleichen Europäisierung“ (Jachtenfuchs 1999: 263) einhergeht: Weit vorangeschritten ist die wirtschaftliche und die rechtliche Integration, während die politische Integration mit großem Abstand hinterherhinkt (Weiler 1999). Hierdurch wurde der Regelungsbereich der öffentlichen Gewalten der EU substanziell erweitert, während der Regelungsbereich, über den demokratisch entschieden wird, entweder konstant blieb oder wegen Abgabe von Souveränitätsrechten an die EU geschrumpft ist. Das ist einerseits als potenzielle oder tatsächliche Vergrößerung des Handlungsspielraums der Exekutiven gewertet worden und andererseits als Entmachtung der Parlamente (Herzog/Gerken 2007) und letztlich als „De-Demokratisierung“ (Helms 2007: 266f.).

Diese Vorgänge finden auf einem Terrain statt, das aus demokratietheoretischer Sicht eine entscheidende Leerstelle hat: Bis auf den heutigen Tag hat sich weder ein europäisches Volk mit einer kollektiven Identität noch ein europäischer Willensbildungsprozess mit europaweiten Parteien, Verbänden und Massenmedien herausgebildet. Hier aber gabelt sich die Debatte. Eine Schule reagiert auf diese Lage durch ein menschenrechtliches Demokratieverständnis in Bezug auf die EU (von Bogdandy 2005a: 231f.), durch Eingrenzung von Demokratie insbesondere auf die „Partizipationschance des Einzelnen“ (von Bogdandy 2005b: 182) anstelle eines holistischen Demokratieverständnisses, das von einem zur Nation integrierten Demos ausgehe (von Bogdandy 2005a: 231f.). Diese Schule bescheinigt der EU, „irgendwie schon“ demokratisch zu sein (von Bogdandy 1999: 67). Eine zweite Schule setzt die These vom strukturellen Demokratiedefizit der EU dagegen, in Weiterführung etablierter, keineswegs nur „holistischer“ Demokratiebegrifflichkeit. Für diese Schule stehen in der deutschen Diskussion beispielsweise Michael Greven (1998, 2000, 2005) und Peter Graf Kielmansegg (2003a, 2003b). Die EU ist, so Kielmanseggs zentrale These, „keine Kommunikationsgemeinschaft, kaum eine Erinnerungsgemeinschaft und nur sehr begrenzt eine Erfahrungsgemeinschaft“ (2003a: 58). Deshalb macht selbst eine demokratische Verfassung aus der Europäischen Gemeinschaft „noch keine europäische Demokratie“ (ebd.: 61). Aus diesem Grunde bleibt die EU auch weiterhin mit einem „Demokratiedilemma“ konfrontiert (Kielmansegg 2003b: 77): Sie „bedarf

auf dem erreichten, erst recht natürlich auf jedem höheren Integrationsniveau, demokratischer Legitimation, aber sie ist nicht wirklich demokratiefähig“ (ebd.). Mehr noch: Die Möglichkeiten des Legitimitätstransfers von den Mitgliedstaaten zur Union verengen sich im Zuge der Entwicklung der EU noch weiter (Kielmansegg 2003a: 62).

Nur in Expertenzirkeln ähnelt die EU einer unionsweiten Kommunikationsgemeinschaft, die in der Lage ist, in einer Sprache (oder in mehreren gemeinsamen Sprachen) und in europäisierten intermediären Institutionen die gemeinsamen öffentlichen Belange zu erörtern, zu entscheidungsfähigen Alternativen zu bündeln und hierüber zu beschließen. Der größte Teil der EU-Bürger hat dieses Vermögen nicht. Zudem hat die EU bislang keine vitale „Erfahrungsgemeinschaft“ und „Erinnerungsgemeinschaft“ herausgebildet.

Diese Beobachtungen werden nicht hinfällig, wenn ein (allerdings geringer) Teil der EU-Bürger zweisprachig oder mehrsprachig ist und Keimformen einer europäischen Öffentlichkeit nachweisbar sind (Fuchs 2000, Kaelble 2001). Und nicht aufgewogen wird der relative Demokratiemangel der EU, wenn Europa Spurenelemente einer „Erfahrungsgemeinschaft“ und „Erinnerungsgemeinschaft“ besitzt, die aus kulturell-religiösen und politisch-kulturellen Gemeinsamkeiten gespeist werden, ferner aus Wohlstandsgemeinschaft, Reisen sowie Austausch von Auszubildenden und Berufstätigen, aber auch, jedenfalls in der älteren Generation, aus leidvoller Erinnerung an Kriegszeiten (Schwaabe 2005).

In der EU herrschen aber bislang überwiegend nicht die Unionsbürger oder Regierende, die von den Repräsentanten der Unionsbürger in einem unionsweiten authentischen Willensbildungsprozess gewählt und abgewählt würden. Die EU ist, empirisch betrachtet, keine Regierung des Volkes, sondern vor allem eine Regierung von Regierungen – „a government of governments“ (Scharpf 2007: 9, 2008). Ihr Kern ist eine exekutiv- und judikativlastige Herrschaft von Räten, die aus Vertretern der Exekutive der Mitgliedstaaten und der Exekutive und Judikative der EU bestehen. Insoweit ist die EU eine um die Judikative erweiterte Beamtenherrschaft im Sinne von Max Weber. Angesichts des Tatendrangs ihrer richterstaatlich erweiterten Beamtenherrschaft liegt zudem die These nahe, dass das Regierungssystem der EU in Analogie zu Abraham Lincolns berühmter Demokratiedefinition („government of the people, by the people, and for the people“) einem „government of governments, by governments, and for governments“ ähnelt: einer Regierung vorrangig von, durch und mitunter auch für Regierungen. Regieren mit Richtern und Regieren durch Richter sind eingeschlossen.

### 23.3 Eine „fragmentierte Demokratie“?

Aber unterschätzt die These vom „government by governments“ und die These der Beamtenherrschaft nicht die Demokratiequalität der EU? Muss man ihr nicht wenigstens den Status einer „fragmented democracy“ zubilligen, so der bedenkenswerte Vorschlag von Vivien A. Schmidt (2006: 5)? Eine „fragmentierte Demokratie“ ist wortwörtlich eine zersplitterte Demokratie oder eine aus Fragmenten, aus Bruch- oder Trümmerstücken zusammengesetzte Staatsverfassung. Vivien Schmidt hat die „fragmentierte Demokratie“ allerdings positiver besetzt. Mit ihr meint sie eine arbeitsteilige Demokratiestruktur. Ein Fragment der Demokratie ist auf nationalstaatlicher Ebene zu suchen. Dort ist nach Vivien Schmidt „government by and of the people through political participation and citizen representation“ gewährleistet, also eine Regierung des Volkes und durch das Volk, und zwar durch politische Beteiligung und Bürgerrepräsentation (ebd.: 5), aber eben nicht länger effektives Regieren für das Volk. Dieses kommt nach Vivien Schmidt im zweiten Fragment zum Zuge, auf der Ebene der EU. Dort geht es primär um „governance for the people through effective government“ und politische Steuerung „with the people through consultation with organized interests“ (V.A. Schmidt 2006: 5) – also um Steuerung für das Volk durch effektives Regieren und um Steuerung mit dem Volk, und zwar durch Konsultation organisierter Interessen.

Mit „fragmentierter Demokratie“ ist die Demokratiearchitektur in der EU und in ihren Mitgliedstaaten nicht schlecht beschrieben, wenngleich in sehr zugespitzter, die Politik auf nationalstaatlicher Ebene unter- und die Steuerung auf EU-Ebene überschätzender Weise. Die „fragmentierte Demokratie“ durchweht aber, bei Lichte besehen, der Geist der halbierten Demokratie auf nationalstaatlicher Ebene und, auf europäischer Ebene, der Geist einer ebenfalls nur halbdemokratischen Top-down-Steuerung eines bürokratisch-gouvernementalen Herrschaftsverbandes, der sich mannigfacher Konsultationsmechanismen bedient, die zur Verbändelandschaft partizipationsoffen, aber legitimationsschwach sind (Lepsius 2000). Ferner überschätzt die Lehre der „fragmentierten Demokratie“ die Steuerungsfähigkeit der EU – und damit auch ihre Output-Legitimität. Die „fragmentierte Demokratie“ laboriert demnach doch an einem erheblichen Demokratiedefizit. Und das betrifft keineswegs nur die Mitgliedstaaten der EU, wie Vivien Schmidt meint, sondern auch die oberen Etagen der EU.

Die entscheidenden Fragen in der Debatte um die Demokratiequalität der EU sind diese: Liegt überhaupt ein Demokratiedefizit vor? Wenn ja, handelt es sich um ein strukturelles oder ein konjunkturelles Defizit? Hat die europäische

Integration das gesamte „Legitimationsniveau“ (im Sinne der Summe des nationalstaatlichen Legitimationsniveaus und desjenigen der EU-Institutionen) verringert oder nicht? Die erste und die zweite Frage sind im Lichte der Fakten so zu beantworten: Die EU laboriert an einem konjunkturellen und strukturellen Demokratiedefizit, und zwar sowohl auf der Input- als auch auf der Outputseite. Die dritte Frage kann beim derzeitigen Forschungsstand mangels geeigneter Messlatten und Zeitseriendaten niemand mit Gewissheit beantworten. Die Größe des Souveränitätstransfers in die EU (Schmidt 2005c), die entsprechende Schrumpfung demokratisch entscheidbarer Materien auf nationalstaatlicher Ebene (siehe Kapitel 16) und die Bedeutung der auf der EU-Ebene herrschenden strukturellen Demokratiemängel stützen allerdings nach Auffassung des Verfassers die These, dass das gesamte Legitimationsniveau infolge der europäischen Integration kleiner und das strukturelle Legitimitätsdefizit in Europa demnach größer geworden ist. Das zählt zu dem hohen Preis, der für das ansonsten so bemerkenswerte Projekt der Europäischen Integration zu entrichten ist.

### 23.4 Kann das strukturelle Demokratiedefizit der EU behoben werden?

Das wirft eine weitere Frage auf: Kann das strukturelle Demokratiedefizit der EU eingedämmt oder beseitigt werden? Die Antworten sind unterschiedlich, je nachdem, ob sie von „Optimisten“, „Pessimisten“, „Apologeten“ oder „Fatalisten“ stammen (Schäfer 2006: 351ff., Schmitter 2000). Die „Optimisten“ halten die Demokratisierung der EU für möglich und wünschenswert. Die „Fatalisten“ bestreiten beides: Für sie ist die EU bis auf absehbare Zukunft eine nicht nennenswert demokratisierbare Konsoziation bürokratischer Art. Die „Pessimisten“ befürworten die Demokratisierung, halten sie aber für nicht machbar, weil ein europäischer Demos fehlt. Die „Apologeten“ schließlich stufen die Demokratisierung als machbar ein, aber nicht als erstrebenswert, weil der Status quo schon hinreichend legitimiert sei.

Die volle Aufwertung des Europäischen Parlaments, ein Lieblingsprojekt der „Optimisten“, würde zwar das konjunkturelle Demokratiedefizit lindern. Doch das strukturelle Defizit bliebe bestehen, würde womöglich größer werden und im Falle extensiver Anwendung des Mehrheitsprinzips gar durch „tyrannische Mehrheiten“ verstärkt werden. Auch die Empfehlung, Kompetenzen von der europäischen Ebene auf die der Nationalstaaten rückzuverlagern, überzeugt nur bedingt. Rückverlagerung von Kompetenzen kommt infrage, solange sie Probleme betrifft, die innerhalb nationalstaatlicher Grenzen gleich gut oder bes-

ser als auf EU-Ebene bewältigt werden können. Das ist in etlichen Politikfeldern der Fall, in die sich die EU mittlerweile eingemischt hat – angetrieben von einem ambitionierten, missionsgetriebenen Verbund aus Fachleuten der Europäischen Kommission und aktivistischen Richtern des Europäischen Gerichtshofs. Doch im Falle grenzüberschreitender Problemlagen, von denen es viele gibt, ist der Rückzug auf nationalstaatliche Regelungen nicht tragfähig. Man könnte dann demokratisch darüber entscheiden, im Alleingang nichts oder nur wenig zu bewegen – wahrlich keine attraktive Alternative.

Führen Wege aus der Zwickmühle zwischen dem europäischen bürokratisch-gouvernementalen Herrschaftsverband ohne zureichende demokratische Verankerung einerseits und nationalstaatlicher Demokratie ohne zureichende Regelungs- und Steuerungskapazität andererseits? Einen Königsweg hat noch keiner entdeckt. Aber begehbare Pfade wurden aufgezeigt. Legitimationszugewinn durch verbesserte technokratisch-expertokratische Problemlösung empfehlen die einen (Offe 1998: 115f. und Scharpf 1999a). Das allerdings halbiert die Legitimitätsfrage: Die „Input-Legitimität“ wird unterbelichtet oder ganz ausgeklammert. Ausweitung der Praxis qualifizierter Mehrheitsentscheidung geben andere zu bedenken. Doch das ist demokratietheoretisch brisant: Die Schwächung des Konkordanzprinzips erhöht die Gefahr der strukturellen Überstimung von Minderheiten und der Delegitimierung. Was wäre, wenn in Fragen von zentralster politischer Bedeutung regelmäßig beispielsweise die Franzosen von einer Mehrheit im Europäischen Rat überstimmt würden – oder die Deutschen oder ein anderes Volk aus dem Kreis der EU-Mitgliedsstaaten? Für Ausbau der funktionalen Repräsentation durch zwischenverbandliche Verhandlungen oder durch Beleihung von Verbänden mit politischen Repräsentationsfunktionen plädiert eine dritte Gruppe (Schmitter 2000). Allerdings setzt dies ein System quasi-korporatistischer repräsentativer Interessenvermittlung auf EU-Ebene voraus. Davon aber ist kaum etwas in Sicht. Auch Überlegungen, die auf die Stärkung föderalistischer Strukturen setzen, lösen nicht die Probleme.

Auf Verminderung des EU-Demokratiedefizits zielt auch die Empfehlung, einen europäisierten politischen Prozess in Gang zu setzen. Hierfür wurden beispielsweise europaweite Abstimmungen vorgeschlagen (Zürn 1996), ferner die europaweite Direktwahl des Präsidenten der Europäischen Kommission und demokratische Anreicherung von Änderungen des EU-Primärrechts, oder, so Heiderichs Abromeits Vorschlag, die Einrichtung eines Referendums für quasi-konstitutionelle Änderungen sowie die Einführung eines Petitionsrechtes, eines Vetorechtes für die Regionen und eines politiksektorspezifischen Vetos (Abromeit 1998a, 1998b). Das soll der Autonomieschonung dienen und der gemeinschaftszuträgli-

chen Meinungsbildung und Interessenartikulation – wenngleich beiden Anliegen die Sprachbarrieren und das Fehlen europaweiter intermediärer Institutionen entgegenstehen. Überdies droht im Falle mehrheitsdemokratischer Abstimmungen, wie bei einem europaweiten Referendum, erneut die Majorisierung von Minderheiten, sofern nicht gegenmajoritäre Sicherungen eingebaut werden.

Andere Beobachter votieren für Auf- und Ausbau „grenzüberschreitender Teilöffentlichkeiten“ (Jachtenfuchs 1999: 277), beispielsweise unter Interessengruppen, Nichtregierungsorganisationen und Medienvertretern. Sie erhoffen sich hiervon die Entstehung einer europaweiten Öffentlichkeit. Auch werden Wege zur Beseitigung des Demokratiedefizits erwogen, die näher an den etablierten Institutionen liegen. Joerges und Neyer zufolge bestehen Chancen, vom intergouvernementalen Verhandeln zu deliberativer Politik überzugehen (Joerges/Neyer 1998). Und Fritz Scharpf vertrat im Anschluss an Habermas' Diskurstheorie (Habermas 1992) und die Lehre der „Einbeziehung des Anderen“ (Habermas 1999) die Auffassung, die Demokratietheorie der EU könnten derzeit auf der europäischen Ebene nicht überwunden, aber in der nationalstaatlichen Politik bewältigt werden. Die Demokratietheorie ließen sich beheben, „wenn nicht nur die demokratietheoretische Diskussion, sondern auch die praktischen politischen Diskurse die Tatsache der wechselseitigen Verflochtenheit der nationalen Demokratien als selbstverständliche Rahmenbedingung reflektieren“ (Scharpf 1999b: 691). Aber dies setzt nach Habermas, auf den Scharpf sich beruft, authentische, den Anderen einbeziehende Diskurse im Parlament und in der Öffentlichkeit voraus. Doch die Öffentlichkeit ist nach wie vor nicht europäisiert, sondern nationalstaatlich segmentiert, überwiegend auf nationale Interessen geeicht und obendrein kaum willens und fähig, den Anderen gebührend einzubeziehen. Daran vermag der bloße Appell, dies dennoch zu tun, wohl wenig zu ändern.

Sonderlich rosig sind somit die Hoffnungen auf Abbau oder gar zügige Abschmelzung des strukturellen Demokratiedefizits der EU nicht. Es bleibt voraussichtlich bei einer Schiefelage zwischen leidlicher Anpassungsfähigkeit der EU an äußeren und inneren Veränderungsdruck und der Legitimität europäischen Regierens. Diese gibt nach wie vor „Anlass zur Sorge“ (Kohler-Koch 2007: 19), so heißt es, durchaus zutreffend, wenngleich diplomatisch zurückhaltend, im Abschlussbericht zum DFG-Schwerpunktprogramm 1023 „Regieren in der Europäischen Union“.

Der Abbau des strukturellen Demokratiedefizits in der EU erfordert einen besonders langen Atem. Er wird für die Schaffung einer europäischen Öffentlichkeit, insbesondere für den Auf- und Ausbau europaweiter intermediärer Institutionen benötigt. Dafür wird mehr Bildung und insbesondere auch die Fremd-

sprachenausbildung eines größtmöglichen Teils der EU-Bürgerschaft vonnöten sein, so dass diese prinzipiell befähigt ist, sich in einer Amtssprache oder mehreren Amtssprachen auszutauschen. Das setzt unionsweit massive Förderung des Fremdsprachenerwerbs voraus und verlangt die Ergänzung der Wirtschafts- und Währungsunion durch Förderung einer Kultur- und Sprachunion. In diesem Feld war die EU bislang nicht sonderlich aktiv, wenngleich man ihr zugutehalten muss, dass die Mitgliedstaaten meist eifersüchtig über ihre kulturpolitischen Domänen wachen. Von der Schweiz kann man aber lernen, dass die Förderung einer Kultur- und Sprachunion kein aussichtsloses Unterfangen ist. Und der Schweiz kann man überdies abschauen, dass nicht unbedingt alle Bürger alle gemeinschaftlichen Anliegen in einer Sprache erörtern müssen, um in einem mehrsprachigen Gemeinwesen eine funktionsfähige Demokratie zustande zu bringen. Die öffentliche Aussprache in der Schweiz erfolgt größtenteils in den Sprachgruppen, und zwar abgeschottet voneinander, wenngleich begleitet von sprachsegmentübergreifender Kommunikation und Kooperation der Eliten. Das könnte ein realistischeres Ziel für die EU sein als eine entwickelte Kommunikations-, Erinnerungs- und Erfahrungsgemeinschaft für alle.

## Kapitel 24

### Funktionsvoraussetzungen der Demokratie

Welche Funktionsvoraussetzungen hat die Demokratie, und unter welchen Bedingungen bricht sie zusammen? Mit diesen Fragen beschäftigen sich die Demokratietheoretiker von alters her. Von Aristoteles bis in die Neuzeit zählten die überschaubare Größe eines Gemeinwesens und die Homogenität seiner Gesellschaft zu den wichtigsten Voraussetzungen der Demokratie.

#### 24.1 Wirtschaftlicher Entwicklungsstand und Demokratie

Erst die modernen Demokratietheorien lösten sich von dem Glauben, die Demokratie könne nur in kleinen, homogenen Gemeinwesen existieren. Auch sagten sie sich von der Irrlehre los, die Demokratie könne nur dort gedeihen, wo Kargheit herrscht. Mittlerweile gilt ein hoher Stand wirtschaftlicher Entwicklung hingegen als eine sehr günstige Funktionsvoraussetzung einer stabilen Demokratie. Diese Sichtweise vertritt vor allem die Theorie der sozioökonomischen Funktionsvoraussetzungen der Demokratie. Ihr Begründer ist Seymour Martin Lipset (1959, 1960, 1981), der hierfür an der Modernisierungstheorie anknüpft. Seine Hauptthese zu den Funktionserfordernissen der Demokratie lautet ursprünglich so: „The more well-to-do a nation, the greater the chances that it will sustain democracy“ (Lipset 1960: 48f.) – je wohlhabender ein Land, desto größer sind die Chancen, dass es die Demokratie aufrechterhalten wird. Das ist die Urfassung der „Wohlstandstheorie der Demokratie“ (Pourgerami 1991).

Im dritten Kapitel der Erstausgabe seines *Political Man* (1960) erweitert Lipset seine These. Die Stabilität einer Demokratie hängt sowohl vom wirtschaftlichen Entwicklungsstand ab, so heißt es dort, als auch von der Effektivität und der Legitimität des politischen Systems. Effektiv ist nach Lipset eine Politik, die die grundlegenden Funktionen des Regierungssystems auf eine Weise erfüllt, die den Erwartungen der Bevölkerungsmehrheit und mächtiger Interessengruppen entspricht. Und die Legitimität hängt insbesondere von zweierlei ab: von der Bewältigung der Strukturkonflikte, welche die jeweiligen Länder spalten, beispielsweise Konfessions- oder Klassenkonflikte, und von der politischen Integration der mittleren und unteren Gesellschaftsschichten (Lipset 1983).

Nicht alle seiner Thesen testet Lipset in seinem Werk von 1960 gleich gründlich. Vielmehr konzentriert er die Überprüfung auf Indikatoren, die aus modernisierungstheoretischer Sicht als besonders begünstigende Bedingungen der De-

mokratie in Frage kommen. Zu diesen gehören vor allem 1) ein relativ hohes Niveau sozioökonomischer Entwicklung (gemessen durch Indikatoren wirtschaftlicher Entwicklung, der Massenkommunikation, des Industrialisierungsgrades und der Verstädterung) und 2) eine Marktwirtschaft. Ergänzend sind fünf weitere Bedingungen zu bedenken, insbesondere 3) eine große, weiter zunehmende Mittelklasse, 4) eine Unterschicht, die auf ein hohes Maß gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Sicherheit zählen kann, 5) eine relativ offene Klassenstruktur mit mannigfachen Aufstiegschancen, 6) rege Beteiligung der Bürger in Verbänden und Vereinen, 7) ein hoher Ausbildungsstand der Bevölkerung und 8) relativ egalitäre Werte. Ist all dies gegeben, herrschen günstige Voraussetzungen für die Aufrechterhaltung einer Demokratie. Diese stabilisiert ihrerseits ihre zugrunde liegenden Voraussetzungen, und somit entsteht ein sich selbst verstärkender demokratiefreundlicher Kreislauf (Lipset 1960: 51ff., 1981).

Lipsets *Political Man* bestätigte die zuvor schon von Daniel Lerner und anderen Modernisierungstheoretikern postulierte Korrelation von Entwicklung und Demokratisierung (Lerner 1958: 63). Dieser Befund war aus dem Querschnittsvergleich von demokratischen und autokratischen Staaten abgeleitet worden (Lipset 1960: 51ff.) und bedurfte noch der Überprüfung an Längsschnittdaten. Die erfolgte in der an Lipset anknüpfenden Forschung. Quer- und Längsschnittanalysen zufolge war der ökonomische Entwicklungsstand eines Landes (gemessen am Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt) die wichtigste erklärende Variable des Demokratisierungsgrades und der Demokratie-Diktatur-Differenz in den Staaten der Welt (Bollen/Jackman 1989, Boix/Stokes 2003). Je wirtschaftlich entwickelter ein Land, desto geringer ist die Wahrscheinlichkeit, dass dort eine Diktatur entsteht oder aufrechterhalten wird. Und wohlhabende Länder haben mit erheblicher Wahrscheinlichkeit eine demokratische Staatsverfassung (Lipset u.a. 1993, Burkhart/Lewis-Beck 1994, Ersson/Lane 1997, Lipset/Lakin 2004). Ab einem bestimmten Stand wirtschaftlicher Entwicklung – Przeworski u.a. (2000: 273) schätzten ihn auf rund 4.000 US-Dollar pro Kopf in Preisen von 1990 – bleiben Staaten, die bereits demokratisiert sind, demokratisch. Zudem steigen die Überlebenschancen der Demokratie mit zunehmendem Pro-Kopf-Sozialprodukt steil und monoton an (Przeworski u.a. 2000: 273): „Democracy always survives when a society is sufficiently wealthy“, mit diesen Worten bekräftigte Przeworski (2006: 318) diese Diagnose. Keine Regel ohne Ausnahme: Würde die 4.000-US-Dollar-Schwelle überall gelten, hätte Thailands Militär 2006 nicht putschen können! Besser passt da schon die differenzierte Regel für Demokratien in armen Ländern. Dort kann die Demokratie überleben, aber nur unter speziellen Bedingungen, nämlich „wenn die Einkommensverteilung sehr egalitär ist oder wenn weder die Reichen

noch die Armen die Kraft haben, sie umzustürzen“ (ebd.: 319, Übersetzung d. Verf.), wie etwa im Falle übermächtiger Konzentration militärischer Macht bei einer Seite.

Belege für die sozioökonomische Lehre von den Funktionsvoraussetzungen der Demokratie finden sich auch in der Tabelle 15 weiter unten. Sie enthält durchweg signifikante Korrelationen zwischen den einschlägigen Demokratie-skalen und der Wirtschaftskraft. Ähnlich hohe Koeffizienten kommen zustande, wenn verwandte Indikatoren des sozialökonomischen Entwicklungsstandes herangezogen werden, beispielsweise die Größe des Agrarsektors oder die nicht-landwirtschaftliche Arbeitnehmerquote, was hier aus Platzgründen nicht im Detail belegt wird.

Lipsets sozioökonomische Theorie und ihre Weiterentwicklungen sind unverzichtbar für jede seriöse Erkundung der Demokratie-voraussetzungen. Allerdings basiert die sozioökonomische Theorie auf Tendenzen, nicht auf deterministischen Zusammenhängen. Demgemäß gibt es Abweichungen vom Trend. Nicht alle wohlhabenden Länder konvertieren zur Demokratie. Zu den Abweichlern gehören die arabischen erdölexportierenden Staaten. Zudem kann man vom Fall Indien lernen, dass auch ein wirtschaftlich insgesamt ärmeres Land demokratisch verfasst sein kann (Mitra 2008). Solche Abweichungen von der sozioökonomischen Theorie sind nicht erstaunlich. Denn ins Blickfeld dieser Theorie geraten hauptsächlich Strukturen und Funktionen, aber nur in geringem Umfang Normen, Werte, Einstellungen und das Handeln von Akteuren. Diese aber können Berge versetzen. Davon zeugen die Demokratisierungswellen seit den 1970er Jahren, die etliche Staaten mit niedrigem Volkseinkommen erfassten (siehe Kapitel 25).

Allerdings wird die Hauptaussage der sozioökonomischen Theorie mittlerweile sogar eindrücklicher bestätigt als zuvor. Lipsets Schlüsselthese – „The more well-to-do a nation, the greater the chances that it will sustain democracy“ – hatte als Maßstab den Stand der sozioökonomischen Entwicklung der Demokratien Ende der 1950er Jahre verwendet! Doch diesen Stand haben mittlerweile viele Länder, die zuvor nicht demokratisch waren, erreicht oder überschritten (Maddison 2003). Ferner sind etliche dieser Staaten mittlerweile demokratisch verfasst, beispielsweise Spanien, Portugal und Griechenland, sodann die vormals sozialistischen Länder in Mittel- und Osteuropa und Südkorea (Kapitel 25).

## 24.2 Streuung gesellschaftlicher Machtressourcen und Demokratie

Die Theorie der sozioökonomischen Demokratie-voraussetzungen ist insofern besser als der Ruf, den sie bei den Kritikern der älteren Modernisierungstheorie hat. Allerdings wird die Theorie nicht mehr in ihrer ursprünglichen Variante von 1960 verwendet. Wer auf ihre Haupttheoreme zurückgreift, verwendet Weiterentwicklungen, wie die von Larry Diamond (1992, 2008), Lipset u.a. (1993), Lipset/Lakin (2004) oder Vanhanen (1997, 2003). Von Diamond stammt der Vorschlag, die Kernthese der sozioökonomischen Theorie so zu präzisieren: „The more well-to-do the people of a country, ... the more likely they will favor, achieve, and maintain a democratic system for their country“ (Diamond 1992: 109) – je wohlhabender die Bevölkerung eines Landes ist, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, dass sie eine demokratische Verfassung befürworten, erreichen und aufrechterhalten wird. Lipset u.a. (1993) sowie Lipset/Lakin (2004) haben ferner den sozioökonomischen Entwicklungsstand mit anderen, auch kulturellen und politischen Faktoren kombiniert. Alle Weiterentwicklungen eint die Überzeugung, dass die sozioökonomische Modernisierung eine besonders günstige Bedingung für Demokratisierungsprozesse (Rössel 2000) bzw. für Demokratieaufrechterhaltung ist (Przeworski 2006).

Tatu Vanhanen ist eine besonders wirkungsmächtige Weiterentwicklung der sozioökonomischen Theorie gutzuschreiben (Vanhanen 1989, 1997, 2003), die als geradezu „revolutionär“ gepriesen wurde (Blondel 2005). Vanhanen zufolge wurzeln der Übergang zur Demokratie und ihre Aufrechterhaltung nicht vorrangig im Stand wirtschaftlicher Entwicklung, sondern vor allem in der Verteilung der Machtressourcen in Gesellschaft und Wirtschaft. Je weiter die Machtressourcen gestreut sind, d.h. je geringer die Macht konzentriert ist, die der Verfügungsgewalt über materielle Ressourcen wie Landbesitz, Kapital, Wissen oder Politikgestaltungschancen erwächst, desto tendenziell höher ist der Demokratisierungsgrad eines Landes. So lautet die Hauptthese. Vanhanen hat sie mit folgenden Worten zugespitzt: „Konzentration von Machtressourcen führt zur Autokratie, Verteilung von Machtressourcen auf die Vielen hingegen zur Demokratie“ (Vanhanen 2003: 28, Übersetzung des Verf.).

Zur Messung der Machtressourcenverteilung hat Vanhanen einen Machtressourcenindex konstruiert und für die meisten souveränen Staaten seit dem 19. Jahrhundert berechnet. Der Machtressourcenindex basiert, dem neuesten Stand zufolge, im Kern auf der multiplikativen Verknüpfung zweier Indikatoren, welche die Verteilung wissensmäßiger und wirtschaftlicher Ressourcen erfassen (Vanhanen 2003: 99ff.). Der erste Indikator gründet auf dem Mittelwert der Zahl

der Universitätsstudenten pro 100000 Einwohner (wobei 4000 Studenten pro 100000 Einwohner als 100 Prozent gesetzt werden) und dem Prozentanteil der lese- und schreibfähigen Bevölkerung. Der zweite Indikator besteht aus der Kombination von im Familienbesitz befindlichen Landwirtschaftsbetrieben und dem Grad der Dezentralisierung nicht-agrarischer Machtressourcen nach Vanhanen (1997: 55ff.). Dem klassischen Machtressourcenindex fügte Vanhanen 2003 eine zweite und eine dritte Variante hinzu. Die zweite Variante ist der um das reale Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt (BIP) erweiterte Index, die dritte der Mittelwert aller bei der Indexmessung beteiligten Variablen (Vanhanen 2003: 99f.).

Vanhanens Indizes der Machtressourcen haben ein Minimum von 0 und ein Maximum von 100. Die meisten westlichen Verfassungsstaaten erzielen auf diesen Indizes mit Stand von 2001 relativ hohe Werte, meist über 50, mitunter über 60 Prozent (Vanhanen 2003: 141ff.). Viel geringer ist die Streuung der Machtressourcen in den ehemaligen staatssozialistischen Ländern. Russland erreicht beim ersten Index der Machtressourcenverteilung nur 19,7 und die Volksrepublik China erzielt 11,9. Polen hingegen liegt mit 39,0 deutlich höher (Vanhanen 2003: 141ff.). Zudem bestanden bzw. bestehen in den sozialistischen und den postsozialistischen Ländern große Unterschiede zwischen der Konzentration der Machtressourcen in der Wirtschaft und der Streuung der Wissensressourcen. In diesem „strukturellen Ungleichgewicht“ sahen Vanhanen und Kimber (1994: 72) ex post eine Hauptursache für den Zusammenbruch der sozialistischen Staaten.

Vanhanens Machtressourcenindizes eignen sich zur statistisch untermauerten Erklärung des Demokratisierungsgrades von Staatsverfassungen mindestens so gut wie traditionelle Indikatoren wirtschaftlicher Entwicklung wie das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf, die Arbeitnehmerquote oder die Größe des Agrarsektors. Die Machtressourcenindizes sind begründet und ihre Messung ist gut nachvollziehbar. Ferner korrelieren diese Indizes mit den verschiedenen Demokratieskalen durchweg hochsignifikant: Je weiter die Machtressourcen gestreut sind, desto höher der Demokratisierungsgrad, und je mehr die Machtressourcen konzentriert sind, desto geringer ist der Demokratisierungsgrad und desto weniger wahrscheinlich ist eine demokratische Staatsverfassung. So lautet der Hauptbefund (Vanhanen 1989, 1997, 2003: 130f.). Das gilt nicht nur für Vanhanens Index der Demokratie, sondern auch für alle anderen Demokratieskalen der Tabelle 14.

Tabelle 15: Zusammenhänge zwischen Demokratiemessungen und Stand wirtschaftlicher Entwicklung, Machtressourcenverteilung, ethnischer Homogenität sowie Religion

Abhängige Variable \ unabhängige Variable	Demokratieindex 2001 (Vanhanen 2003)	Demokratie-Autokratie-Index 2006 (Marshall u. Jagers 2008)	Politische Rechte-Index 2007	Bürgerrechte-Index 2007	Neuer Demokratie-Index 2004 (Lauth 2008a)	Demokratiestatus 2007 (Bertelsmann Stiftung 2008)	Erweiterter, rekodierter Demokratiestatus 2007
Stand wirtschaftlicher Entwicklung 2001 / 2004	$r = 0,70^{**}$ N = 149	$r_s = 0,57^{**}$ N = 144	$r_s = -0,60^{**}$ N = 150	$r_s = -0,65^{**}$ N = 150	$r = 0,62^{**}$ N = 74	$r = 0,45^{**}$ N = 118	$r_s = -0,61^{**}$ N = 122
Vanhanens Machtressourcenindex	$r = 0,85^{**}$ N = 149	$r_s = 0,74^{**}$ N = 144	$r_s = -0,75^{**}$ N = 149	$r_s = -0,75^{**}$ N = 149	$r = 0,73^{**}$ N = 74	$r_s = 0,63^{**}$ N = 121	$r_s = -0,72^{**}$ N = 143
Ethnische Homogenität	$r = 0,30^{**}$ N = 146	$r_s = 0,35^{**}$ N = 142	$r_s = -0,29^{**}$ N = 146	$r_s = -0,31^{**}$ N = 147	$r = 0,39^{**}$ N = 71	$r = 0,19^{**}$ N = 119	$r_s = -0,28^{**}$ N = 141
Christlich-jüdische Religion	$r = 0,51^{**}$ N = 147	$r_s = 0,53^{**}$ N = 143	$r_s = -0,55^{**}$ N = 147	$r_s = -0,56^{**}$ N = 147	$r = 0,61^{**}$ N = 72	$r_s = 0,53^{**}$ N = 120	$r_s = -0,55^{**}$ N = 145
Staaten mit muslimischer Mehrheit	$r = -0,41^{**}$ N = 149	$r_s = -0,46^{**}$ N = 144	$r_s = 0,42^{**}$ N = 150	$r_s = 0,43^{**}$ N = 150	$r = -0,53^{**}$ N = 74	$r_s = -0,40^{**}$ N = 122	$r_s = 0,46^{**}$ N = 144

Anmerkungen zu Tabelle 15:

Die Auswertung erfasst alle souveränen Staaten mit einer Bevölkerungszahl zu Beginn des 21. Jahrhunderts von mindestens einer Million (siehe Tabelle 14).

\*\* = signifikant auf dem 0,01-Niveau (zweiseitiger Test). Bei den Koeffizienten handelt es sich um Pearsons Korrelationskoeffizient  $r$  für die intervallskalierten Variablenpaare und Spearman's Rangkorrelationskoeffizient  $r_s$  für die übrigen Paare. Negative Vorzeichen sind kodierungsbedingt. N = Zahl der Fälle. Zur Messung der abhängigen Variablen siehe Tabelle 14.

Zeile 2: Für Spalte 2 Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt 2001 in Kaufkraftparitäten (Fischer Weltalmanach 2004: 19ff.), ab Spalte 3 Pro-Kopf-Bruttonationaleinkommen in Kaufkraftparitäten 2004 (Fischer Weltalmanach 2007: 534ff.).

Zeile 3: IPR-Index der Machtressourcenstreuung 2001 (Vanhanen 2003: 141, Spalte 5).

Zeile 4: Bevölkerungsanteil der größten Volksgruppe 1998. Quelle: Fischer Weltalmanach, verschiedene Ausgaben.

Zeile 5: Anteil der Bürger mit christlich-jüdischer Konfession an der Bevölkerung ca. 2005. Quelle: Fischer Weltalmanach 2008 und frühere Ausgaben.

Zeile 6: Dummy-Variablen für Staaten mit muslimischer Mehrheit (=1), andere Staaten = 0. Quelle: Hunter/Malik 2005: 2f.

Die Lehre von den sozioökonomischen Funktionsvoraussetzungen der Demokratie ist ein wichtiger Beitrag zur Demokratietheorie. Dennoch mussten ihre Fürsprecher geharnischte Kritik einstecken. Sozioökonomischen Determinismus warf man ihnen vor, so Neubauer (1967) und Rustow (1970), und Verwechslung statistischer Zusammenhänge mit Ursache-Folge-Ketten. Tatsächlich variiert die Beziehung zwischen sozioökonomischer Entwicklung und Demokratie je nach Epoche, Ländergruppe und Zeitabschnitt (Arat 1988). Die politische Geschichte Deutschlands ist ein Beispiel. Erst auf relativ hohem Niveau sozioökonomischer Entwicklung und auf der Grundlage weit gestreuter Machtressourcen wurde in Deutschland die Demokratie eingeführt. Man schrieb 1918/1919. Kaum 15 Jahre später aber brach die Demokratie zusammen – allerdings auf noch höherem sozialökonomischen Entwicklungsstand. Auch die 40-jährige Geschichte der Deutschen Demokratischen Republik spricht gegen die traditionelle sozioökonomische Theorie der Demokratie. Wirtschaftlich gehörte die DDR zu den Industriestaaten mit mittlerem ökonomischem Entwicklungsstand, politisch aber war sie im Lager des autoritären Sozialismus verankert. Erst ihre Auflösung im Jahr 1990 schuf die Lage, die laut sozioökonomischer Theorie längst überfällig war.

### 24.3 Gesellschaftliche, politische, rechtliche und internationale Voraussetzungen

Zweifelsohne bedurfte die sozioökonomische Theorie der Demokratie Voraussetzungen der Auffrischung. Das schloss die bereits erwähnten Weiterentwicklungen bei Diamond (1992) und Vanhanen (2003) ein. Rueschemeyer u.a. (1992) und Huber u.a. (1997) fügten makropolitische und makrosoziale Bestimmungsfaktoren hinzu, insbesondere die Kräfteverhältnisse zwischen demokratiefreundlichen und -feindlichen Klassen, Staat-Gesellschafts-Beziehungen und internationale Abhängigkeiten. Demnach sind besonders wichtige Funktionsvoraussetzungen der Demokratie in einer selbständigen Bourgeoisie zu suchen, einer einflussreichen, reformistischen Arbeiterbewegung sowie einer tiefgreifenden Agrarreform, die eine selbständige Bauernschaft hervorbringt. Huber u.a. griffen dabei auf eine sozialgeschichtliche Hypothese zurück, die ursprünglich Barrington Moore entwickelt hatte (Moore 1966).

Allerdings bleibt auch der klassensoziologische Ansatz zu sehr im Bannkreis des Denkens in sozioökonomischen Kategorien. Gleiches gilt für Theorien, die in Wirtschaftsfreiheit und Marktwirtschaft zentrale Funktionsvoraussetzungen der Demokratie sehen (Göbel 2006). Das trifft für die große Masse der Fälle zu. Es

gibt aber auch abweichende Fälle: Marktwirtschaft in der Autokratie. Singapur bis heute und Chile während der Pinochet-Diktatur (1973-1988) sind dafür Beispiele.

Zu den Funktionsvoraussetzungen einer stabilen Demokratie gehören nicht nur sozioökonomische Konstellationen. Nicht minder wichtig sind machtpolitische, politisch-institutionelle und politisch-kulturelle Faktoren. Die Konsolidierung der Demokratie erfordert die vierfache Verwurzelung: konstitutionell, repräsentations- und verhaltensbezogen sowie politisch-kulturell (Merkel 2007b). Das schließt bestimmte Machtverteilungen ein: Keine Partei darf auf Dauer die Hegemonie im Parlament und der Regierung erlangen und diese womöglich mit Zähnen und Klauen gegen die Opposition verteidigen. Um dies zu verhindern ist eine breite Streuung der Stimmen- und Sitzanteile erforderlich. Insbesondere darf keine Partei über längere Zeit die zur Verfassungsänderung erforderliche Mehrheit haben. Zu den machtpolitischen Voraussetzungen zählt ferner eine hinreichend große Anzahl von Regierungswechseln, um auszuschließen, dass eine Partei zur Staatspartei wird (Przeworski 1999: 49f.).

Von größter Bedeutung sind sodann die Verfassung und die Verfassungspolitik: Wirksame verfassungsstaatliche Regelungen beschränken zwar den Handlungsspielraum des Demos und seiner Regierung, doch stabilisieren und festigen sie die Demokratie. Der enge statistische Zusammenhang zwischen der *Political Rights*- und der *Civil Liberties*-Skala von Freedom House, den die Tabelle 14 im Kapitel 22 anzeigt, spiegelt nicht nur die häufig anzutreffende Koexistenz von Demokratie und Konstitutionalismus wider, sondern auch den Nutzen, den die Demokratie aus fest verankerten Traditionen des liberalen Konstitutionalismus zieht. Michael Stolleis hat den Zusammenhang mit folgenden Worten erläutert: „Ohne die zur Selbstverständlichkeit gewordene ‚Rechtsbindung der Obrigkeit‘ wäre die Verfassungsbewegung des 18. und 19. Jahrhunderts gar nicht denkbar gewesen. Ohne die Lehre von der ‚res publica mixta‘ und ohne die Einübung des Satzes ‚rex regnat, sed non gubernat‘ seit dem 16. Jahrhundert wäre die Trennung von Regierung und Verwaltung, und damit auch die moderne Gewaltenteilungsdoktrin nicht akzeptiert worden. Ohne die jahrhundertelange Einübung genossenschaftlicher Selbstverwaltung und ohne die Grundidee des Gesellschaftsvertrags gäbe es keine moderne Demokratie“ (Stolleis 1995: 153f.).

Diese Einsicht und die Befürwortung des grundrechtlichen und menschenrechtlichen Schutzes des Einzelnen gegen den Zugriff des Staates gingen auch in die Lehre von der „embedded democracy“ (Merkel 2008: 29ff.), der eingebetteten, stabilen rechtsstaatlichen Demokratie ein. Mit ihr hat Wolfgang Merkel die Erforschung der politisch-institutionellen Determinanten funktionsfähiger Demokra-

tien auf eine breitere Grundlage gestellt. Merkel zufolge beruht die Funktionsfähigkeit einer stabilen rechtsstaatlichen Demokratie auf der Existenz und der gegenseitigen Stützung von fünf „Teilregimen“ (ebd.: 29ff.), nämlich den Regimen 1) der allgemeinen, freien und gleichen Wahl, 2) der politischen Partizipationsrechte, 3) der bürgerlichen Freiheitsrechte, 4) der institutionellen Sicherung der Gewaltenkontrolle und 5) der de jure und de facto gewährleisteten effektiven Regierungsgewalt demokratisch gewählter Repräsentanten. Die Störung auch nur eines dieser Regime zieht eine Funktionsstörung des gesamten Systems nach sich.

Überdies gehören internationale Bedingungen zu den Funktionsvoraussetzungen der Demokratie (Starr 1991). Ein demokratiefreundliches internationales Umfeld ist der Entstehung und der Aufrechterhaltung der Demokratie begreiflicherweise dienlicher als eine demokratiefeindliche Umwelt (Beck 1995). Zu Zeiten des Stalinismus in der Sowjetunion war die Demokratisierung Polens undenkbar; in der Ära Gorbatschow und vor allem seit dem Fall der Berliner Mauer aber wurde sie möglich. Und der rasche und sanfte Übergang zur Demokratie, der sich in Griechenland, Portugal und Spanien in den 1970er Jahren vollzog, um ein weiteres Beispiel zu erwähnen, wäre ohne die Mithilfe von Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft und ohne die Aussicht, bald in die EG aufgenommen zu werden, nur schwer vorstellbar gewesen.

Zu den internationalen Bestimmungsfaktoren von Wohl oder Wehe der Demokratie zählen außerdem die demokratieabträgliche Wirkung peripherer oder semiperipherer Weltmarktposition sowie kolonialgeschichtliche Traditionen (Bollen 1983). Letzteres betonten auch Lipset u.a. (1993) und Barro (1996: 20): Wer britischer Kolonialherrschaft unterworfen war, hatte später relativ gute Chancen, eine demokratische Staatsverfassung zu entwickeln und aufrechtzuerhalten. Wo aber der französische Kolonialismus gewirkt hatte, vor allem in stammesgesellschaftlich zerklüfteten Gesellschaften, besteht bis heute kein guter Nährboden für die Demokratie. Allerdings gibt es auch Ausnahmen (Berg-Schlosser 2008)

#### 24.4 Kulturelle Voraussetzungen der Demokratie

Der Weg zur Demokratie und ihre Überlebenschancen werden auch von sozialstrukturellen und kulturellen Größen beeinflusst. Unter ihnen spielt die ethnische Homogenität bzw. Heterogenität eine beachtliche Rolle. Einen ersten Hinweis gibt eine auffällige, stabile Korrelation: In ethnisch relativ homogenen Staaten (im Sinne eines Bevölkerungsanteils der stärksten, nach Ethnie oder Sprachgruppe bestimmten Gruppe von mehr als 75 Prozent) ist der Anteil von mehr oder min-

der demokratischen Staaten spürbar größer als in ethnisch heterogenen Staaten (Karatnycky 1999: 118). Der Befund ist verallgemeinerbar: Die Wahrscheinlichkeit einer demokratischen Staatsverfassung ist in ethnisch relativ homogenen Staaten beträchtlich höher als in ethnisch fragmentierten Gemeinwesen. Davon zeugen im Grundsatz auch die Korrelationen zwischen den Demokratieskalen und Messlatten ethnischer Homogenität bzw. ethnischer Fragmentierung in der Tabelle 15. In ethnisch fragmentierten Gemeinwesen erschwert die meist höhere Spannung zwischen den Volksgruppen sowohl den Übergang zu einer Demokratie als auch ihre Aufrechterhaltung (Diamond/Plattner 1994). Religiöse Konfliktlinien können die Spannung spürbar erhöhen (Tabelle 15). Und besonders brisant sind sich gegenseitig verstärkende ethnische und religiöse Konfliktlinien – es sei denn, konkordanzdemokratische Techniken würden die Konflikte friedlich regeln (siehe Kapitel 18).

Dass ein demokratiezuträglicher Basiskonsens unter den Stimmberechtigten und den Eliten ebenfalls eine Voraussetzung stabiler Demokratien ist, liegt auf der Hand (Berg-Schlosser/Mitchell 2000). Eine stabile Demokratie muss sowohl wetterfest gegen massenhafte Abwanderung der Wähler als auch gegen subversives Tun und Lassen der politischen Eliten sein (Offe/Schmitter 1995: 512). Dafür wird die egoistische Kosten-Nutzen-Kalkulation seitens des Demos und der Eliten, so die optimistische Annahme von Rational-Choice-Theoretikern wie Weingast (1997), allein nicht ausreichen. Ohne ein gehöriges Maß an Altruismus und Gemeinwohlorientierung (Forndran 2002) oder zumindest an gemeinschaftsdienlich gezügelter Egozentrik der Wählerschaft wird jede Demokratie auf schwankendem Boden stehen.

Zu dieser Einsicht trägt vor allem die Erforschung der kulturellen Voraussetzungen der Demokratie bei. Sie erforderte allerdings einen Paradigmenwechsel. Mit Lipset (1960) und den Lipset-Nachfolgern wie Vanhanen (2003) hatten strukturalistische Ansätze die Theorie der demokratischen Funktionsvoraussetzungen dominiert. Mittlerweile haben die strukturalistischen Ansätze aber Konkurrenz von leistungsfähigen kulturalistischen Theorien bekommen. Diese bringen die Überlebenschancen von Demokratien (und mitunter auch die Wahrscheinlichkeit des Übergangs vom autoritären zum demokratischen Staat) in enge Verbindung mit dem Wertehaushalt der Bevölkerung, mit den politischen Einstellungen, dem Vertrauen oder Misstrauen in die Regierung und mit der Unterstützung der Demokratie oder der Gegnerschaft zu ihr.

Die Stabilität von Demokratien wird man ohne begünstigende bürgerschaftliche Traditionen und demokratieförderliche Institutionen und Abläufe nicht überzeugend erklären können. Darauf hat die von Alexis de Tocqueville inspi-

rierte Forschung zur Politischen Kultur aufmerksam gemacht. Allen voran sind die modernen Klassiker Almond/Verba (1963, 1980) zu nennen sowie Robert Putnams Erkundung bürgerschaftlicher, „Sozialkapital“ schaffender Traditionen (Putnam 1993, 1995, 1997). Hinzu kommen die These, wonach Sozialkapital eine notwendige, wenngleich nicht hinreichende Bedingung pro-demokratischer Unterstützung ist (Newton 2006), sowie Bestandsaufnahmen der Politischen Kultur in alten und neuen Demokratien, wie Inglehart/Welzel (2005), Klingemann/Fuchs/Zielonka (2006) und Gabriel (2007).

Die Bedeutung dieser Studien ist unbestritten, und von ihnen wird weiter unten noch die Rede sein. Die Wurzeln der kulturalistischen Theorie der Funktionsvoraussetzungen reichen aber weiter zurück, wie insbesondere religionssoziologische Deutungen lehren. Ihr Ausgangspunkt ist ein auffälliger Zusammenhang zwischen Religiosität und konfessioneller Zusammensetzung der Bevölkerung einerseits und der Staatsverfassung andererseits: Die übergroße Mehrheit der Demokratien sind Staaten mit hohem Säkularisierungsgrad einerseits und christlicher Religion andererseits. Ein Beispiel: Von den 88 Ländern, die Freedom House am Ende des 20. Jahrhunderts als „frei“ einstufte, waren allein 79 mehrheitlich christlich. Und nur elf der 67 Staaten mit nicht freiheitlichen politischen Regimen gehörten damals zum Kreis der christlich geprägten Nationen (Karatnycky 1999: 121). Von den verbleibenden freien Staaten ist einer ebenfalls von aufklärerischen Traditionen geprägt (Israel), ein weiterer überwiegend im Hinduismus verankert (Indien), je zwei zählen zum hauptsächlich buddhistisch geprägten Kulturraum (Mongolei und Thailand) bzw. zu Staaten mit einer größeren Bevölkerung christlichen Glaubens (Mauritius und Südkorea), je einer zu einer teilweise buddhistisch geprägten Region (Taiwan) bzw. zum buddhistischen und schintoistischen Kulturkreis (Japan), und nur einer ist überwiegend muslimisch beeinflusst (Mali) (ebd.: 121).

Genau so eng ist der Zusammenhang zwischen Religion und Demokratie auch in neueren Beobachtungen. Belege finden sich auch in der Tabelle 15. Ihr zufolge variiert der Unterschied zwischen Demokratie und Nichtdemokratie mit dem Anteil der christlichen Bevölkerung: Die Demokratie wurzelt vor allem, wenngleich nicht ausschließlich, in Ländern, die kulturell vom Christentum geprägt sind und – trotz einer langwierigen spannungsreichen Beziehung zwischen Demokratie und christlichen Religionen – von dort Leitvorstellungen für die Ordnung des Zusammenlebens übernommen und weiterentwickelt haben. Diese Leitvorstellungen schließen die Wertschätzung der Gemeinschaft der Gläubigen und zugleich die des Individuums ein, ferner die Freiheit, vor allem die individuelle Freiheit von allen irdischen Mächten, sodann die Vorstellung der Gleichheit

vor Gott, überdies die gezügelte Staatsmacht als Ausdruck der Überzeugung, dass alle menschlichen Geschäfte und Einrichtungen mangelbehaftet sind, und schließlich den Glauben an die Macht des Wortes und somit an die Bedeutung von Überzeugung, Rhetorik, Diskussion und Predigt, die allesamt auch Werkzeuge der demokratischen Kommunikation sind (Maddox 1996).

In Ländern mit anderen religiösen Traditionen spielt die Demokratie eine weitaus geringere Rolle. Bis auf den heutigen Tag ist beispielsweise die große Mehrzahl der islamischen Staaten autokratisch verfasst (Bertelsman Stiftung 2008). Dort ist der Übergang zu einer leidlich funktionsfähigen Demokratie zwar nicht ausgeschlossen (Fattah 2006, Volpi/Cavatorta 2007, Diamond 2008: 266ff.), aber bis auf Weiteres wenig wahrscheinlich (siehe auch Tabelle 15). Der tiefere Grund liegt in zahlreichen Bedingungen, die in diesen Ländern der Einführung und Aufrechterhaltung einer Demokratie entgegenstehen. Zu den Demokratiehindernissen gehören dort die Schwäche von Individualrechten, die Unterbelichtung von politischen Teilhaberechten und von Freiheitsrechten, Vorfahrt für Familie oder Clan vor dem Individuum, fragliche Rechtssicherheit, hohe Gewaltneigung, schwächliche Gewaltenteilung, fundamentalistische Neigungen in der Religion, insbesondere Zusammenwirken von religiösem Fundamentalismus und fehlender Trennung von Staat und Religion, wie im Iran und in Saudi-Arabien, eskalierende Machtkämpfe zwischen säkularen und religiös fundamentalistischen Kräften, aber auch in etlichen muslimischen Ländern ein relativ niedriger Stand wirtschaftlicher Entwicklung einerseits und oligarchisierungsanfällige Rentenökonomien, insbesondere in erdölexportierenden Ländern andererseits (Merkel 2003, Anderson 2004, Hunter/Malik 2005).

In der neueren Forschung zu den kulturellen Funktionsvoraussetzungen der Demokratie spielen neben Religion und Konfession auch nichtreligiöse Determinanten eine große, insgesamt zunehmende Rolle. Die Stichworte sind: Demokratiezufriedenheit, Demokratieunterstützung und Zusammenwirken von sozioökonomischer Modernisierung und Selbstentfaltungswerten.

Dass die Unterstützung der Demokratie durch die Masse der Bevölkerung oder das Fehlen solcher Verwurzelung über Wohl oder Wehe der Volksherrschaft mitentscheiden, liegt auf der Hand. Die letzten Jahre der Weimarer Republik sind ein Beispiel: In ihnen hatten die demokratischen Kräfte im Parteiensystem und den Parlamenten nicht länger handlungsfähige Mehrheiten zustande gebracht. Zu stark waren die Anti-System-Parteien geworden, die NSDAP auf der rechten Seite und die KPD auf dem linken Flügel (Lepsius 1978). Dass demgegenüber Staaten mit hoher Demokratiezufriedenheit der Bevölkerung sehr hohe Überlebenschancen haben, liegt ebenfalls nahe. Gleiches gilt für die These, dass die

Stabilität einer Demokratie (unter sonst gleichen Bedingungen) in dem Maße leidet, indem ihre Unterstützung bei den Wählern schwindet oder gar von der Befürwortung einer autokratischen Verfassung überlagert wird.

Doch wovon hängen Demokratiezufriedenheit und Unterstützung der Demokratie durch den Demos im Einzelnen ab? Auch auf diese Fragen hält die vergleichende Demokratieforschung instruktive Antworten bereit. Zu ihnen gehört dieser Befund: Die Wähler, die sich zu den Gewinnern wichtiger politischer Wahlen zählen, sind mit der Demokratie erheblich zufriedener als die Verlierer (Anderson/Tverdova 2001, Blais/Gélineau 2007). Und unter welchen Bedingungen ist die Unterstützung der Demokratie besonders stark? Dem internationalen Vergleich von Andrain/Smith (2006) zufolge ist das der Fall, wenn die Bürger überzeugt sind, dass die Demokratie beträchtlichen Nutzen stiftet – für den Einzelnen, für Primärgruppen und für den Staat insgesamt. Nutzen stiften bedeutet Befriedigung materieller Interessen oder immaterieller, gemeinwohlbezogener Anliegen (ebd.: 150). Des Weiteren wird die Demokratie am stärksten von den Bürgern unterstützt, die voller Optimismus auf das politische Leben blicken. Das kennzeichnet – erstens – eine Gesellschaft mit relativ hoher sozialer Gleichheit, hohem Beschäftigungsstand und geringer Korruption, zweitens einen Staat, dessen Bürger davon überzeugt sind, dass seine Verfassung erheblich besser ist als das nichtdemokratische Regime der Vergangenheit, und drittens jene Bürger, die von höherer Bildung, Postmaterialismus, Wertschätzung prozeduraler Gerechtigkeit, interpersonalem Vertrauen und reger politischer Beteiligung geprägt sind (Andrain/Smith 2006: 151ff.). Ähnliche Befunde fördern andere Befragungen zutage (vgl. Klingemann/Fuchs/Zielonka 2006). Hinzu kommen Performanzeffekte. Schwere Leistungsmängel, insbesondere sichtbare Leistungsverschlechterungen oder Politisierung von Performanzmängeln im Parteienwettbewerb sind der politischen Unterstützung der Demokratie abträglich (Newton 2006).

Das Ausmaß, zu dem eine Demokratie von den Bürgern unterstützt wird oder abgelehnt wird, ist unterschiedlich. Tendenziell höher sind die Zustimmungsqoten in den älteren Demokratien, niedriger sind sie hingegen in vielen Transformationsländern, in denen ein mitunter beträchtlicher Anteil der Bevölkerung eher zur Autokratie strebt (Klingemann/Fuchs/Zielonka 2006) oder zumindest autoritäre Neigungen zu erkennen gibt (Inglehart 2003: 53). Andererseits sind Demokratien elastisch: Sie überleben offensichtlich auch größere Unzufriedenheit mit der Demokratie. „Unzufriedene Demokraten“, „Demokratiefrustrierte“ oder „disaffected democrats“ sind auch in den etablierten Demokratien nicht selten, wie beispielsweise Pharr/Putnam (2000) zeigen. Gleiches gilt für die neuen Bundesländer, in denen ein beträchtlicher Teil der Bevölkerung der Demokratie

bis heute „fremd geblieben“ ist (Gabriel 2007: 550). Und doch ist dort vom Zusammenbruch der Demokratie nichts in Sicht – ebenso wenig wie in anderen Ländern mit „unzufriedenen Demokraten“.

Keiner sage, dass nur Empiriker die Krisenanfälligkeit der Demokratie überschätzten oder ihre Überlebensfähigkeit unterbewerteten. Das gleiche Schicksal war den gesellschaftskritischen Theorien über die Legitimationsprobleme von Massendemokratien und den Diagnosen ihrer drohenden Unregierbarkeit beschieden (Habermas 1973, Offe 1979, Hennis u.a. 1977): Die vorhergesagte fundamentale Legitimationskrise der Demokratien blieb aus. Auch blieb ihre Öffentlichkeit viel intakter als es die These vom „Strukturwandel der Öffentlichkeit“ (Habermas 1962), ihrer demokratiegefährdenden Refeudalisierung nahegelegt hatte. Zudem ist das politische Leistungsprofil der Demokratien, wie im abschließenden Teil IV dieses Buches genauer gezeigt wird, erheblich besser als sein Ruf (Roller 2005).

Dass die Demokratien der wirtschaftlich entwickelten Staaten stabiler und funktionstüchtiger sind, als es die verschiedenen Krisendiagnosen behaupten, hat viele Ursachen. Zu ihnen gehören kulturelle Vorteile der Demokratien, auf die schon Tocqueville hingewiesen hatte (siehe Kapitel 6). Die Erforschung der politischen Kultur in den Demokratien des 20. und des 21. Jahrhunderts stützt dieses Argument. Eine vitale „Bürgerkultur“ (im Sinne einer partizipationsorientierten Politischen Kultur einer selbstbewussten Bürgerschaft) werteten Almond und Verba (1963) als eine zentrale Ursache des Erfolgs insbesondere der englischsprachigen Demokratien.

Neue Studien haben die kulturelle Hypothese mit der Lehre von der „Humanentwicklung“ begründet – auf viel breiterer empirischer Basis als je zuvor. Bahnbrechend hierfür sind Welzel (2002), Inglehart (2003) und Inglehart/Welzel (2005) geworden. Ihre Theorie erklärt sowohl Demokratisierungsvorgänge, wie das nächste Kapitel zeigt, als auch die Aufrechterhaltung von Demokratien. Deren Stabilität gründet auf dem Zusammenwirken dreier Prozesse: sozioökonomische Entwicklung, die Verbreitung emanzipationsorientierter Selbstenfaltungswerte und die Institutionalisierung dieser Werte in politischen Freiheitsrechten. Der pro-demokratische Einfluss der Modernisierung, den die ältere Lehre als Hauptursache gewertet hatte, wird erst über die Existenz einer „starken Bürgerkultur“ (Welzel 2007: 46) vermittelt – und durch Rechte und deren Einhaltung festgeschrieben. Die erfolgreiche Einrichtung und Konsolidierung der Demokratie lässt sich am Indikator der „effektiven Demokratie“ ablesen (Inglehart/Welzel 2005: 154ff.). Dieser Indikator reflektiert sowohl die formelle Institutionalisierung der politischen Freiheits- und der Bürgerrechte als auch das Maß, in dem diese

Freiheiten praktiziert und respektiert werden. Gemessen wird die „effektive Demokratie“ durch Multiplikation der Freedom-House-Skala der Politischen Rechte und der Bürgerrechte mit dem Antikorruptionsindex der Weltbank nach Kaufmann u.a. (2003). Im Spiegel der „effektiven Demokratie“ und der damit eng korrelierten Selbstentfaltungswerte sind erneut die etablierten Demokratien unter den OECD-Ländern die Spitzenreiter, so die Messergebnisse von 2000 bis 2002. Allerdings erzielten vor allem Japan und Italien aufgrund höherer Korruptionsanfälligkeit niedrigere Werte bei der „effektiven Demokratie“ als die angloamerikanischen Länder, die skandinavischen Staaten, die Niederlande und Deutschland (Inglehart/Welzel 2005: 155).

#### 24.5 Funktionserfordernisse der Demokratie: das Standardmodell

Die bislang vorgestellten Befunde begründen ein Standardmodell der Funktionserfordernisse von Demokratien, das im Falle der Anwendung auf einzelne Länder gegebenenfalls um landes- und periodenspezifische Besonderheiten anzureichern ist. Dem Standardmodell zufolge ist eine funktionsfähige Demokratie umso wahrscheinlicher, je mehr sie die folgenden Bedingungen erfüllt, und in dem Maß geringer, in dem sie diese Voraussetzungen verfehlt: 1) Aufteilung staatlicher Exekutivgewalt und Neutralisierung dieser Gewalt vor allem durch zivile Kontrolle polizeilicher und militärischer Gewalten; 2) breite Streuung der Machtressourcen im Sinne von Vanhanen (2003); 3) eine Politische Kultur, in der ein hoher Anteil der Bevölkerung vitalen Selbstentfaltungswerten anhängt – Inglehart/Welzel zufolge rund 45 Prozent (2005: 300); 4) die Wertschätzung individueller Autonomie und Freiheit, wie insbesondere in Ländern, die kulturell vom jüdisch-christlichen Erbe, von der Trennung von Staat und Kirche und von einem hohen Säkularisierungsgrad geprägt sind; 5) das Fehlen einer größeren Anti-System-Partei oder mehrerer nennenswerter demokratiefeindlicher Parteien; 6) stabil verwurzelte liberal-konstitutionelle Traditionen der Zügelung der Staatsgewalten; 7) eine ethnisch relativ homogene Bevölkerung oder – im Falle ethnischer Heterogenität – die friedliche, typischerweise konkordanzdemokratische Regelung von Konflikten zwischen den Ethnien; 8) völkerrechtliche Unabhängigkeit (bzw. legitimierte Übertragung nationaler Souveränitätsrechte auf supranationale Organisationen), unstrittige Grenzen sowie ein internationales Umfeld, in dem demokratische Nachbarn anstelle von Autokratien vorherrschen; 9) Barrieren gegen Einparteienherrschaft im Parlament und in der Regierung sowie 10)

mit einiger Regelmäßigkeit erfolgende Regierungswechsel, sodass die Verlierer von Wahlen auf die Chance eines Machtwechsels zählen können.

Experten der Transformationsforschung nennen mitunter weitere Bestimmungsfaktoren für das Funktionieren der Demokratie. Wirtschaftswachstum mit moderater Inflation und abnehmende Ungleichheit gehören nach Przeworski u.a. (1996) zu den Schlüsselvoraussetzungen. Später fügte Przeworski die These hinzu, dass Demokratien letztlich nur dann überleben, wenn die Einkommensumverteilung „remains within the bounds that make it sufficient for the poor and not excessive for the rich“ (Przeworski 2006: 319), wenn sie also ausreichend viel für die Armen bringt und die Reichen nicht wirtschaftlich stranguliert. Dazu passt auch die These, wonach eine nicht zu große Lücke zwischen politischer Gleichheit und sozialer Ungleichheit zu den Voraussetzungen der Demokratie gehört (z.B. Shklar 1998). Hiermit verwandt ist die Auffassung, eine ausgebaute „Soziale Demokratie“ mit liberalem Korporatismus sei der Demokratie „am meisten förderlich“ (Dryzek 1996a). Doch zwingend sind diese Zusammenhänge nicht, wie das leidliche Funktionieren der Demokratie in Ländern mit geringer entwickelter Sozialpolitik und größerer Einkommensungleichheit ebenso zeigt wie Demokratien mit schwächerem Wirtschaftswachstum und hoher sozialer Ungleichheit. Zweifellos würde aber eine lang anhaltende Stagnation der Wirtschaft oder gar ihre Rückbildung auch eine demokratische Staatsverfassung schwer belasten.

Bisweilen hat man die Funktionsvoraussetzungen der Demokratie an der Verbreitung des „Democratic Man“, eines der Demokratie möglichst zuträglichen Bürgers, festmachen wollen. Diesen Bemühungen war wechselhafter Erfolg beschieden. Generalisierte und spezifische Unterstützung durch die Mehrheit der Bürger stützen zweifellos die Demokratie (Lipset 1960, Gabriel 1999). Diese Stabilität ist in der Regel umso größer, je stärker die generalisierte und die spezifische Unterstützung ist, so heißt es beispielsweise bei Fuchs (1989) und Westle (1989). Andere sehen jedoch in gedrosselter aktiver Unterstützung und gebremster politischer Beteiligung ein Funktionserfordernis der Demokratie. Zu dieser Denkrichtung gehört die These der „stabilisierenden Apathie“, so Klaus von Beymes treffsichere Bezeichnung (1992a: 185): Zu viel Partizipationsbegehren ist ebenso schädlich wie zu wenig Beteiligungsbereitschaft. Über das rechte Maß beider ist die Forschung allerdings uneins. Das spiegelt eine beachtliche Elastizität der Demokratien wider: Sie können mit hoher Wahlbeteiligung ebenso zurechtkommen wie mit relativ niedriger Wahlbeteiligung, wie in den USA. Allerdings würden sie im Falle einer sehr niedrigen und weiter abnehmenden Wahlbeteiligung

leerlaufen und in dem Maße ihren Sinn verlieren, in dem der Demos der Demokratie fernbleibt.

Die Erklärungskraft der Standardtheorie der Demokratiebedingungen ist ansehnlich. Sie vermag das Funktionieren der Demokratie in den meisten wirtschaftlich entwickelten Staaten ebenso zu erklären wie die geringere Wahrscheinlichkeit der Demokratie in ärmeren Ländern, vor allem in Staaten mit geringer Streuung der Machtressourcen. Auch benennt die Theorie günstige und ungünstige kulturelle Voraussetzungen der Demokratie sowie regimerefreundliche und -feindliche internationale Rahmenbedingungen. Wer die Mängel dieser Theorie erörtert, schmälert ihre Leistung nicht. Die Zusammenhänge beispielsweise zwischen den verschiedenen sozioökonomischen und kulturellen Konstellationen einerseits und der Demokratie andererseits sind statistische Tendenzen, keine Naturgesetze. Es gibt beispielsweise reiche Länder, wie die Erdöl exportierenden Nationen im Nahen Osten (Kuwait, Katar, Saudi Arabien und die Vereinigten Arabischen Emirate), die nicht demokratisch verfasst sind, sondern autokratisch. Zuweilen ist die Demokratie auch in Ländern mit geringerem sozioökonomischem Entwicklungsstand institutionalisiert worden, nicht nur in Indien, sondern auch in Costa Rica. Zudem sind auch Länder mit rechtsstaatlichen Traditionen nicht gegen den Zusammenbruch der Demokratie gefeit. Davon zeugen Deutschlands politische Entwicklung im Jahre 1933 oder der Kollaps anderer Demokratien im Europa der Zwischenkriegszeit, zum Beispiel in Italien 1922 und in Österreich 1933-34 (Linz 1978, Berg-Schlosser 1999).

Der Zusammenbruch der Weimarer Republik hat auch andere Theorien in Bedrängnis gebracht. Zu ihnen gehört die Lehre, dass nur die Demokratie auf lange Sicht zum modernen Kapitalismus passe (Hermens 1931: Vorwort). In Wirklichkeit aber kann eine Marktwirtschaft auch mit halbdemokratischen Regimen koexistieren und zur Not auch mit aufgeklärt autokratischen Herrschaftsordnungen. Die wirtschaftspolitische Entwicklung in ostasiatischen Ländern wie Singapur, Hongkong und Malaysia ist ein Beispiel (Barro/Sala-i-Martin 1995: 438f.) und mittlerweile wohl auch China.

Unter welchen Bedingungen brechen Demokratien zusammen? „Defekte Demokratien“ sind hierfür anfälliger. Aber jenseits dieser allgemeinen Hypothese lässt der Forschungsstand derzeit nur wenige Verallgemeinerungen zu. Zu ihnen zählt die Beobachtung, dass der Zusammenbruch einer demokratischen Staatsverfassung eher in jungen als in alten Demokratien erfolgt (Dahl 1985, Dix 1994), eher in Gesellschaften, in denen scharfe Spaltungen nach sozialer Klasse, Religion oder Ethnien von den Eliten nicht überbrückt werden (Berg-Schlosser 2008), eher in peripheren und sozioökonomisch schwächeren Ländern als in Zentrumsstaa-

ten mit höherem ökonomischem Entwicklungsstand. Ferner sind Konkordanzdemokratien aufgrund ihrer hohen Integrationsleistung besser gegen Zusammenbruchstendenzen geschützt als Mehrheitsdemokratien. Vielfach gelten parlamentarische Regierungssysteme unter sonst gleichen sozioökonomischen Bedingungen auch als stabiler als präsidentielle Demokratien (Hadenius 1992). Allerdings bestreiten Fachleute insbesondere aus der Lateinamerikaforschung diese These und sehen die Hauptwirkfaktoren vielmehr in den Kontextbedingungen der Regierungssysteme (Nohlen/Thibaut 1994, Thibaut 1996).

Nicht alle Einflussfaktoren lassen sich so gut verallgemeinern wie die zuvor erwähnten. Funktionieren oder Zusammenbruch von Demokratien hängt überdies ab von – nur schwer generalisierbaren – Handlungen mächtiger Kollektivakteure, von ihren Situationsdeutungen, langfristigen Zielsetzungen und ihrer Wahl kurz- und mittelfristig einzusetzender Mittel. Diese Größen kommen in den Theorien der Funktionsvoraussetzungen der Demokratie zu kurz. Vor allem der Zusammenbruch von Demokratien zwischen dem Ersten und dem Zweiten Weltkrieg passt mehr schlecht als recht zu dem Standardmodell der Demokratiebedingungen. Was war dafür verantwortlich, dass in den Jahren zwischen dem Ersten und dem Zweiten Weltkrieg die Demokratie in einer Ländergruppe zusammenbrach – beispielsweise in Deutschland, Estland, Griechenland, Österreich, Rumänien und Spanien –, während sie in einer anderen Ländergruppe überlebte, zu der neben den angloamerikanischen Demokratien und den nordischen Ländern Belgien, Frankreich, die Niederlande und die Tschechoslowakei gehört? Berg-Schlosser und anderen zufolge lässt sich dieser Unterschied letztlich nur erklären, wenn man Faktoren sozialökonomischer Modernisierung ebenso berücksichtigt wie schwere Wirtschaftskrisen, politische Institutionen, Stärke der Anti-System-Parteien sowie das Tun und Lassen von Regierungen und anderen einflussreichen Kollektivakteuren wie dem Militär (Berg-Schlosser/DeMeur 1996, Berg-Schlosser/Mitchell 2000).

Zu den Ursachen des Zusammenbruchs der Weimarer Demokratie beispielsweise gehören das Zusammenwirken von schweren Belastungen der neu gegründeten Demokratie durch den innenpolitisch destabilisierenden Versailler Vertrag und die hohen Reparationszahlungen, die Deutschland aufgebürdet wurden. Hinzu kam die durch unkluges Krisenmanagement verstärkte Schwäche des ohnehin labilen Demokratiepoteziels der Weimarer Republik. Nicht zu vergessen ist der Reichspräsident, der mit dem Notverordnungsregime nach Artikel 48 der Weimarer Reichsverfassung, wiederholter Parlamentsauflösung und Ausschreibung von Neuwahlen in besonders kritischen Perioden zur Destabilisierung der Republik beitrug. Verfassungspolitisch fatal waren die gegenseitige

Blockierung der demokratischen Parteien und das Wachstum von Anti-System-Parteien auf der Rechten und der Linken, insbesondere das Emporkommen der Kampfpartei NSDAP und der Mobilisierungskraft ihres charismatischen Parteiführers Adolf Hitler, sowie die tiefe Wirtschaftskrise der frühen 1930er Jahre (Bracher 1957, 1974, Lepsius 1978, 1993).

Hier stößt man an die Grenzen der Standarderklärung von Funktionsvoraussetzungen der Demokratie. Wer diese Theorie anwendet, muss zusätzlich länderspezifische und regionenspezifische Sonderbedingungen berücksichtigen. Mit dieser Einschränkung können begründete Hypothesen aus der Standardtheorie der demokratischen Funktionserfordernisse abgeleitet werden. Wie groß sind beispielsweise die Chancen einer funktionsfähigen Demokratie in den mittel- und osteuropäischen Reformstaaten im frühen 21. Jahrhundert? Die Antwort hierauf verheißt den osteuropäischen Ländern wie Russland und Weißrussland keine sonderlich optimistische Perspektive. Günstigere Aussichten können hingegen den mitteleuropäischen Ländern Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik und Ungarn sowie den baltischen Staaten attestiert werden sowie – mit Einschränkungen – Polen, das durch kurze Lebensdauer der Regierungen, hochgradig ideologisierte Konflikte und ein beträchtliches Maß an politischer Steuerung der Judikative gekennzeichnet ist und insoweit einer „defekten Demokratie“ im Sinne von Merkel u.a. (2003) ähnelt.

Bei der Demokratiekonsolidierung kommt den meisten mitteleuropäischen Staaten ansonsten mehrerlei zugute – beispielsweise ein höherer wirtschaftlicher Entwicklungsstand als in Dritte-Welt-Staaten, ein hohes Maß ethnischer Homogenität und ein vergleichsweise hoher Ausbildungsstand der Bevölkerung (Vanhana/Kimber 1994, Merkel 2007a, Lauth 2008b). In Osteuropa hingegen, vor allem in den Nachfolgestaaten der Sowjetunion, wiegen die Erblasten des alten Regimes schwer. Dort sind die ungünstigen Bedingungen für die Demokratie groß an Zahl und Gewicht, gemessen an Machtressourcen, Traditionen des autoritären Staates und autokratieanfälligen kulturellen Konstellationen.

Wo Licht ist, gibt es Schatten. Die Theorien der Demokratievoraussetzungen sind davon keine Ausnahme. Sie erklären viel, doch vernachlässigen sie das Tun und Lassen von Akteuren. Davon unterscheidet sich die Erforschung der Übergänge vom autoritären Staat zur Demokratie. Von ihr handelt das nächste Kapitel.

## Kapitel 25

### Übergänge vom autokratischen Staat zur Demokratie

Wie gelangt man von der Autokratie, also vom autoritären oder totalitären Staat, zur Demokratie? Gibt es dabei Regel- oder gar Gesetzmäßigkeiten? Welche Bedingungen begünstigen den Übergang zur Demokratie, welche erschweren oder verhindern ihn? Diesen Fragen geht das vorliegende Kapitel nach. Es basiert sowohl auf älteren Studien zur Demokratisierung des Wahlrechts als auch auf neueren und neuesten Analysen der ersten bis zur vierten „Demokratisierungswelle“ (Huntington 1991).

Die Erforschung demokratischer Übergänge hat einen tiefgreifenden Wandel durchgemacht (Doorenspleet 2008). Er betrifft die Architektur der Theorie und ihre Hauptbefunde. Hinsichtlich ihrer Theorie stand die Demokratisierungsforschung lange im Zeichen von Struktur- und Modernisierungstheorien. Entweder wurde die Demokratisierung endogen erklärt, als hochwahrscheinliches Produkt der sozioökonomischen Modernisierung, wie bei Lipset (1960), oder „exogen“: Die Modernisierung macht es unwahrscheinlich, dass bestehende Demokratien sich zur Diktatur zurückbilden (Przeworski/Limongi 1997). Weitergedacht wurde die modernisierungstheoretische Erklärung von Demokratisierungsvorgängen in Vanhanens Lehre von den Machtressourcen (siehe Kapitel 22.3 und 24.2). Kulturalistische Theorien spielen seit der *Political Culture*-Studie von Almond/Verba (1963) ebenfalls eine Rolle. Sie kamen aber erst später voll zum Zuge – Putnams Sozialkapitaltheorie (1993) und die Theorie der Humanentwicklung (Inglehart/Welzel 2005) setzten Meilensteine. Seit den 1980er Jahren hat die Forschung zudem Akteurs- und Handlungstheorien aufgewertet und das Handeln unter hoher Ungewissheit berücksichtigt (O'Donnell/Schmitter/Whitehead 1986). Die neuere Forschung arbeitet mit Theoriesynthesen (Pickel/Pickel 2006, Merkel 2008).

Ein zweiter Wandel betrifft die Befunde zu den Pfaden der Demokratisierung. Die Transitionsforschung weist insbesondere nach, dass mehrere Pfade zum demokratischen Staat führen (Merkel 2008). Lineare Entwicklung zur Demokratie als Teil der Modernisierung wie bei Lipset (1960) ist nur ein Modell unter mehreren Varianten (Thompson 2004). Ein zweites Modell ist das Alternieren von demokratischer und autokratischer Ordnung, und ein drittes ein Regimewechsel, der über den Zusammenbruch einer Demokratie in eine Autokratie führt und später in die Re-Demokratisierung mündet, wie in Deutschland, Italien, Japan und Österreich nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges. Ferner sind N-kurvenartige Zusammenhänge zwischen dem Stand ökonomischer Entwicklung und der Demokratie nachweisbar (Lipset u.a. 1993: 162ff.): Ein anfänglich

enger positiver Zusammenhang zwischen wirtschaftlicher Entwicklung und Demokratie kann ab einer bestimmten Industrialisierungsstufe einem autoritären Schub Platz machen, der später von einer Re-Demokratisierung abgelöst wird, wobei allerdings ab einem bestimmten Entwicklungsstand die weitere wirtschaftliche Entwicklung nicht länger ein Mehr an politischer Demokratie hervorbringt, sondern ein gegebenes Demokratisierungsniveau stabilisiert. Lipset u.a. (1993) zufolge war der N-kurvenartige Zusammenhang charakteristisch für die Geschichte der Demokratie in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts. Das könnte auch erklären, warum die Übergänge zur Demokratie in dieser Zeit mitunter auf einem erheblich höheren Entwicklungsstand der Wirtschaft stattfanden als im 19. Jahrhundert (Boix/Stokes 2003: 545).

### 25.1 Demokratisierung des Wahlrechts

Die Erforschung von Demokratisierungsvorgängen konzentrierte sich lange auf das Wahlrecht und seine allmähliche Ausdehnung (Katz 1997). Ein Teil der hieraus hervorgegangenen Studien stützte eine These, die dem Hauptbefund der sozioökonomischen Theorie der Demokratievoraussetzungen ähnelte (Lipset 1960): In den frühen Stadien der Demokratie bestanden in wirtschaftlich vergleichsweise wohlhabenden Ländern größere Chancen der Demokratisierung des Wahlrechts als anderswo. Vorangetrieben wurde die Wahlrechtserweiterung auch durch die politische Mobilisierung der Massen. Die politische Mobilisierung der Arbeiterschaft war hierfür besonders wichtig, wertete doch der reformorientierte Flügel der Arbeiterbewegung das Wahlrecht als Schlüssel zur Teilhabe an Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. Die politische Mobilisierung der Arbeiterschaft und ihre Koalition mit potenziellen Bündnispartnern, wie einer freien Bauernschaft oder liberalen Fraktionen des Mittelstandes und der Oberschicht, begünstigten in der Regel die Demokratisierung des Wahlrechts. Allerdings verlief der Kampf um die Wahlrechtsdemokratisierung erfolglos, wenn es den Eliten an Flexibilität, Bereitschaft und Befähigung zur politischen Einbindung breiterer Bevölkerungskreise mangelte. Nicht selten akzeptierten die politischen Eliten die Demokratisierung des Wahlrechts erst in Notlagen, beispielsweise zur Abwehr innerer oder von außen kommender Bedrohungen. Nicht zufällig wurde das Wahlrecht in vielen Ländern nach Kriegen erweitert, insbesondere wenn die alten sozialen Klassen und die politischen Führungsschichten nicht mehr stark genug waren, um ihre Führungspositionen zu halten. Deutschlands politische Geschichte kann als Beispiel dienen: Die erste deutsche Republik, die Weimarer Republik, entstand aus den

Umbrüchen des Ersten Weltkrieges und der unmittelbaren Nachkriegszeit. Und die Wiedereinsetzung der Demokratie in Westdeutschland nach dem Zweiten Weltkrieg ist unvorstellbar ohne die Kapitulation des Deutschen Reiches vor den Alliierten und die Demokratisierungspolitik der westlichen Besatzungsmächte.

Der Quantensprung der Wahlrechtsdemokratisierung erfolgte im ersten Viertel des 20. Jahrhunderts (Flora 1983: Kapitel 3) und insbesondere in der dritten und der vierten Demokratisierungswelle. Erklärt wird die Demokratisierung des Wahlrechts gemeinhin mit einem Basismodell, das durch zusätzliche – teils länderübergreifende, teils länderspezifische – Bedingungen ergänzt wird (Therborn 1977). Diese Bedingungen wurden in Länderstudien und in der neueren Generation der vergleichenden Demokratisierungsforschung aufgedeckt. Im Anschluss an die ältere Lehre der Funktionsvoraussetzungen der Demokratie (Kapitel 24) hatte man zunächst die Wahlrechtsdemokratisierung mit Schwellenwerten sozioökonomischer Entwicklung in Verbindung gebracht. Das geschah mit nur mäßigem Erfolg, weil kein enger und schon gar kein gesetzmäßiger Zusammenhang die Staatsform mit dem wirtschaftlichen Entwicklungsstand verknüpft. Sozioökonomische Entwicklung führt nicht zwangsläufig zu Demokratie. Wie die Theorie des bürokratischen Autoritarismus zeigt, kann die sozioökonomische Entwicklung eines Landes auch mit einer autoritären politischen Struktur einhergehen (O'Donnell 1979). Beispiele sind Argentinien, Chile und Brasilien in den 1970er Jahren und die sozialistischen Länder Osteuropas bis zu ihrem Ende in der Zeitenwende von 1989/90.

Das Entstehen der Demokratie setzt vielerlei voraus – beispielsweise die Schwäche des alten Regimes und das Streben maßgebender Gruppen nach demokratischen Institutionen. Ob dies aber in demokratiefreundliche oder -gegnerische Richtung wirkt, ist nicht ausgemacht. Allerdings wachsen die Chancen in dem Maße, in dem die Machtressourcen in Wirtschaft, Gesellschaft und Politik nicht konzentriert, sondern weit gestreut sind (vgl. Kapitel 22.3). Jenseits der Machtressourcen aber ist es schwer, Schwellenwerte zu benennen, ab denen die Demokratisierung des Wahlrechts wahrscheinlich wird. Gleiches gilt für die genaue Erfassung der „Transitionszone“ im Sinne von Huntington (1984: 202), also für jene Übergangszone, in der die Verfassung eines Landes zur Disposition der Politik steht.

### 25.2 Demokratisierungswellen

Die Demokratie hat sich in Wellen ausgebreitet (Huntington 1991). Die erste Demokratisierungswelle begann in Amerika im frühen 19. Jahrhundert. An ihrem

Ende standen rund 30 mehr oder minder entwickelte demokratische Regime. Die zweite Welle setzte mit der Demokratisierungspolitik der Alliierten nach dem Zweiten Weltkrieg in den besiegten Staaten Deutschland, Italien und Japan ein. Weitere Schubkraft verlieh ihr die Dekolonialisierung der 1950er und 1960er Jahre. Die dritte Demokratisierungswelle kam Mitte der 1970er Jahre zustande. Der Aufschwung der Demokratisierungsforschung hängt zeitlich und sachlich mit dieser Welle zusammen. Auf ihr bewegten sich viele autoritäre oder halbautoritäre Regime in Südeuropa, Lateinamerika und Ostasien zur Demokratie. Herausragende Beispiele sind Griechenland, Portugal und Spanien in den 1970er Jahren sowie die Re-Demokratisierung lateinamerikanischer Länder Ende der 1970er Jahre und im darauf folgenden Jahrzehnt. Die wichtigsten Fälle sind Ecuador 1979, Peru 1980, Argentinien 1983, Uruguay 1984, Brasilien 1985 sowie Chiles Rückkehr zur Demokratie gegen Ende der 1980er Jahre (Nohlen/Solari 1988, Angell 1993).

Hinzu kam am Ende dieses Jahrzehnts und zu Beginn der 1990er Jahre die „vierte Demokratisierungswelle“ (von Beyme 1994). Sie erfasste auch die mittel- und osteuropäischen Staaten, die nach dem Fall des Eisernen Vorhangs und dem Zusammenbruch der Sowjetunion ebenfalls den Übergang zur Demokratie wagten, unter ihnen die DDR, Polen, die Tschechoslowakei einschließlich ihrer Nachfolgestaaten Tschechische Republik und Slowakei, ferner Ungarn sowie die baltischen Staaten (von Beyme 1994, Beichelt 2001, Ekiert/Kubik 2001, Merkel 2008).

Jede Demokratisierungswelle hatte einen charakteristischen Ursprung, und jede nahm einen eigentümlichen Verlauf. Vorangetrieben wurde die erste Demokratisierungswelle von Vorgängen ökonomischer und sozialer Entwicklung, beispielsweise vom Export britischer Politikstrukturen in die Kolonien des englischen Weltreichs, später vom Sieg der Westmächte im Ersten Weltkrieg und vom Zusammenbruch alter autokratischer oder halbautokratischer kontinentaleuropäischer Mächte. Im Unterschied hierzu waren für die zweite Demokratisierungswelle nach 1945 vor allem politische und militärische Faktoren verantwortlich. Die Demokratisierungspolitik der westlichen Alliierten war ein Faktor und die Dekolonialisierung eine zweite wirkungsmächtige Bestimmungsgröße.

Im Unterschied zu den heutzutage etablierten Demokratien erfasste die dritte Demokratisierungswelle etliche Staaten erst auf einem hohen Entwicklungsstand der Wirtschaft. Man nehme den wirtschaftlichen Entwicklungsstand Westdeutschlands 1949, im Jahr der Gründung der Bundesrepublik als Maßstab. Damals belief sich sein Pro-Kopf-Wirtschaftsprodukt nach den Berechnungen von Maddison (2003: 62) auf 3282 Dollar. Doch dieser Entwicklungsstand lag weit unter dem Niveau wirtschaftlicher Entwicklung, das im Falle der Demokratisierung Grie-

chenlands 1974, Portugals 1975 oder Spaniens Mitte der 1970er Jahre erreicht wurde (ebd.: 69), um nur einige Beispiele eines größeren Trends zu erwähnen.

Die dritte Demokratisierungswelle zwischen 1973 und 1988/89 brachte insgesamt 22 Länder zur Demokratie. Zu diesen zählten überwiegend wirtschaftlich relativ hochentwickelte Staaten, wie Spanien und Argentinien. Das waren Länder, die der sozioökonomischen Lehre von den Funktionsvoraussetzungen der Demokratie zufolge reif, ja überreif für die Demokratisierung waren.

Im Unterschied dazu hat die vierte Demokratisierungswelle bislang sogar 47 Staaten mit einer Bevölkerungszahl von mindestens einer Million erfasst (Tabelle 16). Unter ihnen finden sich zwei Ländergruppen, die nicht als Demokratieandidaten gehandelt wurden: die sozialistischen Regime in Mittel- und Osteuropa und wirtschaftlich arme Staaten, unter ihnen Benin und vorübergehend Bangladesch.

Wovon werden die Demokratisierungswellen angetrieben? Der Transitionsforschung zufolge war nicht nur ein Motor am Werke. Auch kann der Demokratisierungsvorgang sowohl auf hohem als auch auf niedrigem Stand wirtschaftlicher Entwicklung erfolgen – was der älteren Lehrmeinung widerspricht, wonach die Demokratie erst in wohlhabenden Ländern Fuß fassen könne. Wichtiger ist die Verteilung der Machtressourcen: Sind sie breit gestreut, steigen die Demokratisierungschancen (Vanhanen 2003, siehe Kapitel 22.3).

Hinzu kommen Diffusionsvorgänge. Sie spielen eine beträchtliche, lange unterschätzte Rolle in der Demokratisierung: Die räumliche Nähe zu Demokratien oder zu Demokratisierungsvorgängen, die Zugehörigkeit zu netzwerkartigen Gebilden wie etwa Machtblöcken und Kolonialreichen, sowie Massenmedieneffekte waren nicht selten wichtiger als endogene, mit der wirtschaftlichen Entwicklung zusammenhängende Faktoren (Wejnert 2005).

Die Demokratisierungswellen hängen zudem mit der Struktur des internationalen Umfeldes zusammen. Aufstieg und Niedergang von Demokratien variieren mit dem Aufstieg oder Niedergang des jeweils mächtigsten demokratischen Staates (Huntington 1984, 1991). Die Ausbreitung der Demokratie im 19. Jahrhundert beispielsweise ging in nennenswertem Umfang mit der Pax Britannica einher. Und die Expansion der Demokratie nach dem Zweiten Weltkrieg reflektierte die Weltmachtposition der Vereinigten Staaten von Amerika und die von „Macht und Mission“ (Junker 2004) angetriebene amerikanische Außenpolitik. Die vierte Demokratisierungswelle schließlich wäre ohne Gorbatschows Reformpolitik in der Sowjetunion und ohne den Zerfall des Ostblocks undenkbar gewesen. Überdies hat die Europäische Union zur Demokratisierung von Beitrittskandidaten und potenziellen Bewerbern um Mitgliedschaft beigetragen, wenngleich

ihre Außenpolitik in Sachen Demokratieförderung insgesamt außerordentlich inkonsistent ist (Jünemann/Knodt 2007: 367).

Nicht selten stoßen Demokratisierungsprozesse auf massive Sperren. Eine Sperre kann in internationalen Konstellationen liegen – etwa ein aus Autokratien bestehender Machtblock oder von außen kommende Entwicklungsbarrieren, wie sie die lateinamerikanische Dependenztheorie beschrieben hat (Frank 1969). Eine zweite Sperre gegen Demokratisierung ist in einem wenig säkularisierten Staatswesen zu suchen, eine dritte in einer zum Fundamentalismus neigenden Religion, wie oft in muslimischen Staaten. Eine vierte Barriere wirkt in einem Einparteiensystem wie der Volksrepublik China, dessen kulturelle Traditionen das Kollektiv mehr wertschätzen als die individuelle Seele.

### 25.3 Pfade zur Demokratie und Bedingungen erfolgreicher Übergänge

Viele Wege führen vom autokratischen Staat zur Demokratie, so lehrt die Transitionsforschung. Sechs Hauptübergänge sind es, so zeigen Studien wie Huntington (1991), Schmitter/Karl (1992), Linz/Stepan (1996), Merkel/Puhle (1999), Croissant/Merkel (2004) und Merkel (2007b, 2008):

1. Der erste Übergang ist die primär von außen angestoßene Re-Demokratisierung von Staaten, deren Demokratie durch eine Besatzungsmacht aufgelöst worden war. Beispiele sind Belgien, Dänemark, die Niederlande und Norwegen nach dem Ende der Besatzung durch die Wehrmacht.
2. Der zweite Transitionspfad besteht aus der Wiedereinführung demokratischer Spielregeln durch eine Besatzungsmacht nach der Niederringung eines autoritären oder totalitären Regimes. Westdeutschland, Italien, Japan und Österreich nach dem Zweiten Weltkrieg sind Paradebeispiele.
3. Der dritte Übergang zur Demokratie wird von zivilen und militärischen Gruppen des alten Regimes initiiert oder in Form eines Paktes zwischen maßgebenden Gruppierungen des alten Regimes und der Opposition geschmiedet, der zugleich die Basis eines demokratischen Nachfolgeregimes bildet. Beispiele sind die Demokratisierungsvorgänge in Griechenland, Portugal und Spanien in den 1970er Jahren.
4. Im Gegensatz zur regimeinduzierten Reform, die unter maßgeblicher Beteiligung von Teilen des herrschenden Blocks erfolgt, wird auf dem vierten Transitionspfad das alte Regime ebenfalls von Reformern der alten Ordnung transformiert, jedoch unter maßgeblicher Beteiligung der Opposition. Auf

diesem Weg gelangten etwa Uruguay und Südkorea zur Demokratie und nach dem Fall des Eisernen Vorhangs Polen und die Tschechoslowakei.

5. Während der dritte Pfad zur Demokratie auch als „Transformation“ (Huntington 1992) oder „*reforma*“ (Linz 1978) bezeichnet wird und der vierte Weg als Mischform aus Transformation und Strukturbruch gilt, haben sich für den fünften Pfad der Demokratisierung die Bezeichnungen „Zusammenbruch“, „Kollaps“, „*replacement*“ oder „*ruptura*“ eingebürgert (Linz 1978, Huntington 1992, Colomer 1991). „*Ruptura*“ bedeutet Bruch oder Strukturbruch. In der *Ruptura*-Transition übernehmen die Oppositionsgruppen die Führungsrolle bei der Demokratisierung. Das alte autokratische Regime kollabiert oder es wird umgestürzt. *Ruptura*-Demokratisierungen fanden beispielsweise in Argentinien in den 1980er Jahren und in der DDR in den Jahren der Zeitwende von 1989/1990 statt (Glaeßner 1991, Huntington 1992: 582, Joas/Kohli 1993).
6. Schlussendlich kann die Demokratisierung auf dem Wege der revolutionären Veränderung stattfinden. Diese führt allerdings hochwahrscheinlich in ein autokratisches Einparteiensystem. Dieser Weg ist ebenso kontraproduktiv wie jener verfassungsmissionarische Expansionseifer, der die Demokratie mit Feuer und Schwert ausbreiten will, wie die Bush-Administration im Falle des Irak-Kriegs.

Der Transitionsforschung zufolge hängen Erfolg und Misserfolg der Demokratisierung mit dem Übergangsweg zusammen. Anhand einer Typologie, die der soeben erwähnten ähnelt, haben Schmitter und Karl (1992) hierzu die folgenden Hypothesen unterbreitet. Ein „revolutionärer Übergang“ führe unweigerlich in einen offenen oder verdeckten Einparteiensystem. Die „paktierte Transition“ hingegen erzeuge ein relativ stabiles demokratisches System mit beträchtlichem etatistischem und korporatistischem Gehalt. Die „Transition qua Auferzwingung“ ende in einer populistischen Demokratie oder bestenfalls in einer Staatsverfassung, die zwischen populistischer und konsoziativer Demokratie schwanke. „Ambivalente Transitionen“ schließlich, für die Elitenkontinuität und Massenmobilisierung sowie Gewalt und nur zögerliche Akzeptanz von Kompromissen charakteristisch sind, brächten wahrscheinlich eine nichtkonsolidierte Demokratie hervor und endeten günstigstenfalls in der Zwischenzone zwischen „populistischer“ und „elektoraler Demokratie“ (ebd.: 61).

Mittlerweile ist die Transitionsforschung weit über den Stand von Schmitter/Karl (1992) hinausgegangen. Merkel, Puhle, Croissant und andere haben Maßgebliches zur Verbreiterung und Vertiefung des Forschungsstandes über günstige bzw. ungünstige Determinanten von drei Demokratisierungsvorgängen beigetra-

gen: der Ablösung nichtdemokratischer Regime, der Institutionalisierung der Demokratie und der Demokratiekonsolidierung (Merkel/Puhle 1999, Merkel/Puhle/Croissant u.a. 2003, 2006, Merkel 2008). Die wichtigsten Befunde können wie folgt zusammengefasst werden:

1. Für die Ablösung eines nichtdemokratischen Regimes ist vielerlei verantwortlich. Begünstigt wird sie von einer leistungsstarken Marktwirtschaft und einer relativ pluralistischen Gesellschaftsstruktur mit beträchtlichem Humankapital, mit zivilgesellschaftlichem Potenzial und nicht allzu scharfen Konfliktlinien religiöser, ethnischer oder schichtungsstruktureller Art. Zu den Voraussetzungen gehört ein hinreichend starker Staat, der im Unterschied zum neo-patrimonialen Staat nicht zur Beute von Partikularinteressen und zum Hort von Korruption, Ausbeutung und Repression wird. Erforderlich für die Ablösung nichtdemokratischer Regime ist außerdem die grundsätzliche Akzeptanz des Demokratiegedankens seitens größerer Bevölkerungsteile und auf Seiten eines größeren Teils der wichtigsten politischen Akteure. Eine besonders günstige Voraussetzung dafür ist in aller Regel die gründliche Diskreditierung und Delegitimierung des alten Regimes. Das ist beispielsweise der Fall, wenn der alte Staat nicht mehr die Werte und Güter liefert, die von ihm erwartet werden. Diskreditierung und Delegitimierung können aber auch entstehen, wenn das alte Regime durch erfolgreiche Modernisierung seine eigenen Legitimationsgrundlagen untergräbt und zunehmend als unzeitgemäß empfunden wird (Merkel/Puhle 1999: 102f.).
2. Mit der Ablösung des nichtdemokratischen Regimes ist die demokratische Verfassung noch keineswegs in Kraft. Zu den für die Institutionalisierung der Demokratie ausschlaggebenden Determinanten gehört das Regierungssystem. Insgesamt haben parlamentarische Regime hinsichtlich der Demokratieinstitutionalisierung Vorteile gegenüber präsidentiellen und semipräsidentiellen Regierungssystemen (siehe Kapitel 17). Das gilt allerdings nur unter bestimmten Voraussetzungen, beispielsweise wenn die Parlamente vergleichsweise stark sind und die politische Führung tatkräftig ist (Boix 2003: 235), und solange „die konstitutionellen Spielregeln nicht von den Leidenschaften der politischen Spieler überrannt werden“ (Rüb 2001: 483). Der Institutionalisierung der Demokratie förderlich sind ferner ein Wahlrecht und ein Wahlsystem, das für Ausgleich, Integration und angemessene Vertretung sorgt. Vorteile liegen insoweit eher bei einem Verhältniswahlsystem, weniger beim Mehrheitswahlsystem wie die ältere Lehre, aber auch eine neuere Theorie meint, beispielsweise Acemoglu/Robinson (2006). Vorteilhaft

sind ein breiter Konsens über die Verfassung und die Verankerung der Parlamentarier sowie der politischen Parteien in den Verbänden der Gesellschaft und in den gesellschaftlichen Milieus. Ein Plus vor allem für größere Staaten mit heterogenerer Bevölkerung ist eine föderalistische Ordnung. Ein Plus ist zudem die Selbstverwaltung auf allen Ebenen der Staatsorganisation, möglichst nach dem Subsidiaritätsprinzip, weil dies die Zivilgesellschaft stärkt. Starke Rechtsstaatlichkeit gehört ebenfalls zu den günstigen Voraussetzungen, ebenso die Zurückdrängung der Befugnisse von nicht vom Volk gewählten staatlichen Einrichtungen. Als günstig für erfolgreiche Institutionalisierung gilt überdies die „Zurückdrängung staatlicher Entscheidungsbefugnisse (...) aus der wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und religiösen Sphäre“ (Merkel/Puhle 1999: 132f.).

3. Institutionalisierung der Demokratie ist nicht identisch mit fester Verwurzelung oder Konsolidierung der Demokratie. Ob die Demokratie sich konsolidiert, hängt, wie im Kapitel 24 erörtert wurde, von vielen Wirkfaktoren ab. Der Schlüssel liegt nach Merkel/Puhle (1999: 176) in einer tief verankerten Legitimität. Tief verankert ist die Demokratie, wenn mindestens ein großer Teil der Bürger die demokratische Herrschaftsform als anerkennungswürdig einstuft und nach Inhalt und Verfahren als besser als alternative Staatsverfassungen wertet. Unter welchen Bedingungen kommt solche Legitimität zustande? Die Erfolgsbedingungen liegen in einer mehrfach gestuften Konsolidierung. „Faktoren der wirtschaftlichen Stabilität und sozialen Entwicklung“ gehören hierzu (Merkel/Puhle 1999: 180). Hinzu kommt die Existenz demokratischer oder demokratiefreundlicher gesellschaftlicher und politischer Führungsschichten, das heißt vor allem konflikt- und kompromissfähiger Eliten. „Problem- und Kontextangemessenheit der politischen und wirtschaftlichen Entscheidungen sowie ihre wechselseitige Kompatibilität“ (ebd.: 180) spielen ebenfalls eine bedeutende Rolle und stabilisieren umso mehr, je mehr wichtige Aufgaben sie öffentlichkeitswirksam lösen. Hierdurch kann ein sich selbst tragender Aufschwung entstehen, der für Wachstumsdynamik sorgt und die Chancen von Verteilungsgerechtigkeit und Legitimität verbessert.
4. Allerdings lauern Gefahren auf dem Weg zur Konsolidierung. Gefährdungen ergeben sich vor allem aus Konstellationen, die nicht den oben entwickelten Bedingungen entsprechen, sondern ihnen entgegenstehen.
5. Das Ergebnis des Systemwechsels schließlich ist nicht determiniert. Trotz relativ günstiger Konstellationen kann bei mangelndem Willen und politischem Ungeschick der Übergang zur Demokratie fehlschlagen.

Die Erkundung der Demokratisierungswellen, vor allem der dritten und der vierten Welle, hat den Wissensstand beträchtlich erweitert (Berg-Schlosser 2005, Merkel 2008). Insoweit ist Ian Shapiros Kommentar, die Transitions- und Konsolidierungsforschung sei „ein bisschen“ wie der US-Bundesstaat Wyoming: „large, windy, and mainly empty“ (Shapiro 2003: 7) – also großflächig, windig und hauptsächlich leer – deplatziert. Gewiss bedürfen etliche Hypothesen der Transitionsforschung der Präzisierung und genauerer Operationalisierung ihrer Leitbegriffe. Ferner sind die politisch-ökonomischen Determinanten noch nicht trennscharf lokalisiert worden. Günstiger für die Demokratisierung aber scheint beispielsweise ein mittleres Maß gesellschaftlicher Ungleichheit zu sein, während hohe Ungleichheit die alten Eliten demokratisierungsfeindlich stimmt (Acemoglu/Robinson 2006). Günstiger scheint auch die Existenz von Besitz- und Erwerbsklassen zu sein, die sich aus der Verwertung von physischem Kapital und Humankapital speisen, während eine vom Großgrundbesitz dominierte Wirtschaft und Gesellschaft der Demokratisierung im Wege steht (ebd.). Und günstiger dürfte auch eine starke Mittelklasse sein: Sie kann als Katalysator der Demokratisierung wirken und als Puffer zwischen antagonistischen sozialen Klassen dienen (ebd.).

Zudem sind die kulturellen Voraussetzungen der Demokratisierung mittlerweile genauer lokalisierbar. Der Schlüssel liegt in einer emanzipatorischen, nach Freiheit strebenden Bürgerkultur. Die ursprünglich von Almond/Verba (1963) entwickelte Lehre von der Bürgerkultur, der „Civic Culture“, als zentrale kulturelle Demokratie Voraussetzung wurde insbesondere durch Putnam (1993), Inglehart (2003) und Inglehart/Welzel (2005) weiterentwickelt. Der neuen Theorie der Bürgerkultur zufolge charakterisiert die Verbreitung emanzipativer, freiheitsorientierter Bürgertugenden die Modernisierung. Diese Tugenden sind der für nachhaltige Demokratisierung „wichtigste Faktor“ (Welzel 2007: 46). Inglehart/Welzel (2005) wiesen zudem nach, dass der demokratieförderliche Einfluss der Modernisierung „über die Ausprägung einer starken Bürgerkultur vermittelt ist“ (Welzel 2007: 46). Die Transition zur Demokratie (und die Konsolidierung) erfolgen im Wesentlichen nur, wenn die Bedingungen der „emanzipativen Demokratietheorie“ (Inglehart/Welzel 2005: 299ff.) erfüllt sind. Die Grundlage ist die sozioökonomische Entwicklung. Sie erweitert die Wahlmöglichkeiten und ermöglicht das Emporkommen von Selbstentfaltungswerten („self-expression values“). Diese geben Vorfahrt für individuelle Freiheit anstelle kollektiver Disziplin, für Diversität statt Gruppenkonformität und für bürgerliche Autonomie anstelle von Staatsautorität. Das Emporkommen der Selbstentfaltungswerte formt die Modernisierung zur „Humanentwicklung“ um (Welzel 2002). Autonome Wahlfreiheiten sind die Folge. Der Aufstieg der Selbstentfaltungswerte wirkt als mächtige gesell-

schaftliche Kraft zugunsten der Demokratie in den Ländern, in denen sie noch nicht existiert, und sie stärkt die Demokratie in jenen Staaten, in denen sie bereits eingerichtet ist (Inglehart/Welzel 2005: 299).

Inglehart/Welzel (2005) zeigen überdies, warum manche Demokratisierungen erfolgreich abgeschlossen werden, andere aber steckenbleiben. Der Unterschied zwischen kompletter und partieller Demokratisierung, der in der vierten Demokratisierungswelle so auffällig zutage tritt (siehe Tabelle 16), hat kulturelle Ursachen: Komplette Demokratisierungen werden begünstigt, wenn die „Humanentwicklungssequenz“ (ebd.: 299) aus sozioökonomischer Entwicklung, emporkommenden Selbstentfaltungswerten und Aufbau demokratischer Institutionen bruchlos voranschreitet. Partielle Demokratisierungen hingegen sind zu erwarten, wenn diese Sequenz schwächer ist oder unterbrochen wird. Der Schlüssel liegt dieser Theorie zufolge nicht allein im Tun und Lassen der Eliten oder im verfassungspolitischen Design, sondern hauptsächlich in der Stärke und der Verbreitung der Selbstentfaltungswerte: Eine „effektive Demokratie“ (ebd.: 300) entsteht mit hoher Wahrscheinlichkeit dort, wo mindestens 45 Prozent der Bürger eines Staates den Selbstentfaltungswerten einen hohen Rang einräumen, so Inglehart/Welzel (ebd.: 149ff., 300). 45 Prozent, nicht 44!

Allerdings sind nicht alle Regelmäßigkeiten beim Übergang von der Diktatur zur Demokratie so stark wie diejenigen, über die Inglehart/Welzel (2005) oder Vanhanen (2003) berichten. Aber auch Inglehart/Welzel (2005) werden Abweichungen von ihrer Theorie aushalten müssen: Die Re-Demokratisierung Westdeutschlands nach 1945 wird man mit Selbstentfaltungswerten von mindestens 45 Prozent der Bevölkerung kaum erklären können. Vielmehr kam dort sogar ein Vorlauf der Institutionen vor der demokratieförderlichen Kultur zustande (Lepsius 1990a).

Manche Regelmäßigkeiten der demokratischen Transition entpuppen sich allerdings nicht als starke Tendenzen, sondern als schwache, von vielen Abweichungen überlagerte Trends. Das kann an unberücksichtigten allgemeinen Wirkfaktoren liegen oder an länderspezifischen Bedingungen, die die Transitionsforschung nicht zureichend erfasst hat. Zudem müssen Demokratisierungsvorhaben mit perioden- und regionenspezifischen Chancen rechnen (Gasiorowski 1995, Robinson 1996, Potter u.a. 1997). Die Demokratisierungschancen in Afrika und in islamischen Ländern beispielsweise sind bislang um ein Vielfaches geringer geblieben als anderswo.

Es gibt keinen Königsweg zur Demokratie. Wer ihn dennoch nachträglich mit Kosten-Nutzen-Kalkülen seitens herrschender Eliten und Klassenkonflikten zwischen Arm und Reich zu konstruieren versucht, wie Boix (2003) und Acemo-

glu/Robinson (2006), hantiert mit kühnsten Vereinfachungen: Demokratie entstehe, wenn die herrschende Elite davon überzeugt ist, dass die ökonomischen Kosten der Demokratisierung und der mit ihr verknüpften Integration der ärmeren Schichten der Gesellschaft geringer sind als die Repressionskosten, die im Falle der Beibehaltung des alten Regimes entstehen. So lautet die Kernthese von Carles Boix (2003). Mit einem ähnlichen Modell arbeiten Acemoglu/Robinson (2006), ergänzt um humankapital- und globalisierungstheoretische Hypothesen. Das sind interessante, vor allem sparsame Erklärungen. Aber am Ende vereinfachen sie viel zu sehr – zumal viele Übergänge zur Demokratie unstrukturiert sind, offen, voller wechselnder Optionen und wechselhafter Präferenzen – anstelle stabiler Optionen und stabiler Präferenzen, wie Boix (2003) und Acemoglu/Robinson (2006) unterstellen.

Obendrein sind die Übergänge zur Demokratie eigendynamisch und oftmals sprunghaft. Was sich in der Ablösungsphase des alten Regimes als vorteilhaft erweist, beispielsweise eine hohe politische Mobilisierung, kann in der Institutionalisierungs- und Konsolidierungsphase nachteilig sein (Bratton/van de Walle 1997: 278). Ungewissheit und begrenzte Rationalität kommen hinzu: Häufig basieren Schlüsselentscheidungen der wichtigsten Akteure auf unzulänglicher Informationsbasis und kommen unter hochgradigem Entscheidungsdruck zustande (Kraus 1990, Linz/Stepan 1996, Ekiert/Kubik 2001). Ferner spielt die Abfolge der Demokratisierungsschritte eine große Rolle (Mansfield/Snyder 2007): Späte Konstitutionalisierung der Politik beispielsweise ist nachteiliger als die frühe Konsolidierung der Verfassung. Aber wer sollte all dies vorhersagen oder nachträglich systematisch erklären können – und zugleich Sparsamkeit bei der Theoriebildung üben?

#### 25.4 Fall- und Länderstudien

Trotz aller Regelmäßigkeiten bestehen beträchtliche Spielräume bei der Ablösung der Diktatur durch die Demokratie. Diese Spielräume erschweren die Generalisierung. Deshalb verdienen Fallstudien bzw. Länderanalysen auch in diesem Forschungsgebiet besonderes Interesse. Tatsächlich bilden beide Analysesorten einen weiteren Schwerpunkt der Transitionsforschung, von dem Paarvergleiche (Croissant 2002) und Länderstudien insbesondere zu „defekten Demokratien“ zeugen (Croissant/Merkel 2004). Zu den lehrreichen Demokratisierungsfällen zählt im Übrigen Westdeutschland nach 1945. Seine Demokratisierung verlief angesichts des schier erdrückenden Politik-Erbes überraschend erfolgreich

(Schwarz 1983). Viele Experten werteten deshalb die politische Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland als „Erfolgsstory“, beispielsweise Wolfrum (2006: 13). Wodurch der Erfolg zustande kam, steht mittlerweile fest: Zahlreiche Umstände begünstigten sowohl die Einsetzung der Demokratie als auch ihre Konsolidierung in der Bundesrepublik (Schwarz 1983, Rupieper 1993, Merritt 1995, Liebert 1995). Hieraus entstand eine „lernende Demokratie“ (Kaase/Schmid 1999). Zu den begünstigenden Umständen gehört nicht nur die vollständige Diskreditierung des NS-Regimes, sondern auch der Flankenschutz, den die Demokratisierung von den westlichen Besatzungsmächten bekam, und das abschreckende Beispiel des Sozialismus in der DDR und den anderen Ostblockstaaten. Hinzu kamen das rapide Wirtschaftswachstum der 1950er und 1960er Jahre und vorteilhafte innenpolitische Besonderheiten. Unter ihnen ragen der von Lepsius (1990a) beschriebene Vorlauf der Institutionen vor der Kultur ebenso heraus wie die von Linz erörterten institutionellen Formen der Demokratie (Linz 1990c: 153). Wichtig waren insbesondere 1) das politische System, dessen Architektur Nullsummenspiele vermeidet und so dem Verlierer einer Bundestagswahl eine faire Mitregierungschance gibt, insbesondere in den Ländern und im Bundesrat sowie im Falle der Verfassungsänderung im Bundestag und im Bundesrat, 2) der Basiskonsens zwischen dem Führungspersonal der demokratischen Parteien, 3) die Stärke des demokratischen Lagers im Vergleich zu den Gruppierungen, die in fundamentaler Opposition zur neuen Herrschaft standen, 4) der mäßigende Effekt, der von den Institutionen des Interessenausgleichs im Föderalismus und in den Arbeitsbeziehungen ausging, 5) die Konfliktstruktur Westdeutschlands, die im Unterschied zur Weimarer Republik mildere regionale Konflikte, schwächere Klassenkonflikte und gedämpfte Spannungen zwischen den Konfessionen aufwies, und 6) eine umfassende interventions- und wohlfahrtsstaatliche Politik des „Sozialen Kapitalismus“ (Hartwich 1970). Der „Soziale Kapitalismus“, so die Ausdrucksweise auf der linken Seite des politischen Spektrums, oder die „Soziale Marktwirtschaft“, so der in der Mitte und auf liberaler Seite bevorzugte Begriff, brachte auf der Basis einer rasch wachsenden Volkswirtschaft für nahezu alle Gesellschaftsschichten wachsenden Lebensstandard, bessere Daseinsvorsorge und höhere soziale Sicherheit. „Wohlstand für alle“ war nicht nur politische Werbung Ludwig Erhards, des Bundeswirtschaftsministers der CDU/CSU-geführten Bundesregierungen der 1950er Jahre, sondern zugleich eine konkrete Erfahrung der breiten Masse der Bevölkerung. Auch das kam der Einführung und der Konsolidierung der Demokratie in Deutschlands Zweiter Republik zugute.

## 25.5 Risiken des Übergangs zur Demokratie

Auf dem Weg zur Demokratie lauern Gefahren. Adam Przeworski hat sie so benannt: Wie gelangt man zur Demokratie, ohne von denen, die die Waffen haben, umgebracht und von denen, die über die produktiven Ressourcen verfügen, ausgehungert zu werden (1991b: 51)? Doch selbst nach Überwindung dieser Gefahren stößt der Übergang vom autokratischen zum demokratischen Staat auf weitere Herausforderungen.

Die erste ist die Aufgabenüberlastung seiner Architekten. Diese müssen meist in kürzester Zeit über eine Fülle hochbrisanter, komplexer Materien entscheiden. Welche Spielregeln sollen für den Übergang und die neue politische Ordnung gelten? Welche Pakte sind mit den Reformern und Vertretern des alten Regimes zu schmieden, und wie kann dafür die Opposition gewonnen werden? Besonders groß sind die Aufgaben im Falle einer doppelten Transformation, die sowohl die politischen Institutionen als auch die Wirtschaft erfasst, so im Falle des Übergangs zur Demokratie und zur Marktökonomie in den mittel- und osteuropäischen Reformstaaten (Offe 1994).

Zweitens steht die Frage an, wie mit dem Führungspersonal des alten Regimes verfahren werden soll. Soll es übernommen oder ersetzt werden? Werden die alten Eliten in die neue Herrschaftsordnung eingebunden oder von ihr ausgeschlossen? Sollen diejenigen, die Unrecht begingen, für ihre Untaten bestraft oder soll ihnen Gnade vor Recht zuteil werden? Soll man der alten Führungsschicht „Exit-Garantien“ (Huntington 1992: 584) anbieten oder verweigern? Von der Entscheidung über diese Fragen wird die Reaktion – vielleicht sogar der bewaffnete Widerstand – der alten Machthaber und ihrer Sicherheits- und Militärapparate abhängen.

Übergänge zur Demokratie werden wahrscheinlich mit größeren Wirtschaftskrisen einhergehen. Das ist das dritte Hauptproblem. Besonders tiefe Krisen sind dort zu erwarten, wo einem Land mit hochkonzentrierten Machtressourcen (im Sinne von Vanhanen 2003) ein Crash-Kurs in Sachen Marktwirtschaft und Demokratie verpasst wird.

Aufschlussreiche Einsichten in die Nutzung und Dehnung von Handlungsspielräumen haben diejenigen Studien vermittelt, die das Handeln besonders wichtiger Akteure des alten Regimes und der Opposition untersuchten (Merkel 2008). Zu den lehrreichen Untersuchungen gehören, trotz und zum Teil wegen ihrer Zuspitzung, nach wie vor Josep Colomers Erkundung von Spaniens Übergang zur Demokratie (Colomer 1991) und Huntingtons Rezeptbuch für Demokratisierer (Huntington 1991).

Erfolg oder Misserfolg des Übergangs von der Autokratie zur Demokratie hängen unter anderem von der Größe des Sprungs ab: Je weiter der Sprung, desto größer das Risiko des Fehlschlags (Starr 1991). Zentrale Variablen sind ferner die Größe, die Präferenzen und die Bündnispolitik der Opposition und der wichtigsten Gruppierungen im herrschenden Machtblock. In der Regel sind sowohl die Opposition als auch der Machtblock gespalten, im Fall der spanischen Transition beispielsweise in zwei Oppositions- und vier Machtblockgruppierungen (Colomer 1991). Eine der Oppositionsfraktionen umfasste die revolutionären Maximalisten. Für diese hatte „ruptura“ Vorrang, der Bruch mit dem alten Regime, und zwar unter Führung der Opposition. Den revolutionären Maximalisten galt die Reform als schlechteste aller denkbaren Lösungen. Lieber verharrte man im alten Regime und hielt sich die Option der „ruptura“-Strategie für später offen. Die zweite Oppositionsgruppe – die reformistischen „rupturistas“ – favorisierte ebenfalls den Bruch. Doch sie wertete die Reform – unter Beteiligung des herrschenden Blocks – als zweitbeste Lösung und die Kontinuität des alten Regimes als den schlechtesten Fall.

Der herrschende Block zerfiel in „Softliner“ und „Hardliner“. Die reformorientierten Softliner favorisierten die Reform. Notfalls akzeptierten sie sogar einen Bruch. Die zweite Softliner-Gruppe hingegen, die „Öffnungspolitiker“, die „aper-turistas“, akzeptierten nur Reform oder Status quo. Unter den Hardlinern des herrschenden Machtblocks setzte die „Kontinuitäts-Fraktion“ auf Beibehaltung des Regimes und notfalls auf Reformen, sofern die Beteiligung des herrschenden Blocks gesichert sein würde. Die vierte Gruppe umfasste die maximalistischen Hardliner, diejenigen, die in Spanien „el bunker“ genannt wurden. Sie favorisierten die Kontinuität oder – gleichsam als Auftakt zur Entscheidungsschlacht – die „ruptura“ in der Hoffnung, diese biete die Chance der Konterrevolution.

Mitentscheidend für Gelingen oder Fehlschlag der demokratischen Transition sind, der Theorie zufolge, das Kräfteverhältnis und die Koalitionsmöglichkeiten zwischen den Gruppierungen der Opposition und denen des herrschenden Blocks. Die ungünstigste Bedingung für die Demokratisierung ist gegeben, wenn die revolutionären Maximalisten die Opposition und die maximalistischen Hardliner die Politik im herrschenden Block dominieren und jeweils größere Gefolgschaften hinter sich wissen. Hierfür ist keine Mehrheit erforderlich, eine schlagkräftige Minderheit genügt.

Besonders günstig ist das Terrain für die demokratische Transition, wenn drei Bedingungen erfüllt sind: 1) der gemäßigte Teil der Oppositionsgruppen geht mit den Softlinern und der Kontinuitäts-Fraktion des herrschenden Blocks eine Koalition ein, 2) die Maximalisten der Opposition und des herrschenden

Blocks sind nicht in dominierender Position, und 3) die Reformkoalition kann sich auf einflussreiche Mitregenten stützen, wie in Spanien auf den demokratisierungsfreundlichen König Juan Carlos und andere bedeutende Persönlichkeiten aus Regierung und Opposition (Linz/Stepan 1996, Kriesi 2007a: 174ff.). Die Struktur des politischen Konflikts, die Kräfteverteilung und die Koalitionenschancen sind somit notwendige, aber nicht hinreichende Voraussetzungen des Erfolgs oder Misserfolgs der Demokratisierung. Das ist eine der wichtigsten Lehren, die Colomer aus der Analyse des viel beachteten Falles der Demokratisierung Spaniens in den 1970er und 1980er Jahren gezogen hat.

## 25.6 Rezepte für Demokratisierer (I)

Dass die Demokratisierung auch unter widrigen Bedingungen beachtliche Chancen hat, zeigen die Studien zu Spaniens, Italiens und Westdeutschlands demokratischer Transition (Liebert 1995) und etliche Demokratisierungsvorgänge seit den 1990er Jahren (Bertelsmann Stiftung 2008). Kaum jemand hat die Gestaltungschancen beim Übergang zur Demokratie aber pointierter dargestellt als Samuel Huntington (1991). Huntington unterbreitet kochbuchartige Rezepte für Demokratisierer, die sich je nach Problemfall und Adressatenkreis unterscheiden. Soll beispielsweise ein autoritäres Regime zur Demokratie umgeformt werden, und zwar unter maßgeblicher Beteiligung politischer und militärischer Eliten des alten Systems, sind die Rezepte für paktierte Transitionen besonders wichtig.

### *Rezepte für paktierte Transitionen*

Das erste Gebot lautet im Falle der paktierten Transition: Schlüsselpositionen in Regierung, Partei und Militär sind möglichst rasch mit Demokratieanhängern zu besetzen, sonst ist der Regimewechsel in höchster Gefahr. Zweitens: Der Regimewandel soll, soweit möglich, im Rahmen etablierter Prozeduren des alten Regimes vollzogen und den Hardlinern des herrschenden Blocks zumindest durch symbolische Konzessionen akzeptabel gemacht werden. Drittens müssen die Oppositionskräfte ihre soziale Basis alsbald erweitern, um die Abhängigkeit von veränderungsfreundlichen Regierungsgruppen zu vermindern. Viertens: Oppositions- und Demokratisierungspolitiker müssen auf extreme Gegenschläge der Hardliner des herrschenden Blocks gefasst sein. Auch ein Staatsstreich ist nicht auszuschließen. Unter Umständen ist ein Staatsstreich zu provozieren, um diesen sodann niederzuschlagen und extremistische Gegner der Demokratisierung zu isolieren und zu diskreditieren. Fünftens: Initiative und Tempobeschleunigung

sind zentral. Die Demokratisierer müssen die Initiative im Demokratisierungsprozess ergreifen und verteidigen. Auch sollen sie das Tempo der Veränderungen beschleunigen, aus der Position der Stärke handeln und niemals Demokratisierungsmaßnahmen in Reaktion auf Druck, der von extremeren Oppositionsgruppen ausgeübt wird, ergreifen. Sechstens ist es überlebenswichtig, die Reformwartungen zurückzustufen und eher die Aufrechterhaltung eines Prozesses in Aussicht zu stellen als ein demokratisches Utopia zu verheißen. Siebtens ist die Bildung einer verantwortlichen, gemäßigten Oppositionspartei erforderlich, die von den Schlüsselgruppen der Gesellschaft, einschließlich des Militärs, als Alternativregierungspartei akzeptiert werden kann. Schlussendlich gilt es, die Demokratisierung als unvermeidbar zu deuten. Im günstigsten Fall wird sie als eine weithin notwendige und natürliche Entwicklung selbst von denjenigen wahrgenommen, die sie ablehnen.

### *Rezepte für „ruptura“-Transitionen*

Im Unterschied zur paktierten Transition sehen Huntingtons Rezepte für die „ruptura“-Transition härtere Medizin vor. Die unablässige Attacke auf die Illegitimität oder die zweifelhafte Legitimität eines autoritären Regimes empfiehlt Huntington an vorderer Stelle. Das zielt auf eine besonders verwundbare Flanke der Machthaber. Deshalb sollten jene Gruppierungen besonders ermutigt werden, die sich von Befürwortern des alten Regimes zu neutralen oder oppositionellen Kräften gewandelt haben. Kultiviere die Beziehungen mit dem Militär, so lautet eine weitere Empfehlung Huntingtons, denn die Unterstützung seitens des Militärs oder seine Tolerierung eines Regimewandels kann zentral sein, wenn die Lage sich krisenhaft zuspitzt. Auf jeden Fall ist darauf hinzuwirken, dass das Militär nicht das alte Regime mit Waffengewalt verteidigt. Erfolgversprechender ist, wenn die Demokratisierungsbewegung Gewaltlosigkeit predigt und praktiziert. Auf keinen Fall darf sie eine Gelegenheit zur Äußerung ihres Anliegens versäumen. Das gilt auch für die Teilnahme an Wahlen. Lebensnotwendig ist der Kontakt mit weltweiten Medien, mit ausländischen Menschenrechtsorganisationen und mit transnationalen Organisationen wie den Kirchen. Zentral ist überdies die Mobilisierung von Unterstützung seitens ausländischer und internationaler Demokratieunterstützer, insbesondere der USA, so Huntington in allzu rosiger Deutung der amerikanischen Außenpolitik. Unverzichtbar ist die Förderung der Einheit der Oppositionsgruppen, beispielsweise mittels umfassender Dachorganisationen. Bricht das autoritäre Regime zusammen, ist das Macht- und Autoritätsvakuum umgehend zu füllen.

Theoretisch gibt es hierfür nach Huntington (1991 und 1992) vor allem drei Rezepte: den Aufstieg (oder den Aufbau) einer populären, möglichst charismatischen und zugleich demokratisch ausgerichteten Führungspersönlichkeit, die rasche Herbeiführung von Wahlen, um der neuen Regierung Legitimation zu verschaffen, und die Mobilisierung von Unterstützung seitens ausländischer und transnationaler Akteure.

#### *Rezepte für demokratische Reformer im alten Machtblock*

Auch für demokratische Reformer im alten Machtblock – die dritte Kräftekonstellation – hält Huntington Rezepte bereit. Bei Verhandlungen über Regimeveränderungen zwischen Vertretern des Machtblocks und Repräsentanten der Opposition sind für die demokratischen Reformer in der Regierung mehrere Leitlinien wichtig: Isoliere und schwäche die Fraktion der maximalistischen Hardliner und konsolidiere die Macht der Reformer in der Regierung und in der politischen Maschinerie des Gemeinwesens! So lautet die erste Empfehlung. Die zweite ist die: Ergreife die Initiative und überrasche sowohl die Opposition als auch die Hardliner mit Konzessionen, mache aber nie Konzessionen unter offensichtlichem Druck seitens der radikalen Opposition! Gewinne ferner die Unterstützung führender Generäle oder anderer Spitzenfunktionäre des Sicherheitsapparats für das Konzept der Verhandlungen. Das ist die dritte Empfehlung. Die vierte besagt, dass alles Erdenkliche dafür zu tun sei, den wichtigsten Verhandlungspartner in der Opposition zu einer vergleichsweise gemäßigten Position zu bewegen. Dringend zu empfehlen ist – fünftens – die Einrichtung vertraulicher Kommunikationskanäle zu den Oppositionsführern. Sechstens gilt es Vorsorge zu treffen für den Fall des erfolgreichen Abschlusses von Verhandlungen mit der Opposition. In diesem Fall werden nämlich auch die Reformer der Regierung in der Opposition sein. Deshalb sollten sie darauf drängen, Garantien und Sicherungen für ihre Opposition und für die Gruppen zu gewähren, die mit der alten Regierung assoziiert waren, beispielsweise das Militär. Schlussendlich läuft die Uhr sowohl für die Demokratisierer des Machtblocks als auch für die der Opposition: Die Gelegenheit zur paktierten Transition kann alsbald verstrichen sein. Deshalb sollte die Transitionschance sofort genutzt werden. Hierbei ist zu beachten, dass die eigene politische Zukunft und die des Verhandlungspartners vom erfolgreichen Abschluss der Verhandlungen über die Transition abhängen. Verzögerungen des Verhandlungsprozesses sind ebenso zu vermeiden wie die Unterbreitung von Vorschlägen, die die Kerninteressen des Verhandlungspartners, also der Opposition, existenziell bedrohen. Schlussendlich sollte sich ein Demokratisierer aus dem Kreis des alten Regimes darüber klar sein, dass ein Pakt zwischen den

Reformkräften des alten Staates und der Opposition eine der wenigen machbaren und erträglichen Alternativen ist und dass weder die Radikalen und Maximalisten des herrschenden Machtblocks noch die der Opposition eine akzeptable Alternative haben.

Schlussendlich gilt: „When in doubt, compromise“ (Huntington 1992: 616) – „Wenn Du im Zweifel bist, gehe Kompromisse ein.“ Das ist allerdings leichter gesagt als getan. Denn der Kompromiss setzt voraus, dass Anhänger und Gegner zur Übereinkunft willens und fähig sind. Dafür benötigt man funktionierende Institutionen, ferner ein hohes Maß an politischem Willen, Geschick und Durchsetzungsvermögen, aber auch ein gehöriges Maß an Realismus und Pragmatik. Hinzu kommen die ökonomischen und politisch-institutionellen Rahmenbedingungen des alten wie des neuen Regimes, die über Erfolg oder Misserfolg der demokratischen Transition mitentscheiden. All diese Faktoren werden in Huntingtons Kochbuch für Demokratisierer nicht erörtert, doch sie müssen in der Praxis unbedingt berücksichtigt werden. Was folgt daraus? Mindestens dies: Der Leser darf die sonstigen Zutaten beim Kochen nach Huntingtons Rezepten nicht vergessen. Die Speise könnte sonst übel bekommen!

#### **25.7 Rezepte für Demokratisierer (II): Nebenwirkungen und unbeabsichtigte Konsequenzen**

Huntingtons Rezepten für Demokratisierer sind weitere Warnungen hinzuzufügen.

Erstens: Rezepte, die sich in der dritten Demokratisierungswelle, die Huntington vor allem im Blick hat, bewährten, sind nicht notwendigerweise die passende Medizin für andere Demokratisierungswellen (Beichelt 1999). Mit Huntingtons Rezepten hätte man kaum die Demokratisierung der mittel- und osteuropäischen Staaten einleiten können, und manche seiner Rezepte sind im Falle der Demokratisierung eines bettelarmen Landes wenig bekömmlich.

Zweitens: Die Demokratisierung kann unter bestimmten Bedingungen gefährlich sein, vor allem, wenn sie einen Nullsummenkonflikt schürt (Jagers/Gurr 1995: 25). Würde beispielsweise einem ethnisch und religiös tief gespaltenen Land eine Mehrheitsdemokratie übergestülpt, wäre der nächste Putsch seitens des Wahlverlierers vorprogrammiert.

Drittens: Nicht jedes Rezept führt das gewünschte Ergebnis herbei. Überprüfungen von demokratischen Übergängen bis zum Ende des 20. Jahrhunderts beispielsweise wecken Zweifel an der Hoffnung, dass paktierte Transitionen zu

demokratieaffineren Ergebnissen führen (Geddes 1999: 140). Auch spricht wenig dafür, dass Amnestieregelungen oder andere implizite Verträge zwischen den Machthabern des alten Regimes und den neuen Führungen substantielle Langfristwirkungen hatten (ebd.: 140).

Viertens setzte der Demokratisierungsprozess der dritten und der vierten Welle mitunter nur semidemokratische Staatsverfassungen, „fragile Demokratien“ (Casper 1995), „illiberale Demokratien“ (Zakaria 1997, 2007) oder „defekte Demokratien“ (Merkel u.a. 2003) mit beachtlicher Rückfallwahrscheinlichkeit in die Welt. Für solche Fälle enthält Huntingtons Werk keine brauchbaren Rezepte (McFaul 2002: 242ff.).

Überdies unterschätzt Huntington die Gegenströmungen zu den Demokratisierungswellen, die „dictatorial wave“ (Loewenstein 1935: 573) oder die „Democratic Recession“ im Unterschied zum „Democratic Boom“ (Diamond 2008: 39ff., 56ff.). Die erste Gegenwelle wird auf den Zeitraum insbesondere von 1922 bis 1942 datiert. Sie verwandelte rund zwei Drittel der zuvor demokratisierten Staaten wieder in Autokratien, unter ihnen Deutschland. Die zweite Gegenwelle bahnte sich von 1958 bis 1972 ihren Weg. Zu ihr gehörten Rückbildungen zur Autokratie in Lateinamerika, Afrika und Asien. Gegenwellen kamen auch während der dritten und der vierten Demokratisierungswelle zustande (McFaul 2002). Sicherlich wurden in beiden Wellen mehr Demokratisierungsfälle gezählt als je zuvor, alleine in der vierten Welle waren es bislang 47 (Tabelle 16). Allerdings haben sich etliche dieser Staaten im selben Zeitraum zumindest zeitweise zur Autokratie zurückgebildet – gemessen an einem Skalenwert von mindestens 10 auf der kombinierten *Political Rights*- und *Civil Liberties*-Skala von Freedom House. Beispiele sind Argentinien (1976-82), Bangladesch (1977-77, 1982-85 und 1990), Chile (1973-87), Ghana (1982-92), Nigeria (1984-90, 1993-98), Thailand (1976-78 und seit 2006), die Türkei (1980-81 und 1994-96) und Uruguay (von 1973 bis 1981), so die Befunde einer Auswertung der Freedom House Surveys seit 1973. Zudem kamen manche Demokratisierungsvorgänge nicht weiter als bis zur „illiberalen Demokratie“ (Zakaria 2007). Ferner blieben etliche Staaten autokratisch verfasst. Die Volksrepublik China ist der größte Staat dieser Gruppe (vgl. Tabelle 14). Und wer möchte die Hand dafür ins Feuer legen, dass alle Demokratien vom Beginn des 21. Jahrhunderts auch später demokratisch bleiben?

Tabelle 16: Die vierte Demokratisierungswelle – komplette und partielle Demokratisierung seit 1989

	Komplette Demokratisierung	2006-1989	Partielle Demokratisierung	2006-1989
1	Benin	-10	Albanien	-8
2	Bulgarien	-11	Bosnien-Herzegowina	-6
3	Chile	-5	Burkina-Faso	-3
4	DDR	-12	Burundi	-4
5	Estland	-12	El Salvador	-2
6	Ghana	-8	Georgien	-5
7	Kroatien	-10	Guinea-Bissau	-4
8	Lettland	-12	Indonesien	-5
9	Litauen	-12	Kenia	-6
10	Mali	-8	Kuwait	-2
11	Mongolei	-10	Lesotho	-6
12	Namibia	-3	Liberia	-4
13	Panama	-10	Madagaskar	-2
14	Polen	-5	Malawi	-6
15	Rumänien	-10	Mazedonien	-3
16	Slowakische Republik	-12	Mexiko	-2
17	Slowenien	-10	Moldau	-7
18	Südafrika	-7	Montenegro	-3
19	Taiwan	-4	Mosambik	-6
20	Tschechische Republik	-12	Nicaragua	-4
21	Ungarn	-5	Niger	-7
22			Nigeria	-3
23			Sambia	-4
24			Senegal	-2
25			Serbien	-4
26			Sierra Leone	-4
			Ukraine	-7

Anmerkungen zu Tabelle 16: Berücksichtigt wurden selbständige Staaten mit einer Mindestbevölkerung von 1 Mio. Die Demokratisierungsfälle wurden auf der Basis der Veränderung der Summe der *Political Rights*- und der *Civil Liberties*-Skala von Freedom House (siehe Tabelle 14) im Vergleich von 2006 und 1989 oder dem nächstmöglichen Jahr ermittelt. Negative Vorzeichen sind kodierungsbedingt. Sie indizieren Demokratisierungsvorgänge. Variationen im Untersuchungszeitraum, beispielsweise Fälle vorübergehender Demokratisierung, wie Russland in den frühen 1990er Jahren und Bangladesch, werden mit dieser Messung nicht erfasst. Die Daten für 2006 stammen aus Puddington 2007: 128f. (siehe Tabelle 14), die Daten für 1989 aus früheren Surveys von Freedom House. Die Freedom-House-Skalen reichen von 1 bis 7 (siehe Kapitel 22). Regimeänderungen, die mit Stand von Ende 2006 zu Skalenwerten zwischen 2 und 4 führten, werden als „komplette Demokratisierung“ eingestuft. Übergänge von der Autokratie zu einem Wert von 6 bis 8 werden als „partielle Demokratisierung“ gewertet. In beiden Fällen wurden nur Änderungen in der Größenordnung von -2 oder geringer berücksichtigt. Fehlende Werte für 1989 wurden durch fundierte Schätzungen ersetzt, beispielsweise im Falle der baltischen Staaten und der GUS-Staaten durch die Werte für die Sowjetunion und im Falle der Nachfolgestaaten Jugoslawiens durch die Werte von Jugoslawien.

Eine weitere nachdenkliche Bemerkung ist der Transitionsforschung hinzuzufügen. Der Hauptstrom dieser Forschung wertet die Demokratisierung als ein besonders wertvolles Gut. Doch dabei wird zu wenig bedacht, dass Demokratisierungsprozesse kontraproduktiv sein können. Zu ihrer dunklen Seite gehören zwei Fälle: das Problem des Neo-Patrimonialismus und die demokratische Wahl von Demokratiegegnern. Wird ein Staat mit ausgeprägten neo-patrimonialen Strukturen demokratisiert, in dem die Legitimität politischer Führer hauptsächlich von ihrer Fähigkeit abhängt, die politische Macht vorrangig dazu zu nutzen, Ressourcen an ihre Klientel, oftmals eine rein ethnisch definierte Klientel, zu verteilen und die Opposition von der Ressourcenverteilung auszuschließen, dann führen Wahlen mit konkurrierenden Parteien zum unversöhnlichen Kampf um die Verfügungsgewalt über staatliche Ressourcen (Chabal 1995: 483).

Noch brisanter sind paradoxe Demokratisierungen, das heißt Prozesse, in denen Demokratiegegner gewählt werden, die nicht nach Fortführung der Demokratie streben, sondern danach, sie abzuschaffen (Merkel 2008: 558ff.). Es sage keiner, dass dies nur ein Problem der Demokratisierung von religiös fundamentalistischen Staaten sei! Wer das glauben sollte, wird durch die politische Geschichte Deutschlands im Jahr 1933 eines Besseren belehrt. Allerdings gibt es ungeplante kontraproduktive Wirkungen der Demokratisierung auch in anderen Regionen und Perioden (Hermann 2006). In etlichen arabischen Ländern brachten Wahlen nicht die Demokratie voran, sondern autoritäre Regime mit elektoralem Beiwerk. Im Irak sind Wahlen, die Entwicklung seit 2003 zeigt es, alles andere als ein Patentrezept zur Überwindung der konfessionellen und ethnischen Konfliktlinien im Lande. Und die Wahlen zum Parlament der Palästinensischen Autonomiebehörde vom 25. Januar 2006 führten nicht zur Abkehr vom Terror, sondern zu einem erdrutschartigen Sieg der Hamas, einer palästinensischen sunnitisch-islamistischen Organisation, die die Beseitigung Israels und die Einrichtung eines gesamtpalästinensischen Gottesstaates propagiert, Selbstmordattentate in ihrem Waffenarsenal führt und mit ihrer Hauptkonkurrenz in Palästina, der Fatah, in bürgerkriegsähnliche Auseinandersetzungen verstrickt ist. Demokratisierung endet nicht notwendig in friedlicher Konfliktregelung und gutem Regieren, so lehren diese Beispiele. Im ungünstigsten Fall bricht die Demokratisierung ältere Konflikte auf, schürt neue und steigert beide zu blutrünstigen Auseinandersetzungen.

Auch das gehört zur vorurteilslosen Bilanz der Demokratie. Ihr sind nicht nur Stärken eigen, sondern auch Schwächen. Sie ist, wie im folgenden abschließenden Teil dieses Buches begründet wird, nicht nur ein Problemlöser, sondern unter Umständen auch ein Problemerzeuger.

## Teil IV

### Stärken und Schwächen der Demokratie und der Demokratietheorien

Welche Probleme löst die Demokratie und welche erzeugt sie? Worin bestehen ihre Stärken und worin ihre Schwächen? Inwieweit eignen sich die älteren und neueren Demokratietheorien dafür, moderne demokratische Regime besser zu verstehen, genauer zu beschreiben, präziser zu erklären und sachkundiger zu bewerten? Diese Fragen werden im vierten Teil dieses Buches beantwortet. Er bilanziert den Nutzen, den die Demokratie stiftet, und die Kosten, die sie verursacht. Zudem wägt er die Leistungen und die Grenzen der verschiedenen Demokratietheorien ab. Abschließend werden die Zukunftschancen der Demokratie erörtert.

#### Kapitel 26

##### Die zwei Gesichter der Demokratie: Problemlöser und Problemerzeuger

Der Ruf der Demokratie in Wissenschaft und Politik war lange schlecht, bestenfalls ambivalent. Das änderte sich erst im ausgehenden 18. Jahrhundert. Weithin Anerkennung fand die Demokratie jedoch nicht vor dem 20. Jahrhundert.

#### 26.1 Streit um die Demokratie

Anerkennung wurde der Demokratie allerdings im Wesentlichen nur in den Ländern zuteil, die vom Hauptstrom des westeuropäischen und nordamerikanischen Politik-, Rechts- und Kulturverständnisses geprägt sind. Das ist nicht zufällig. Zu den Kulturgütern dieser Länder zählt Demokratieförderliches, beispielsweise die Wertschätzung der individuellen Seele im Christentum ebenso wie in der Aufklärungsphilosophie und das Ideal des gemeinschaftsverträglichen Staatsbürgers im germanischen und im römischen Recht. Zur demokratiefreund-

lichen Ausstattung Europas und Nordamerikas gehören ferner ein relativ hoher Stand wirtschaftlicher Entwicklung, die breite Streuung der Machtressourcen im Sinne von Vanhanen (2003) und die Trennung von Staat und Kirche. Auf diesem Nährboden gedeihen die Leitideen der Wertigkeit des Einzel- wie des Gesamtwohls und des Bandes zwischen weltlichen Regierenden und Regierten besser als andernorts.

Länder mit anderen Politik-, Rechts- und Religionstraditionen und hochgradiger Machtkonzentration, mit Fusionierung von Staat und Religion, mit starker Einbindung des Einzelnen in Kollektive und mit Familien- und Verwandtschaftsbindungen, die alle anderen sozialen Beziehungen überragen, haben viel seltener oder nie dauerhafte demokratische Strukturen hervorgebracht. Beispiele sind Staaten mit starken islamisch-fundamentalistischen Strömungen. Dort gilt die Verfassungswirklichkeit der Demokratie weithin als eine Herrschaft, die vom Makel individualistischer und säkularisierter Kultur des der Dekadenz verdächtigten Westens, in dem die göttlichen Gebote nicht länger gelten, verunstaltet ist. Kritisch distanziert zur Demokratie geben sich auch Theoretiker und Praktiker der „Demokratie asiatischer Art“ in Ländern wie der Volksrepublik China und in Singapur, in denen eher die Familie und die Verwandtschaft als das Individuum zählen, eher das Kollektiv als der Einzelne und eher das materielle Ergebnis als die politische Beteiligung als Wert an sich (Friedman 1994, Huntington 1996). Und in Kulturen, in denen die Ergebnisgleichheit viel höher gewertet wird als Freiheit, Chancengleichheit und Grundrechtsschutz, wird – im Unterschied zu den Fürsprechern einer liberalen Demokratie – diese meist scharf kritisiert werden, und dort wird man nach alternativen Formen der Emanzipation der Menschen streben.

Auch in den Kernländern des demokratischen Verfassungsstaates – in Europa, Nordamerika, Australien, Neuseeland und Japan – wird über die Demokratie gestritten. Man debattiert dort mittlerweile allerdings hauptsächlich über Leistungen und Mängel sowie Nutzen und Kosten der Demokratie, und, abgesehen von wenigen zur extremen Rechten oder zur extremen Linken neigenden Denkern, nicht mehr darüber, ob die Staatsverfassung demokratisch oder autokratisch zu gestalten sei. In dieser Ländergruppe ist die autokratische Variante der Staatsverfassung seit dem Faschismus, dem Nationalsozialismus und dem Staatssozialismus in Osteuropa gründlich diskreditiert.

Die Fronten der Demokratiedebatte im Westen verlaufen aber nach wie vor zwischen politisch-ideologischen Lagern. Der typische Konservative hält zur Demokratie kritische Distanz. Ihn stößt die Gleichheitsnorm der Demokratie ab, insbesondere ihre Aufwertung von ‚Pöbel‘ und ‚Bourgeoisie‘ (Marti 1993) und

ihre schematische, nicht abwägende, nicht proportionale Gleichheit (Böckenförde 2004). Ihm missfällt der mitunter missionarische Expansionsdrang der Demokratie ebenso wie ihr Streben nach immer tiefer und immer weiter reichender“ Volksherrschaft. Die Neigung der Demokratie zur Nivellierung ist ihm ebenso ein Gräuelfeld wie die unentwegte Betriebsamkeit jener Politiker, die in jakobinischem Glauben an die Allmacht der Politik meinen, die Gesellschaft fortwährend verändern zu müssen und zu können.

Der typische Liberale hingegen ist der Vertreter der diskutierenden Klasse. Für ihn sind der offene Meinungskampf und die Konkurrenz um Führungsämter prinzipiell ideale Verfahren, vor allem wenn sie mit seinem Lieblingsvorhaben verträglich sind, dem wirtschaftlichen Liberalismus. Gleichwohl beäugt der Liberale die in der Demokratie angelegte Tendenz zur Gleichmacherei argwöhnisch. Vor allem fortschreitende soziale und ökonomische Gleichheit im Resultat, nicht nur in den Chancen, sind ihm zutiefst zuwider.

Ganz anders die Linke und ihre typischen Vertreter. Sie neigen zur Auffassung, man habe mit der Demokratie gerade erst begonnen, und zwar mehr schlecht als recht, und meinen, man solle die Demokratie alsbald so weit wie möglich auf Gesellschaft und Wirtschaft ausdehnen. Als Hauptzweck der Demokratieexpansion wertet der typische Linke die Herstellung von mehr Ergebnisgleichheit und die möglichst komfortable Versorgung derjenigen Gruppen, die in besonderem Maße der Hilfe bedürftig sind oder sie verdienen: die abhängig arbeitende Bevölkerung vorneweg und andere Gruppen, die als zu kurz gekommen eingestuft werden – bisweilen die Arbeitslosen, mitunter die Alten, oft auch die Frauen, sodann die Behinderten und zunehmend Kinder von Migranten.

Die typischen Grünen sind der Demokratie ebenfalls meist wohlgesinnt. Am liebsten ist sie ihnen in basisdemokratischer, umweltverträglicher, weltoffener Gestalt. Allerdings begegnen die Grünen der Demokratie in dem Maße mit Misstrauen, in dem sie hauptsächlich in repräsentativdemokratischer Form daherkommt oder gar vom Mehrheitsprinzip dominiert wird und gegen Umweltschutz, Pazifismus und grünen Internationalismus verstößt.

Nicht nur in der Politik wird die Demokratie unterschiedlich bewertet, sondern auch in der Geschichte der politischen Ideen und in aktuellen fachwissenschaftlichen Debatten. Davon legen allein die ersten drei Teile dieses Buches Zeugnis ab. Teilweise spiegelt der fachwissenschaftliche Dissens unterschiedliche politische Vorlieben der Theoretiker wider. Insgesamt wichtiger sind aber die unterschiedlichen Erfahrungshorizonte, Vorgehensweisen, Perspektiven der Analyse, begrifflichen Linsen und wissenschaftlichen Traditionen.

Teilweise hängen diese mit der politisch-geographischen Heimat der Theorien zusammen. In Europa hat die Tradition des wirtschafts- und sozialpolitisch starken Staates und die Wertschätzung materieller Ergebnisse der Politik auch in den Theorien tiefere Spuren hinterlassen als in amerikanischen Theorien, in denen die individuelle politische Beteiligung, die aktive Betätigung des Bürgers in der Politik und der Gedanke des Wettbewerbs oft stärker betont werden. Aber auch in Amerika und in Europa variieren die Bewertungen der Demokratie. Wer Werke des Schweizer Staatsrechts mit staatsrechtlichen Abhandlungen aus der Bundesrepublik Deutschland vergleicht, stößt auf enorme Differenzen. Das Schweizer Staatsrecht ist auf Volkssouveränität geeicht und verlangt, dass die Souveränität vom Volke ausgeht und umgehend wieder zu ihm zurückzukehren hat (Riklin/Möckli 1983). Dem deutschen Staatsrecht hingegen scheint vor allem daran gelegen zu sein, dass die Souveränität vom Volke herkommt, dann aber woanders hingehet (Isensee/Kirchhof 1987ff.).

Gewiss spiegeln solche Differenzen grundlegende Unterschiede der politischen Geschichte und unterschiedliche Denkformen der wissenschaftlichen Betrachtung des Politischen wider. Die unterschiedlichen Bewertungen der Demokratie wurzeln aber auch in kulturunspezifischen Vorgehensweisen, Beobachtungen und Bewertungsregeln.

Die Bewertung hängt unter anderem davon ab, über welchen Typus von Demokratie gesprochen wird. Die Kritik der Repräsentativdemokratie etwa trifft die Schweizerische „Referendumsdemokratie“ (Nef 1988) nur am Rande. Ferner variiert die Bewertung der Demokratie mit der erstrebten Reichweite der Kritik. Oftmals meinen die Kritiker nicht die Demokratie, sondern den Verfassungsstaat und die Demokratie, manchmal auch den Staat insgesamt und bisweilen, so Tocqueville (1835/40), die Strukturen von Staat und Gesellschaft in einem Modernisierungsprozess, der die Gleichheit an die Stelle überkommener ständischer Privilegien setzt.

Wie erwähnt, sind auch die zugrunde liegenden normativen Demokratievorstellungen verschieden. Sie reichen von radikal-diskursiven Konzepten (wie in der beteiligungszentrierten Demokratietheorie) und Parteinahme für die egalitäre Demokratie anstelle der liberalen Spielart (Crouch 2004) über elitistisch-wettbewerbliche Positionen, wie bei Max Weber und Joseph Schumpeter, bis zur Lehre von Carl Schmitt, der zufolge die Akklamation zugunsten eines cäsaristischen Führers ebenso das Prädikat demokratisch verdient wie jede Mehrheitsdemokratie (Schmitt 1926).

Die Bewertung der Demokratie variiert außerdem mit der Auswahl der untersuchten Länder, der Zusammensetzung der untersuchten Stichproben und

dem Zeitraum der Untersuchung. Wer die Demokratie nur anhand des Vergleichs von Instabilität und Zusammenbruch der Weimarer Republik einerseits und Überleben der angloamerikanischen Demokratien in den 1930er und 1940er Jahren andererseits vergleicht, wird schlussfolgern, die Welt der Demokratie erschöpfe sich in instabilen Verhältniswahlssystemen und stabilen Majorzdemokratien. Ein folgenreicher Irrtum, wie die Kapitel 18 und 19 zeigen!

Natürlich hängt die Bewertung der Demokratie auch von Messlatten ab, die zur Leistungsermittlung politischer Systeme angelegt werden. Rousseau hatte zur Prüfung der Qualität von Regierungen das Bevölkerungswachstum vorgeschlagen (Gesellschaftsvertrag, III 9). In den *Considerations sur le Gouvernement de Pologne* vertrat er ferner die These, der beste Anzeiger des am meisten verdorbenen Volkes sei die größte Zahl der Gesetze. Im Lichte von Rousseaus Messlatten schneiden die meisten modernen Demokratien ungünstig ab – ihre Bevölkerung schrumpft und die Zahl ihrer Gesetze und Verordnungen wächst schier unaufhaltsam –, arme Länder mit hohem Bevölkerungswachstum sowie die große Mehrzahl der Autokratien jedoch recht vorteilhaft.

Ähnlich ungünstige Noten erhalten die modernen Demokratien, wenn sie ins Licht der Kriterien des besten Staates nach Lesart der altgriechischen Philosophen getaucht werden. Sicherlich erfüllen die meisten modernen Demokratien einige Güteerkmale des antiken „Idealstaats“ (Demandt 1993) – Gesetzesherrschaft beispielsweise, autonome Gerichte, Recht auf eigenständige Ahnen- und Götterverehrung, Münzrecht und Wappnung gegen innere und äußere Feinde. Bei drei weiteren Messlatten würden die modernen Demokratien jedoch durchfallen: Mit autarker Ernährungswirtschaft und einem von Importen unabhängigen Gewerbe können sie nicht aufwarten (ebd.: 130f.). Und vor allem sind die Beteiligungschancen ihres Demos im Vergleich mit den altgriechischen Direktdemokratien gar kümmerlich (siehe Kapitel 1).

Die Bilanz der Demokratien verbessert sich schlagartig, wenn liberale Messlatten angelegt werden, wie Wahrung von Menschenrechten, Beteiligungschancen oder Ausmaß der Kontrolle der Staatsgewalten, während die Autokratien in diesem Lichte schlechte Noten erhalten (vgl. Kapitel 22). Freilich gibt es auch in den Reihen der Demokratien schwarze Schafe. Allein die Literatur über „defekte Demokratien“ spricht Bände (Merkel/Puhle/Croissant u.a. 2003, Bertelsmann Stiftung 2008: 72ff.). Dennoch gilt: Je höher der Demokratisierungsgrad, desto größer die Wahrscheinlichkeit der Einhaltung von Menschenrechten (siehe Kapitel 22).

Günstig ist die Bilanz der modernen Demokratien, insbesondere der Verfassungsstaaten unter ihnen, auch im Lichte der Messlatten, die die Demokratietheorien des 20. und des 21. Jahrhunderts empfehlen. An Kreativität, an Lern- und

Wandlungsfähigkeit sind die Demokratien allen anderen Regimen überlegen, so urteilte Peter Graf Kielmansegg zu Recht (1987: 587). Auch Schmitters „Qualitäten demokratischer Regierung“ zeigen für die Demokratie günstige Werte an – ebenfalls zu Recht. Das gilt für Partizipation ebenso wie für Zugänglichkeit, Rechenschaftslegung und Responsivität (Schmitter 1994). Kriterien der „Legalität der Entstehungsweise und der Legitimität der Verwendungsweise politischer Herrschaft“ (Offe 1986: 220) weisen ebenfalls auf beträchtliche Konkurrenzvorteile der Demokratie vor anderen Herrschaftsformen. Überdies haben die Demokratien, insbesondere die nicht defekten Spielarten, gute Chancen, die Zustimmung der Verlierer zu gewinnen und damit das „Loser’s consent“-Problem zu meistern (Anderson u.a. 2005).

Doch schon bei Fragen nach der Zuverlässigkeit, mit der individuelle Präferenzen in Kollektiventscheidungen umgesetzt werden, beginnt für die Demokratie wieder eine Zitterpartie. Sorgt sie wirklich für einen sogenannten Condorcet-Gewinner? Stellt sie sicher, dass eine Mehrheit von Bürgern mit der Präferenzordnung A vor B in der Kollektiventscheidung tatsächlich mit der Variante A gewinnt? Größte Zweifel sind angebracht, wie das Kapitel 15 lehrt. Nicht geringer sind die Zweifel, ob die Demokratie dem Gütekriterium der Pfadunabhängigkeit genügen kann. Diesem Prüfstein zufolge darf der Pfad, der zu einer demokratischen Entscheidung führt, beispielsweise zur Wahl der Volksvertreter, keinen Einfluss darauf haben, welche Entscheidungsalternative gewinnt. Tatsächlich aber sind die Ergebnisse auch des authentischsten demokratischen Prozesses pfadabhängig (siehe Kapitel 15).

## 26.2 Typische Stärken der Demokratie

Wer all dies berücksichtigt, versteht besser, warum die Urteile über die Stärken und Schwächen von Demokratien höchst unterschiedlich ausfallen. Davon zeugen die in den Tabellen 17 und 18 zusammengestellten Argumente der fachwissenschaftlichen Diskussion über Pro und Kontra der Demokratie und darüber, ob sie Probleme löst oder erzeugt. Allerdings ist einzuschränken: Die in Tabelle 17 genannten typischen Stärken charakterisieren im Wesentlichen nur die stabil verwurzelten verfassungsstaatlichen Demokratien. Gleiches gilt für die Tabelle 18 weiter unten.

Tabelle 17: Typische Stärken einer nicht defekten Demokratie

<i>Verfassungspolitische Vorteile</i>	
1.	Es gibt keine empirisch stichhaltigere und „keine theoretisch respektwürdigere Alternative zur Begründung und Rechtfertigung des kollektivbindenden Entscheide[n]s durch den empirischen Willen der Bürger“ (Offe 1992: 126).
2.	Relativ hohe „politische Produktivität“ (Almond u.a. 2008: 147ff.) des In- und Outputs, zudem – im Vergleich etwa zum Markt – komparative Vorteile bei der Koordinierung sozialer Interaktionen
3.	Gewährleistung politischer Gleichheit und Sicherung materieller Voraussetzungen der Freiheit im Gewande einer legitimen Herrschaft
4.	Berechenbare politische Institutionen, Vorgänge und Ergebnisse
5.	Relativ verlässliche Vermittlung zwischen Gesellschaft und Politik mit Frühwarnsystemen für Politik und Gesellschaft
<i>Prozesspolitische Vorteile</i>	
6.	Relativ offenes, lernfähiges politisches System mit hohem Interessenberücksichtigungspotenzial
7.	Relativ effiziente Methode der Artikulation und Bündelung von Individualpräferenzen
8.	Chance der politischen Beteiligung der großen Mehrheit der (erwachsenen) Bürger sowie der Bildung und Schulung der Staatsbürger
9.	Effektive Wahl und Abwahl von Herrschern – ohne Blutvergießen
10.	Herrschaftsauftrag auf Zeit mit Machtwechselchancen
<i>Ergebnisbezogene Vorzüge</i>	
11.	Chance der Bewältigung des „Loser’s consent“-Problems (Anderson u.a. 2005)
12.	Vor allem in konstitutionellen Demokratien Schutz vor Tyrannis und Gewährleistung des „schwachen Leviathan“ (Melossi 1994)
13.	Erweiterter Zeithorizont für Konfliktaustragung und -lösung
14.	Relativ hohe Chance, die politische Opposition einzubinden und oppositionelle Kräfte in systemzuträgliche Energie zu verwandeln
15.	Relativ friedliche Außenpolitik („powerful pacifists“), insbesondere gegenüber anderen Demokratien

Die Liste der Argumente, die für die Demokratie sprechen, insbesondere für ihre konstitutionelle Spielart, ist lang und gewichtig (Tabelle 17). Dass die Demokratie eine legitime Herrschaft sein will, spricht für sie. Doch ist dies kein Alleinstellungsmerkmal. Ein Alleinstellungsmerkmal hat aber Claus Offe in seinem Lob der Demokratie benennen wollen: Zu ihr gebe es „keine theoretisch respektwürdigere Alternative zur Begründung und Rechtfertigung des kollektivbindenden

Entscheidens durch den empirischen Willen der Bürger“ (Offe 1992: 126). Man muss allerdings ergänzen: und keine empirisch stichhaltigere andere Möglichkeit, denn aus Sicht eines tief Gläubigen könnte die respektwürdigere Alternative Gottes Wille sein. Dass die Demokratie ferner den Test der politischen Produktivität nach Almond u.a. (2008: 147ff.) gut besteht, beim Input ebenso wie beim politischen Output, unterstreicht ihre Anerkennungswürdigkeit. Und zugute kommt ihr zweifellos, dass sie im Vergleich zu alternativen Formen der Koordination sozialer Interaktionen, wie Märkten oder Hierarchie oder richterlicher Entscheidung, mindestens in zweifacher Weise besser ist: besser bei der Informationseinholung über die Präferenzen der Bürger hinsichtlich der Produktion und Allokation öffentlicher Güter und besser hinsichtlich ihrer Reflexivität. Zu ihr gehören nicht nur Präferenzäußerung und Wählen, sondern auch reflexives Argumentieren und Abwägen unter den Bedingungen fortwährender Uneinigkeit und fortwährenden Konfliktes (Knight/Johnson 2007).

Auch zeichnet sich die Demokratie durch höhere Berechenbarkeit ihrer Institutionen, Prozesse und Ergebnisse aus (Przeworski 1991a, 1991b). Außerdem beteiligt sie die große Masse der Bevölkerung an der politischen Willensbildung und Entscheidungsfindung und verbessert damit die Chancen der Schulung der Staatsbürger. Demokratische Einrichtungen vermitteln zudem relativ verlässlich zwischen Gesellschaft und Politik und enthalten überdies frühwarnsystemartige Mechanismen, wie kritische Wahlergebnisse oder kritische Berichterstattung und Kommentierung in den Medien, was die Möglichkeiten der Krisenvorsorge verbessert. Sogar das Nachfolgeproblem löst sie zuverlässig: Die Wahl und Abwahl von Herrschern erfolgt regelgebunden – ohne Blutvergießen, ohne Opferung kranker, alter oder glückloser Machthaber wie im Sakralkönigtum in Altägypten und Altmesopotamien. Die Einbindung der Opposition ist ebenfalls eine Stärke der Demokratie. Sie hat sogar eine erstaunliche Fähigkeit, oppositionelle Kräfte in systemzuträgliche Energie zu verwandeln, beispielsweise Sozialismus in Sozialpolitik und radikalen Ökologismus in Umweltschutzpolitik (Rufin 1994). Nicht zuletzt bleiben Machtwechselchancen gewahrt. Das stärkt die Bereitschaft des Verlierers einer Abstimmung, das Ergebnis zu akzeptieren. Und damit hat die Demokratie relativ gute Chancen, das dornige „Loser's consent“-Problem zu bewältigen – das Problem, die Zustimmung des Verlierers einer Abstimmung zu gewinnen. Obendrein errichtet die Demokratie in ihrer konstitutionellen Spielart wirksame Barrieren gegen die Neigung der Volksherrschaft, sich zulasten der Gesetzesherrschaft zu verselbständigen. Höchst beachtlich ist zudem ihr außenpolitisches Profil: Im Verkehr untereinander sind die Demokratien friedfertig; Sie bekriegen sich nicht. Und auch im Verkehr mit nichtdemokratischen Staaten sind

die meisten Demokratien relativ friedfertig. Gewiss gibt es militante Demokratien, aber es sind heutzutage nicht mehr viele.

Nicht das geringste Lob ist dieses: Die Demokratie gewährleistet die politische Gleichheit aller erwachsenen Staatsbürger, unabhängig vom Vermögen (im Doppelsinn von Befähigung und materiellem Besitz). Doch spätestens hier endet der Konsens. Was dem einen als Stärke gilt, deuten andere als Schwäche. Just die Gleichheit aller Stimmberechtigten – unabhängig von ihren Qualifikationen – war den altgriechischen Demokratiekritikern ein schier unbegreiflicher Fehler (siehe Kapitel 1).

### 26.3 Typische Schwächen der Demokratie

Der Einwand berührt ein größeres Thema: Viele Argumente zugunsten der Demokratie stoßen auf Gegenmeinungen oder werden mit kritischen Rückfragen bedacht. Die Demokratie ist die Regierung des Volkes, durch das Volk und für das Volk? Wirklich? Sind die Wahlen nicht oftmals ziemlich alternativlos? Regieren nicht meist andere, jedenfalls nicht das Volk? Und ist es nicht so, dass Stimmen zählen, aber Ressourcen entscheiden? Ferner sollen die Demokratien besonders lernfähig sein? Das klingt gut. Aber benötigen nicht selbst die besten Demokratien mitunter Jahrzehnte, um sich eines Problems anzunehmen? Man denke nur an die jahrzehntelange Vernachlässigung des Umweltschutzes, an die jahrzehntelange Vogel-Strauß-Politik gegenüber Folgeproblemen der Alterung der Gesellschaft oder an die offenbar unausrottbare Neigung zum nachlässigen Umgang mit der von der politischen Klasse verursachten Staatsverschuldung.

Die Demokratien sollen das bessere politische Führungspersonal haben? Das klingt plausibel, wenn man die Vielzahl machtbesessener, korrupter Herrscher in Autokratien Revue passieren lässt. Allerdings sind offenbar Einschränkungen angebracht. Hans-Peter Schwarz hat sie in seiner Bilanz des politischen Führungspersonals der Demokratien im 20. Jahrhundert auf die folgende, insgesamt wohlwollende Formel gebracht: „Ganz überragende Gestalten haben die Demokratien nur selten aufzuweisen, wohl aber viel guten Durchschnitt“ (Schwarz 1999: 341).

Die Demokratie hat eine hohe „politische Produktivität“, so heißt es, gemessen an politischen Gütern, die in den demokratischen Verfassungsstaaten hochgehalten werden. Aber wie passt das zur Gegenwartsfixiertheit der Demokratie, zu ihrer Neigung, mit Zukunftsinteressen recht sorglos umzugehen? Und liegt nicht das Ideal der Demokratie in immerwährendem Widerstreit mit sich selbst?

Offen will die Demokratie für alle Anliegen und für alle sein, unabhängig von Stand, Rang, Vermögen und Herkunft. Und doch ist sie exklusiv. Sie trennt zwischen Vollbürgern und Anderen. Sie trifft Entscheidungen – und schließt damit Nichtentschiedenes aus. Und sie trifft sie unter restriktiven Bedingungen, also mit begrenztem Dispositionsspielraum. Daran ändert auch das fortwährend Prozesshafte der Demokratie nichts, ihre fortdauernde „responsiveness to events“ (Markell 2006: 12), ihre ununterbrochene „Empfänglichkeit für Ereignisse“, so einer der neuesten Vorschläge zur Definition von Demokratie.

Die Demokratie bekommt viel Lob, doch muss sie auch harsche Kritik einstecken. Dass die Demokratie als „politische Gesellschaft“ (Greven 1999a) alles zur Disposition stellen kann, sofern sie nicht durch Gesetz und Verfassung gezügelt wird, ist seit der griechischen Antike ein Kernsatz der Demokratiekritik (Kapitel 1). Und dass die Demokratie der naturgegebenen Unbeständigkeit der Mitwirkenden an den Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen die „Unbeständigkeit der Zahl“ hinzufügt, gehört seit Thomas Hobbes zum Gemeingut der Demokratietheorie. Dass die Demokratie ferner anspruchsvolle Voraussetzungen hat, konnte man bereits bei Montesquieu und Rousseau nachlesen. Nur für Götter sei sie geeignet, behauptete Rousseau und fügte hinzu, dass die Repräsentation für die Volkssouveränität von Übel sei. Insoweit steht Bernard Manin (2007) in Rousseaus Fußstapfen, wenn er Wahl und Repräsentation als aristokratische Einrichtungen wertet und damit seine Meinung begründen will, wonach die modernen Demokratien eigentlich gar keine Demokratien seien. Nur das Los, nicht die Wahl, und die unmittelbare Volksherrschaft, nicht die Repräsentativverfassung, sind dieser Sicht zufolge die Zeichen echter Demokratie.

Auch Tocquevilles Demokratiekritik hat tiefe Spuren hinterlassen: Die „Tyrannei der Mehrheit“ und der Zielkonflikt zwischen Gleichheit und Freiheit gehören zum Standardrepertoire auch der neuesten Demokratiedebatte. John Stuart Mill spießte ein weiteres Problem der Demokratie auf: In ihr wirken, sofern Korrekturen ausbleiben, zahllose Inkompetente mit. Auch Schumpeter stößt in dieses Horn. Doch hat er sich mit dieser Erkenntnis abgefunden – im Unterschied zu Mill.

Die Lehre von der beteiligungszentrierten Demokratie trägt ebenfalls Beweismittel zur These der „Achillesferse der Demokratie“ und der „Demokratie als Problemerzeuger“ bei. „Zu wenig Partizipation“ oder auch „zu wenig Deliberation“ lautet ihr Urteil. Daraus folge zu wenig Schulung der Bürger und zu viel Spielraum für Eliten. „Erosion politischen Vertrauens und politischer Unterstützung in bzw. für die Demokratie“ ist eine weitere bedenklich stimmende Diagnose (Dalton 2004). Schwerstes Geschütz fahren sodann die kritischen Demokratietheorien auf.

Probleme des kollektiven Handelns sind der Demokratie eigen, wie Trittbrettfahren, zyklische Mehrheiten, Pfadabhängigkeit der Ergebnisse, Selektivität des Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses, ungleichgewichtige Mehrheiten und die Neigung zum Sankt-Florians-Prinzip: der Nutzen soll privatisiert und die Kosten tunlichst sozialisiert werden. Mancher politisch-philosophische Kritiker der Globalisierung sieht die Demokratie als Spielball globaler Märkte, als Fall eines uneingelösten Versprechens (Marti 2006). Von dort ist es nicht mehr weit zur Meinung, dass die Demokratie nicht „government of the people, by the people, and for the people“ sei, wie bei Abraham Lincoln, sondern „government of the people, by markets, and for corporations“ – eine Regierung des Volkes, durch Märkte und für Unternehmen, so die großwirtschaftskritische, kapitalismuskritische Kritik.

Fast zu jedem Argument für die Demokratie gibt es mindestens ein gewichtiges Gegenargument (siehe Tabelle 18). Die Demokratie schafft die Voraussetzungen für Freiheit? Eine schöne Freiheit ist das, höhnen radikal-liberale Kritiker. Die Demokratie als Mehrheits Herrschaft der „Habenichtse“ führt letztendlich zu „Big Government“, zu einem Übermaß an Staatlichkeit, und ist insoweit „unverträglich mit Freiheit“ (The Economist 20.9.1997: 55) zumindest im Sinne des klassischen Liberalismus.

Auch die Überzeugung, die Demokratie verkörpere eine legitime Herrschaft, stößt auf Widerspruch. Die Demokratie bietet keinen sicheren Schutz gegen nichtauthentische Legitimation – so urteilen ihre Kritiker, beispielsweise Claus Offe (1972). Lange vor Offe hatte schon Robert Michels vor allgegenwärtiger Oligarchisierung gewarnt, gegen die auch die Demokratie nicht gefeit sei (Michels 1987a, 1987b). Unter Beschuss steht zudem das Argument, erst die konstitutionelle Zählung stelle die Demokratie auf eine grundrechtsfeste Basis. Doch ist das nicht am Ende eine Grundrechtsfesselung der Demokratie? Wird sie dadurch nicht paralytisiert (Gauchet 2002)? Und wer garantiert, dass die Beschlüsse der Gerichte nicht genau dieselben Pathologien haben wie die Mehrheitsregel oder das Konkordanzprinzip (Shapiro 2003)? Außerdem wird die These hinterfragt, die Demokratie verschaffe den Bürgern die Mitsprache beim Regieren. Doch wie viel ist die Mitsprache noch wert, wenn die Komplexität des Regierens zu groß geworden ist und die Chancen politischer Steuerung stagnieren oder schrumpfen (Heil/Hetzel 2006)?

Tabelle 18: Typische Schwächen der Demokratie

Verfassungspolitische Defekte	
1.	Zielkonflikt zwischen Gleichheit und Freiheit
2.	„Unbeständigkeit der Zahl“ zusätzlich zur Unbeständigkeit der menschlichen Natur (Thomas Hobbes, <i>Leviathan</i> )
3.	Neigung zur „Tyrannei der Mehrheit“ (Alexis de Tocqueville 1835/1840)
4.	Abstrakte Gleichheit ohne Würdigung der Qualifikationen der Bürger
5.	Vor allem in nichtkonstitutionellen Demokratien Neigung der Volksherrschaft zur Verselbständigung zulasten der Gesetzesherrschaft
6.	Im Zeitalter von Globalisierung und transnationaler Politik hohe Spannung zwischen (nationalstaatlich verankerter) Demokratie und nichtdemokratischer, expertokratischer inter- und transnationaler Politik
7.	Demokratie als ein Ideal, das mit sich selbst im Widerstreit liegt: Es will offen für jeden und alles sein – und ist doch exklusiv
Prozessdefekte	
8.	Der Volkswille ist „fiktiv, fehlbar und verführbar“ (Offe 1992: 127)
9.	Selektive Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse: Ausfilterung utopischer und oft auch konflikt- und organisationsschwacher Interessen
10.	Dauerwahlkampf erzeugt Fieberzustände und führt zu „Politik als Ritual“ und „Politik als Spektakel“ (Edelman 1976, 1988)
11.	Kommerzialisierung der Politik, Politiker werden zu „Reklametechnikern“
12.	Tendenzielle Überwucherung der Gesellschaft und der Wirtschaft durch den von der „politischen Klasse“ gelenkten „Parteienstaat“
13.	Haltlosigkeit und Wankelmütigkeit als Kennzeichen des „demokratischen Menschen“ (Platon, <i>Der Staat</i> ) und der Verfassungswirklichkeit
14.	Mediokres Führungspersonal
Ergebnisdefekte	
15.	Lücke zwischen hohem Anspruchsniveau der Demokratien und relativ geringer Steuerungsfähigkeit demokratisch legitimer Politik
16.	Steuerungs-Herrschaftsbändigungs-Konflikt: Der kurze Zeittakt und der limitierte Herrschaftsauftrag der Demokratie verringern die zur Problemlösung erforderliche Langfristplanung und schwächen das Durchhaltevermögen
17.	Das Streben nach Machterwerb und Machterhalt hat tendenziell Vorrang vor sachgerechter Politik
18.	Der tendenzielle Dauerwahlkampf stärkt das Machtstreben noch weiter.
19.	Neigung zu kurzfristiger Politik, Vorfahrt für Gegenwarts- und Blindheit für Zukunftsinteressen
20.	Die Demokratie erzeugt kostspielige Staatsinterventionen, stärkt „Verteilungskoalitionen“ (Olson 1982), befestigt einen überdimensionierten Wohlfahrtsstaat und neigt dazu, die Wirtschaft zu überlasten
21.	Dünne Stabilitätsdecke: Demokratien sind Staatsformen des Verfalls, gerinnen zu „defekten Demokratien“, zudem Erosion der politischen Unterstützung
22.	Demokratische Pfadabhängigkeit: Instabile Ergebnisse mit hochgradiger Abhängigkeit von den Spielregeln; kleine Variation der Spielregeln kann über Sieg oder Niederlage entscheiden

Schließlich werden der These von der Stabilität der Demokratien Verfallslehren entgegengehalten. Dazu gehören die auf Platon zurückführbare Lehre von der Selbstzerstörung der Demokratie (Leisner 1998), sodann die Theorie der demokratischen Zerstörung der Privatwirtschaft – von der Demokratie befürchteten nicht wenige Beobachter Krieg gegen Eigentum (Dunn 2005: Kapitel 3) oder zumindest kaum aufzuhaltende Schwächung des kapitalistischen Systems (Bernholz 2001) – und die Lehre von der Demokratieerosion, wie im Falle von Guéhenno „Ende der Demokratie“ (1994) und von Agnoli Involutions-These: Ihr zufolge degenerierten die demokratischen Parteien, Verfassung und Staat zu vor- oder antiparlamentarischen Formen (Agnoli/Brückner 1967, Agnoli 1986). Mildere – und empirisch besser passende – Varianten der Instabilitätsthese argumentieren demgegenüber, dass das Vertrauen in und die politische Unterstützung für die Politiker, die Parteien und die Institutionen in den meisten fortgeschrittenen Demokratien in den letzten 30, 40 Jahren spürbar geschwunden ist (Dalton 2004).

Die Demokratie ist eine Herrschaftsform, die nicht nur typische Stärken hat, sondern auch typische Schwächen, die nicht nur Probleme löst, sondern auch Probleme erzeugt oder verstärkt. Darüber unterrichten im Einzelnen die in Tabelle 18 zusammengestellten Argumente der Kritik. Sie reichen von verfassungspolitischen Mängeln, beispielsweise der Unterschreitung selbstgesetzter Ziele, über Prozessdefekte, wie Wankelmütigkeit der Willensbildungsprozesse und Neigung zur „Politik als Spektakel“ (Edelman 1976) oder zum „Theaterstaat“ (Reinhard 2007: 27ff.), bis zu Ergebnismängeln, wie der demokratischen Pfadabhängigkeit.

## 26.4 Abwägungen

Wägt man das Für und Wider der Demokratie ab, zeigt sich, dass nur Weniges unstrittig ist. Auf ein hohes Maß an Zustimmung können die folgenden Aussagen zählen – sofern sie auf die stabilsten, seit längerem funktionsfähigen Demokratien bezogen werden und die defekten Demokratien ausschließen:

- Die Demokratie kann sich ein solides Legitimationsfundament zugutehalten.
- Dass sie auch die Bürger stärker einbinden, fordern, fördern und schulen kann als andere Regime, schlägt ebenfalls zu ihren Gunsten zu Buche,
- ebenso ihr Alleinstellungsmerkmal bei der Nachfolgefrage: Die Demokratie ist eine Methode, mit der Herrscher auf effiziente und relativ effektive Weise und ohne Blutvergießen gewählt und abgewählt werden.

- Die Machtwechselchancen in der Demokratie sind um ein Vielfaches größer als in Autokratien. Das bedeutet nicht notwendig häufigere Regierungswechsel. Zentral ist aber das Damoklesschwert, das in der Demokratie über jeder Regierung schwebt: Stimmen-, Mandats- und Ämterverlust in Wahlen oder Abstimmungen.
- Die Demokratie hat beachtliche Chancen, das „Loser's Consent“-Problem zu lösen, insbesondere durch Schutz und Einbindung der Opposition.
- Im Unterschied zu allen anderen Herrschaftsformen können die Bürger in der Demokratie das Tun und Lassen der Politik wirkungsvoll sanktionieren: durch ihre Wählerstimmen und durch sonstige Einflussnahme auf die politische Willensbildung.
- Die Demokratie hat einen kurzen Zeittakt mit ambivalenten Wirkungen. Er beeinträchtigt die Fähigkeit der Politik zur Langfristplanung und zum Durchhalten bei großen, langwierigen Herausforderungen. Doch erlaubt der kurze Zeittakt auch die rasche Sanktionierung unliebsamer Politik.
- Die Demokratie hat eine hohe Befähigung unter Beweis gestellt, oppositionelle Kräfte einzubinden.
- Die Demokratien sind nicht notwendig friedfertiger, aber gegeneinander führen sie keinen Krieg.
- Gleichwohl ist der Demokratie ein hohes Maß an Pfadabhängigkeit eigen: Schon geringe Variationen der Spielregeln können über Sieg oder Niederlage entscheiden.

Alle anderen Befunde über Stärken und Schwächen der Demokratie sind weniger eindeutig – teilweise aufgrund von Begründungsmängeln (Nida-Rümelin 2006), zum Teil weil weder Pro noch Kontra zutreffen (Forndran 2002). Ein Beispiel: Die Deutung als Staatsform des Verfalls hat die Demokratie seit Platons *Der Staat* begleitet. Ihr verwandt ist die These vom krisenhaften Kreislauf, in den die Demokratie sich verstricke (Leisner 1998): Der führe von der Selbstgefährdung über den Weg in den „Gleichheitsstaat“ (ebd.: 199ff.) und die „Demokratische Anarchie“ (ebd.: 451ff.) zum Ruf nach einem ordnenden oder zerstörenden politischen Führer. Doch die Verfallslehren gehen über entgegenstehende Befunde hinweg. Eine überaus stattliche Anzahl von Demokratien ist mittlerweile stabiler als viele Autokratien – die im Kapitel 25 analysierten „Demokratisierungswellen“ veranschaulichen das. Überdies ist das politische Leistungsprofil der Demokratien, einschließlich ihrer Lebensdauer, zu unterschiedlich, um es über einen Kamm zu scheren (Lijphart 1999).

Teils zutreffend, teils unzutreffend, lautet der Befund bei der Überprüfung anderer Aussagen der Tabellen 17 und 18. Heftig diskutiert wird die These des Parteienstaates (siehe Kapitel 21). Zweifellos verhalten sich die Parteien auf den politischen Märkten wettbewerbsorientiert und streben nach Machterwerb und Machterhalt durch Stimmenfang und Ämterbesetzung. Das kollidiert oft mit der Aufgabe, an der Willensbildung so teilzunehmen, dass die Präferenzen der Bürger angemessen berücksichtigt und zu entscheidungsfähigen Alternativen gebündelt werden (von Arnim/Neiny/Iltner 2006). Unausweichlich ist die Kollision jedoch nicht. Ob sie zustande kommt und welchen Schaden sie verursacht, hängt von vielerlei ab: von der politisch-ideologischen Distanz zwischen den Parteien und den Wählern, von der innerparteilichen Demokratie und der Offenheit der Parteien gegenüber ihrer Umwelt, von der Stärke oder Schwäche alternativer Bahnen der Interessenartikulation und -bündelung beispielsweise in Verbänden, Bürgerinitiativen und direktdemokratischen Institutionen, sowie vom Ausmaß, in dem der Parteienwettbewerb durch unumstößliche Festlegungen gezügelt wird, beispielsweise durch Verfassungsgebote oder verbindliche Entscheidungen des Verfassungsgerichts oder durch Kompromisszwänge, wie im Bund-Länder-Verhältnis.

Der Demokratie halten viele zugute, dass sie die Transparenz des politischen Geschehens erhöht, den Machtmissbrauch eindämmt und für ein offenes, lernfähiges politisches System sorgt, und zwar durch Konkurrenz um Wählerstimmen, offenen Kampf zwischen den politischen Strömungen und verfassungsstaatliche Sicherungen. Allerdings wird die Lernfähigkeit in dem Maße vermindert, in dem der Parteienwettbewerb oligopolisiert wird und die Regierung ihre Machtposition mittels gezielter Patronage abschottet. Ist die Regierung gar in umfassende Korruption verstrickt, wie häufig in defekten Demokratien, sinkt die Qualität der Demokratie auf bedrohlich niedrige Werte.

Zum Selbstverständnis der modernen Demokratie, vor allem der Mehrheitsdemokratie, gehört die Überzeugung, die Mehrheitsregel sei ein faires, effizientes und effektives Entscheidungsprinzip. Doch auch diese Auffassung bedarf der Korrektur (Kapitel 19). Die Mehrheitsregel kann zur Mehrheitstyannei führen. Zudem zwingt sie den Beteiligten widersprüchliche Orientierungen auf (Scharpf 1991, 1993a, 1993b): Sie verlangt von ihnen Gemeinwohlorientierung, nötigt aber gleichzeitig zu konkurrenzorientiertem Verhalten. Doch warum sollte Letzteres dem Gemeinwohl zuträglich sein? Ferner liegt die „Achillesferse“ der Mehrheitsregel darin, dass sie fair nur funktioniert, wo „keine auf Dauer verfestigte Mehrheits-Minderheitskonstellation“ besteht (Lehmbruch 1999: 405).

Ohne Berücksichtigung des heilsamen Zusammenhangs zwischen Demokratie und Verfassungsstaat wird die Demokratietheorie nicht weiterkommen (Böckenförde 2004, Becker/Lauth/Pickel 2001), auch wenn die Konstitutionalisierung den demokratisch bestimmbaren Spielraum verkleinert. Wer den Verfassungsstaat aus der Praxis und der Theorie der Demokratie ausblendet, verleiht dem Demos unbegrenzte Kraft und im ungünstigsten Fall zerstörerische Gewalt. Davon zeugen die Lehren von Rousseau oder von Marx ebenso wie die Funktionsweise der „Volksdemokratien“ in den sozialistischen Staaten des „Ostblocks“ oder die Trends in jenen „defekten Demokratien“, die mit weitreichender Gestaltungsmacht des Zentrums ausgestattet sind. Das „System Jelzin“ im Russland der 1990er Jahre ist ein Beispiel, die Ausschlichtung populistischer Gelegenheiten der Demokratie durch den seit 1999 regierenden Präsidenten Venezuelas, Hugo Chávez, ein zweites.

Allerdings ist der Zusammenhang zwischen Verfassungsstaat und Demokratie komplexer, als es Habermas' Vorschlag der Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaates nahelegt. Habermas zufolge ist im Zeichen einer vollständig säkularisierten Politik „der Rechtsstaat ohne radikale Demokratie nicht zu haben und nicht zu erhalten“ (Habermas 1992b: 13). Zweifellos kann einerseits eine vitale Demokratie die rechtsstaatliche Ordnung stützen. Andererseits kann Rechtsstaatlichkeit aber auch auf semidemokratischer Grundlage oder ohne demokratische Basis entstehen und aufrechterhalten werden. Die heutigen westlichen Verfassungsstaaten beispielsweise haben ihre rechtsstaatlichen Elemente meist früher als die Demokratie ausgebildet. Obendrein besteht ein Spannungsverhältnis zwischen dem auf Volkssouveränität beruhenden Demokratieprinzip und dem Rechtsstaat, der sich Verfassungs- und gegebenenfalls Grundrechtssouveränität auf die Fahnen geschrieben hat.

Die Stärken und Schwächen der Demokratie sind auch hinsichtlich der politischen Steuerung, der Staatstätigkeit, zu erörtern. Wird das unterbelichtet, wie in den beteiligungszentrierten Demokratietheorien, schrumpft der potenzielle Ertrag der Theorie. Die Qualität einer Demokratie erweist sich an der Gediegenheit ihrer politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse, aber eben auch an ihrem Problemlösungsvermögen. Lincolns eingangs zitierte Demokratiedefinition hat dies im Griff: Demokratie ist „government of the people, by the people, and for the people“, so hieß es dort. Aber offen ist, ob die Demokratien diesen Bestimmungen wirklich Genüge tun. Ihre Fürsprecher bejahen diese Frage – mit Ausnahme des „government by the people“, das gemeinhin ersetzt wird durch „Regierung durch die gewählten Repräsentanten“. Das Problem ist jedoch, dass dem Lob ernst zu nehmende Zweifel an der Leistungskraft der Demokratie ge-

genüberstehen. Der These der Berechenbarkeit der Demokratie halten Kritiker den „Stop-and-go“-Charakter mehrheitsdemokratischer Politik vor und zeigen zudem auf „wandernde“ oder „zyklische Mehrheiten“ (Kapitel 15). Ferner sind die Regierungen in einer Demokratie oft mit dem Problem der Lücke zwischen hohen Erwartungen der Bürger und relativ geringen Steuerungsressourcen der Politik konfrontiert. In Demokratien kann diese Lücke sogar besonders groß werden, weil die den Regierenden zur Verfügung stehende Manövriermasse klein ist und die politischen Handlungsschranken massiv sind.

Die These der großen Steuerungsfähigkeit demokratischer Regierungen bedarf noch weiterer Einschränkung. Eine besondere Schwierigkeit jeder demokratischen Regierung ist der Konflikt zwischen ihrem befristeten Herrschaftsauftrag und Langfristvorhaben der Politik. Der eigentümlich kurzfristige Zeitrhythmus der Demokratie (Linz 1998) entspricht nicht dem einer Politik, die in sozialer, sachlicher und zeitlicher Hinsicht aufwendige Koordination erfordert und lange Planungs- und Vollzugszeiträume benötigt. Insoweit ist der Demokratie ein erhebliches Koordinations- und Gestaltungsdefizit eigen. Gibt es im politischen System keine anderweitigen Arrangements, die diese Mängel aufwiegen, beispielsweise einen Verbund von Interessenverbänden und Staat oder Politik „am Staat vorbei“ (Ronge 1980), etwa durch Selbstkoordination von Verbänden oder Unternehmen, wird aus diesem Defizit ein Strukturdefekt des politischen und gesellschaftlichen Systems. Unbeweglichkeit und langfristig drohende Unregierbarkeit können jedoch vermieden werden, beispielsweise durch das Hinzutreten von Koordinierungs- und Planungsarrangements. Koordination der Sozialpartner oder Koordination der Politik von Regierung, Notenbank, Gewerkschaften und Unternehmen im Kontext einer „koordinierten Ökonomie“ (Soskice 1990) sind Beispiele.

Ein Hauptkennzeichen der Demokratie ist, so kann man von Tocqueville lernen, der Vormarsch der Gleichheit. Je nach Standort wird die Herstellung und Bewahrung von Gleichheit aber als Problemlösung oder Problemerzeugung betrachtet. Mehr Gleichheit kann stabilisieren, vor allem wenn sie einen Zustand krasser, als unerträglich empfundener Ungleichheit beseitigt. Nivellierung ebnet allerdings Tiefen und Höhen gleichermaßen ein. Daraus können neue Probleme erwachsen. Tocqueville war bei seiner Analyse der Demokratie in Amerika zwischen beiden Sichtweisen – Problemlösung und Problemerzeugung – hin- und hergerissen. Diese Spannung charakterisiert auch die Demokratiedebatte nach Tocqueville. Verteidiger der Demokratie würdigen ihre gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Stabilisierungsleistungen. Ihre Berechenbarkeit preisen sie, die weitgehend friedliche Bewältigung von Konflikten und die relativ verlässliche

Vermittlung zwischen Gesellschaft und Politik ebenso. Allerdings wird die Demokratie auch hart kritisiert: Der Konkurrenzkampf um Wählerstimmen und die Leitung durch schwächliche politische Führungen erzeugen nicht selten eine „Gefälligkeitsdemokratie“, die mittels kostspieliger Geschenke und Vergünstigungen zugunsten von Sonderinteressen die Wirtschaft und die Gesellschaft überlastet. Ein rares Exemplar seiner Gattung ist der Politiker, der vor Wahlen seinen Wählern keine Wahlgeschenke verspricht.

In welchem Ausmaß die Demokratie dem wirtschaftlichen Handeln abträglich oder ihm bekömmlich ist, wird kontrovers diskutiert. Unterschiedliche Schulmeinungen prallen in der Debatte aufeinander. Auf der einen Seite findet man die beispielsweise von Mancur Olson (1982) vertretene These, mit zunehmendem Alter der Demokratie wachse eine nach Zahl und Gewicht größer werdende Gruppe von „Verteilungsköalitionen“ heran, die ihre Sonderinteressen zum Schaden der Gesamtheit durchsetzen (Weede 1990). Auf der anderen Seite steht die Lehrmeinung, dass insbesondere „koordinierte Ökonomien“ (Soskice 1990), also Volkswirtschaften mit sozialpartnerschaftlichen Arbeitsbeziehungen und kooperativer Koordinierung der wichtigsten wirtschaftspolitischen Akteure, so leistungsstark sind, dass sie auch Lasten, die ihnen die Demokratie aufbürdet, schultern. Für beide Schulmeinungen gibt es Belege – allerdings jeweils aus unterschiedlichen Ländern und Perioden. Die Koordinationstheoretiker haben vor allem die Erfolgjahre der nordeuropäischen Länder und Österreichs vor Augen, die liberalen Theoretiker hingegen deklariert sich hauptsächlich an der Wirtschafts- und Beschäftigungsdynamik der meisten angloamerikanischen Demokratien insbesondere seit den ausgehenden 1970er Jahren. Aber beide Schulmeinungen bestreiten nicht, dass die modernen Demokratien jedenfalls seit Mitte des 20. Jahrhunderts für das wirtschaftliche Handeln mehr Sicherheit erzeugt haben als viele nichtdemokratische Regime, auch wenn der – beispielsweise in Steuern und Sozialabgaben fassbare – Preis für diese Sicherheit mitunter sehr hoch ist. Doch das ist ein gewaltiger Unterschied zu jenen Diktaturen, in denen die politischen Hauptziele das physische Überleben, der Machterhalt und die Wohlfandsmehrung des Diktators sowie der Clique seiner engsten Vertrauten und Unterstützer sind.

Allerdings kann die Demokratie mit schweren Wohlfahrtseinbußen einhergehen. Das wird von den Kontrahenten der eben erwähnten Debatte nicht ausreichend berücksichtigt. Wiederum bieten die „defekten Demokratien“ viel Anschauungsmaterial für die Überdehnung des politischen Eingriffs in die Wirtschaft.

Diese Kosten-Nutzen-Bilanz der Demokratie ist facettenreicher als die der Loblieder auf die Demokratie und vielgestaltiger als das Positivurteil, das Selbstbeschreibungen der Demokratie in Verfassungsurkunden und im Staatsrecht gemeinhin enthalten. Über das Für und Wider der Demokratie wird nach wie vor heftig gestritten. Gewiss ist nicht alles, was unter Pro und Kontra aufgeföhren wird, erfahrungswissenschaftlich gleichermaßen gut abgesichert. Aber insgesamt verdeutlicht die Bilanzierung von Leistungen und Mängeln, dass auch die Demokratie neben Stärken beträchtliche Schwächen hat, neben Vorzügen schwerwiegende Nachteile, und dass sie nicht nur Nutzen stiftet, sondern auch erhebliche Selbstgefährdungen und andere Probleme mit sich bringt. Folglich ist bedingungsloses Feiern der Demokratie nicht angebracht, sondern nüchternes Abwägen ihrer Vorzüge und Nachteile.

Beim Abwägen der Vorzüge und Nachteile der Demokratie ist – zusätzlich zum konventionellen ideengeschichtlich inspirierten Bilanzieren – dreierlei zu prüfen: Worin bestehen die Vorzüge und worin die Nachteile verschiedener Demokratieformen? Wie gut oder schlecht schneiden die Demokratien ab, wenn man sie mit Autokratien vergleicht? Und wie gut sind die Demokratien dafür gewappnet, gegenwärtige und absehbare zukünftige Herausforderungen zu meistern? Davon handeln das nächste und das letzte Kapitel dieses Buches.

## Kapitel 27

### Ist die Demokratie wirklich die beste Staatsverfassung? Befunde des Demokratie-Autokratie-Vergleichs

Wie leistungsfähig ist die Demokratie? Ist sie trotz ihrer Mängel wirklich die relativ beste aller bislang erprobten Staatsformen, so die „Churchill-These“ (Rose/Mishler 1996)<sup>4</sup>? Wie viel bleibt von ihrem Glanz übrig, wenn die Demokratie aus der Perspektive der empirisch vergleichenden Forschung beobachtet wird, und nicht aus dem Blickwinkel ihrer Selbstbeschreibung, ihrer Lobredner oder hochfliegender normativer Modelle? Übertrifft die Demokratie tatsächlich alle anderen Staatsformen? Soll die „Churchill-These“ alle neuen Demokratien der dritten und der vierten Demokratisierungswelle einschließen, auch die „defekten“ Exemplare? Gilt sie etwa auch für die durch Exklusion von Volksgruppen geprägte „ethnische Demokratie“ (Peled 1992)? Und selbst wenn die Demokratie alle alternativen Formen der Koordinierung sozialer Interaktionen übertrifft (Nida-Rümelin 1999), Märkte beispielsweise oder Hierarchie oder richterliche Entscheidungen (Knight/Johnson 2007), bleibt zu klären, ob sie wirklich auch dann die beste Staatsform bleibt, wenn man sie mit allen anderen Regierungsformen vergleicht, wenn man ihre Stärken und Schwächen mitbedenkt und berücksichtigt, dass es Demokratieformen mit unterschiedlichster Demokratiequalität gibt.

Von diesen Fragen handelt das vorliegende Kapitel. Es gründet auf dem Vergleich des Leistungsprofils von Demokratien und Autokratien, so die zusammenfassende Bezeichnung für gemäßigte und ausgebaute Autokratien nach Tabelle 14 im Kapitel 22. Erfasst wird das Leistungsprofil anhand eines Fünfecks aus Partizipation, Legitimation, Effektivität, Effizienz und Transparenz sowie weiteren Indikatoren politischer Produktivität (Almond u.a. 2008: 147ff.). Zu diesen gehören insbesondere die Fähigkeit zur Anpassung an Veränderungen im Umfeld der Politik und an politikinterne Herausforderungen, Rechenschaftspflichtigkeit, politische Unterstützung und Akzeptanz, Wohlfahrt, Sicherheit der Bürger, Systemaufrechterhaltung, Einhaltung von Regeln und prozeduraler Gerechtigkeit sowie Liberalität. Das sind größtenteils Messlatten mit einem euroatlantischen, pro-verfassungsstaatlichen, pro-demokratischen Bias (Möller 2003:

<sup>4</sup> Diese These ist nach Winston Churchill benannt, Großbritanniens Premier 1940-45 und 1951-55. Churchill hatte im Unterhaus am 11.11.1947 die Demokratie mit folgenden Worten charakterisiert: „No one pretends that democracy is perfect or all wise. Indeed, it has been said that democracy is the worst form of Government except all those other forms that have been tried from time to time“ (Churchill 1974: 7566).

50). Allerdings werden sie ergänzt durch Output- und Ergebnisindikatoren regimeübergreifender Art, wie Sicherheit und Wohlfahrt (Roller 2005).

Der Demokratie-Autokratie-Vergleich fördert vier Hauptbefunde zutage. Erstens: Die Demokratien, vor allem ihre etablierten, nicht defekten verfassungsstaatlichen Spielarten, zeichnen sich durch höhere politische Produktivität aus. Sie profitieren tatsächlich vom „Demokratievorteil“ (Halperin/Siegele/Weinstein 2005). Zweitens: Die Überlegenheit der Demokratien wird im traditionellen Demokratie-Autokratie-Vergleich allerdings oft überschätzt. Verantwortlich ist eine fehlerhafte Methodologie des Vergleichs, welche die Demokratie mit fremden Federn schmückt. Drittens: Zum Leistungsprofil der Demokratien gehören Licht, Schatten und Grautöne. Viertens: Nur eine spezielle Gruppe von Demokratien qualifiziert sich für das Prädikat des relativ besten Staates.

#### 27.1 Der erste Befund: „Demokratievorteil“

Der politischen Produktivität nach zu urteilen, sind die Demokratien, vor allem ihre etablierten Spielarten, den Nichtdemokratien überlegen. „Etablierte Demokratien“ meint die stabilen, seit mehreren Dekaden fest verwurzelten verfassungsstaatlichen Demokratien überwiegend europäischer und nordamerikanischer Herkunft. Von ihrem „Demokratievorteil“ (Halperin/Siegele/Weinstein 2004) zeugt ein beträchtlicher Teil des Staatsformenvergleichs. Berg-Schlosser/Kersting (1997), Wintrobe (1998), Siarott (2005) und Lipset/Lakin (2004) sind Beispiele für viele andere. Und nur Parteigänger des Totalitarismus widersprechen und lobpreisen gar den leninistisch-stalinistischen Kommunismus, so vor nicht allzu langer Zeit Luciano Canfora (2006) in einem bedrückenden Dokument der Geschichtsklitterung (Baberowski 2006).

In der Fachliteratur aber ist der „Demokratievorteil“ der etablierten Demokratien jedenfalls in wichtigen Politikfeldern im Grundsatz nicht strittig. Bei den meisten Prüfsteinen der „politischen Produktivität“ schneiden die etablierten Demokratien weitaus besser ab als ihre mehr oder minder defekten Gegenstücke. Noch viel größer ist der Abstand zu den Autokratien (Tabelle 14).

Gewiss gliedern sich die fragilen Demokratien wie auch die Autokratien in unterschiedliche Spielarten. Letztere können mit Merkel in neun Regime unterteilt werden: 1. parteigesteuerte kommunistisch-autoritäre, 2. faschistisch-autoritäre, 3. militärische, 4. korporatistisch-autoritäre, 5. rassistisch-autoritäre, 6. autoritäre, modernisierende, 7. theokratisch-autoritäre, 8. dynastisch-autoritäre und 9. sultanistisch-autoritäre Staatsverfassungen (Merkel 2008: 45ff.). Überdies variiert

das politische Leistungsprofil je nach Autokratievariante (Brooker 2000). Und doch sind viele Unterschiede zwischen den Autokratien und den etablierten Demokratien größer als die Variation in der Gruppe der Autokratien. Ein mit Händen greifbarer Unterschied liegt im Status der politischen Opposition: In der Demokratie ist sie legal, in der Autokratie illegal (Möller 2007). Ein zweiter zentraler Unterschied liegt in den Konstruktionsprinzipien des Machtspiels. Dem Konstruktionsprinzip der Demokratie entspricht ein Wettbewerb mit beträchtlicher Wahrscheinlichkeit des Machtverlustes der Regierenden. Dem Konstruktionsprinzip der Autokratie aber entspricht, dass die Regierung mit guten Erfolgsaussichten darum kämpft, dass ihr die Macht nicht entrissen wird. Entsprechend unterschiedlich sind die Anreize für das Regierungshandeln: In Demokratien geht es primär um Werbung einer zum Machterwerb- oder Machterhalt hinreichend großen Wählermasse, in den Autokratien vorrangig um Neutralisierung jener, die dem Machterhalt gefährlich werden könnten (Kirsch 2004: 379ff.).

Den verschiedenartigen Machtspielen liegt ein dritter zentraler Unterschied zugrunde: In den Demokratien ist die Legitimität von Herrschaft von größter Bedeutung. Sicherlich schmücken sich auch Diktatoren gerne mit Legitimität – aber wenn es dazu nicht reicht, genügt als Ersatz vielfach Bestechung, Ausschluss, Androhung von Repression oder rohe Gewalt.

Die demokratische Legitimität schließt die Chance ein, die Regierung zu wählen und abzuwählen, und zwar zeitlich befristet. Diese Chance bringt weitere Vorteile mit sich. Sie zwingt die politische Führung in der Regel zu sorgfältigerer Rechenschaftslegung und veranlasst sie zu größerer Rücksichtnahme auf Präferenzen und Präferenzänderungen der Wähler. Das alles schafft in der Summe ein tragfähigeres Bindeglied zwischen den Bürgern und der politischen Führung als die hierarchische Steuerung, die autokratische Regime charakterisiert.

Der Staatsformenvergleich zeigt überdies, dass die politischen Vorgänge jedenfalls in den etablierten Demokratien meist besser kalkulierbar sind. Zudem erweitern die größere Vorhersehbarkeit und die geringere Ungewissheit in den Demokratien den Zeithorizont, in dem die Bürger ihre gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Aktivitäten planen und durchführen können. Das schafft stabilere Rahmenbedingungen für die individuelle Lebensführung und für wirtschaftliches Handeln (Olson 2000).

Lob erhalten die Demokratien auch dafür, dass sie die Legislative und die Exekutive wirkungsvoller zügeln als andere Regime. Besonders wirkungsvoll gezügelt werden die gesetzgebende und die vollziehende Gewalt dort, wo sie machtbeschränkenden und -aufteilenden Institutionen unterworfen werden, wie

dem Rechtsstaat, dem Bundesstaat oder divergierenden Mehrheiten in der Ersten und der Zweiten Kammer des Parlaments.

In den etablierten Demokratien werden zudem die Bürgerrechte weit besser geschützt als in Autokratien – insbesondere aufgrund ihres Pluralismus und der hohen Wertschätzung, die in ihnen die Judikative genießt. Und beim Schutz der Beteiligungs- und der Freiheitsrechte übertreffen die etablierten Demokratien in der Regel auch die defekten Demokratien um Längen.

Analysen einzelner Politikfelder untermauern die These vom „Demokratievorsprung“. Die Bildungspolitik, die Wissenschaftspolitik und die Steuerung der Arbeitsbeziehungen durch den Gesetzgeber sind Beispiele. In diesen Feldern kommen den Bürgern einer etablierten Demokratie ebenfalls erheblich mehr Freiheitsgrade zu als den Staatsbürgern einer Autokratie (vgl. Hepple 1986, Armingeon 1994). In der Sozialpolitik sind die meisten wirtschaftlich entwickelten Demokratien ihren Konkurrenten ebenfalls überlegen (Schmidt 2005c: 233ff.) – auch wenn der wirtschaftliche Entwicklungsstand bei der Analyse konstantgehalten wird (Zweifel/Navia 2000). Hinzu kommen regimespezifische Prämien. In der Sozialpolitik gibt es eine „Demokratie-Prämie“ (Hockerts 1998: 19) für die ältere Bevölkerung. Die sozialistischen Staaten hingegen förderten in der Sozialpolitik vorrangig die staatstragenden Kräfte sowie produktions- und reproduktionsrelevante Gruppen, insbesondere Arbeitskräfte, Familien mit Kindern oder berufstätige Alleinerziehende. Den Sozialschutz für Ältere und andere produktionsferne Gruppen aber stellten sie hinten (Schmidt 2006a).

Allerdings ist die demokratische Staatsverfassung keine absolute Garantie für gutes Regieren. In ihr wirkt ein „jakobinisches Element“ (Eisenstadt 2005: 60) nach, das von dem Glauben an die Möglichkeit beseelt wird, „die Gesellschaft durch eine allumfassende politische Aktion umzubauen“ (Eisenstadt 2005: 60) – ein Element, das sich historisch aus mittelalterlichen eschatologischen Quellen schöpft und in Widerstreit mit Pluralismus und Verfassungsstaatlichkeit steht (ebd.). Es ist allein aus diesem Grund nicht verwunderlich, wenn auch in der Demokratie Verletzungen von Menschenrechten und Verstöße gegen Eigentumsrechte vorkommen (Linz 1996, Kean 2005, Mann 2005). Das ist insbesondere in jungen und allgemein in vergleichsweise fragilen Demokratien gegeben, aber nicht ausschließlich, wie sich am Falle der „militanten Demokratie“ studieren lässt (Müller 2004). In Kriegszeiten neigen aber auch die etablierten Demokratien zu großflächiger Repression. Nicht wenige Staatsbürger japanischer und deutscher Herkunft wurden in den Jahren des Zweiten Weltkrieges in den USA in Internierungslager abgeschoben, um nur ein Beispiel zu erwähnen.

Insgesamt aber werden die Bürgerrechte in den etablierten Demokratien stärker respektiert als in Autokratien und stärker als in defekten Demokratien (Poe/Tate/Keith 1999). Zudem können die Bürger der Demokratien, insbesondere die der verfassungsstaatlichen Demokratien, gegen die Verletzung ihrer Rechte durch eine der Staatsgewalten klagen. Außerdem haben sie spürbar größere Chancen auf einen fairen richterlichen Prozess als die Bürger in Ländern mit defektem Rechtsstaat.

Zu den Vorzügen der Demokratien gehört die Konfliktregelung: Sie ist insgesamt besser kalkulierbar, verläuft gewaltfreier und gewinnt nicht selten auch die Akzeptanz der Verlierer einer Wahl oder einer Abstimmung. Ein wesentlicher Grund dafür liegt im Spielregelwerk der Demokratie: Es hält dem Verlierer einer Abstimmung die Siegeschance zu einem späteren Zeitpunkt offen. Auch deshalb kann die Akzeptanz einer Niederlage seitens des Verlierers das „Loser's consent“-Problem, die gefährliche Spannung zwischen der politischen Gleichheit aller Stimmbürger und der fundamentalen Ungleichheit zwischen den Gewinnern und den Verlierern einer Wahl, lindern (Anderson u.a. 2005).

Außerdem sind die Demokratien, insbesondere die fest verwurzelten unter ihnen, in der Regel lernfähiger als nichtdemokratische Regime, nicht zuletzt aufgrund besser funktionierender Frühwarnsysteme im Willensbildungsprozess.

Selbst im Lichte von Messlatten, die im Unterschied zu den bislang erörterten Indikatoren nicht demokratieaffin sind, sondern regimeunspezifisch, erweisen sich insbesondere die etablierten Demokratien als leistungsfähiger als Nichtdemokratien. Ein Beispiel ist ihre lange Lebensdauer – oberhalb eines bestimmten Standes wirtschaftlicher Entwicklung (Przeworski u.a. 2000). Hinzu kommen Konkurrenzvorteile bei anderen Fragen „politischer Effektivität“ (Roller 2005), wie Schutz ihrer Bürger vor innerer und äußerer Gewalt. Es lebt sich in den meisten liberalen Demokratien sicherer als anderswo (Kailitz 2006: 209). Aber auch beim Streben nach sozialer Gerechtigkeit und Eindämmung sozialer Ungleichheit schneiden etliche Demokratien besser als andere Staaten ab (Merkel u.a. 2003, 2006). Insgesamt sind die Demokratien auch beim Umweltschutz besser als die Autokratien, jedenfalls ab einer relativ hohen wirtschaftlichen Entwicklungsstufe (Weidner/Jänicke 2002, Saretzki 2007).

Wie schon erwähnt, liegt ein weiterer Vorzug der Demokratie darin, dass sie untereinander nicht Krieg führen. Deshalb reduziert ein zunehmender Anteil der Demokratien an der Gesamtzahl der unabhängigen Staaten die Kriegswahrscheinlichkeit und das Sicherheitsdilemma in den zwischenstaatlichen Beziehungen. Das setzt Ressourcen für zivile Zwecke frei, beispielsweise für „Handels-

staatspolitik“, also Wohlstandsmehrung durch zivilwirtschaftliches, weltmarktoffenes Tun und Lassen statt für „Machtstaatspolitik“ (Rosecrance 1986).

Studien zu den Staatsausgaben stützen diese Auffassung. Ein Beispiel: Eine erkleckliche Anzahl von Autokratien gibt einen erheblich größeren Anteil des Wirtschaftsproduktes für Militärausgaben aus als die meisten Demokratien, mit Ausnahme des unter belagerungsähnlichen Umständen stehenden Israels. Das zeigen unter anderem die Jahresberichte des Stockholmer *Peace Research Institute* seit Beginn der 1970er Jahre (Groth u.a. 1993). Dabei ist die mitunter sehr große Dunkelziffer von Militärausgaben in autoritären Regimen noch nicht einmal berücksichtigt. Ähnliches dürfte für den finanziellen Aufwand für Innere Sicherheit gelten – man denke nur an die Wucherungen des Staatssicherheitsdienstes der Deutschen Demokratischen Republik. Doch vergleichbare Daten sind im Feld der inneren Sicherheit ein noch knapperes Gut als bei den Militärausgaben. Allerdings ist auch in Demokratien schon flächendeckend überwacht worden, in besonders großem Umfang in Demokratien mit Militanzneigung, wie den USA, aber auch in der ansonsten so bürgernahen Schweiz. Doch im Unterschied zu vielen Nichtdemokratien ist es unwahrscheinlich, dass die Politik der inneren Sicherheit die etablierten Demokratien in einen „Garnisons-“ oder einen „Polizeistaat“ verwandelt. Dem steht Vielerlei entgegen: die Unabhängigkeit der Richterschaft, die Autonomie der Medien und andere Barrieren, welche die Staatsgewalten, vor allem die Exekutive, an Verselbständigung hindern.

## 27.2 Der zweite Befund: Der Demokratievorteil wird mitunter überschätzt

Die bislang berichteten Befunde basieren hauptsächlich auf dem Vergleich etablierter Demokratien mit Autokratien. Die dabei zutage geförderten Unterschiede im Leistungsprofil wurden als Folge der Demokratie-Autokratie-Differenz gedeutet. Diese Deutung folgt gängiger Praxis des Demokratie-Autokratie-Vergleichs. Methodologisch ist sie allerdings nicht über jeden Zweifel erhaben. Die unterschiedlichen Leistungsprofile der Demokratien und der Nichtdemokratien könnten anderen Differenzen geschuldet sein, beispielsweise dem höheren wirtschaftlichen Entwicklungsstand der Demokratien, ihrer stärker säkularisierten politischen Kultur oder ihren stärkeren rechtsstaatlichen Traditionen.

Wer die Bedenken gegen den traditionellen Demokratie-Autokratie-Vergleich entkräften will, muss ihn erweitern. Vor allem sind ihm Kontrollvariablen hinzuzufügen, beispielsweise die gleichzeitige Berücksichtigung der möglichen Wirkkraft sozialökonomischer Determinanten und verfassungsstaatlicher Struk-

turen. Ein solchermaßen korrigiertes Forschungsdesign fördert neue Befunde zutage: Es zeigt, dass der traditionelle Vergleich das Leistungsprofil der Demokratie mitunter überschätzt. Ferner wird sichtbar, dass die Demokratie bisweilen mit fremden Federn geschmückt wird: Man lobt sie für Leistungen, die nicht die ihren sind, sondern die anderer Institutionen, beispielsweise des Rechtsstaats oder der höheren Wirtschaftskraft.

Ein Beispiel: Befragungen zufolge besteht ein Zusammenhang zwischen dem Demokratiegrad eines Landes (gemessen an der Politische Rechte-Skala von Freedom House wie in Tabelle 14) und dem Prozentsatz der Bevölkerung, der mit dem Funktionieren der Demokratie im eigenen Land relativ zufrieden ist (Klingemann 1999 und Norris 1999b: 251). Wie ist der Zusammenhang zu deuten: Erklärt der Demokratiegrad die Demokratiezufriedenheit? Gut möglich. Aber noch stärker ist der Zusammenhang zwischen der Demokratiezufriedenheit und dem wirtschaftlichen Entwicklungsstand! Das nährt die Vermutung, dass die Demokratiezufriedenheit zumindest teilweise auch vom wirtschaftlichen Wohlstand und den hierdurch gegebenen Chancen abhängt – ein Verdacht, den weitere Auswertungen des Verfassers mit den in Norris (1999a, 1999b) veröffentlichten Daten nicht ausräumen.

Ein zweites Beispiel: Wo eine demokratische Staatsverfassung fest verwurzelt ist, genießen die Bürger insgesamt und Minderheiten im Besonderen umfassendere Rechte und besseren Rechtsschutz als anderswo. Die umfassenderen Rechte und der bessere Rechtsschutz sind aber nicht allein der Demokratie zuzuschreiben. Bekanntlich kann eine Demokratie zur Tyrannei der Mehrheit neigen, sofern das Volk und seine Repräsentanten nicht institutionell gebremst werden. Die Bürgerrechte und ihr wirksamer Schutz hingegen kommen hauptsächlich durch einen funktionierenden Rechtsstaat zustande, also durch Zählung der demokratisch gewählten Legislative und Exekutive durch eine autonome Judikative.

Aber gehören Demokratie und Rechtsstaat nicht zusammen? Nicht notwendig! Demokratie und Rechtsstaat bezeichnen verschiedene Dimensionen von Staatlichkeit und sind deshalb auch begrifflich auseinanderzuhalten. Nun könnte eingewandt werden, dass Rechtsstaatlichkeit und etablierte Demokratie häufig koexistieren. Das trifft zu, doch die Koexistenz ist nicht zwingend. Entstehung und Struktur des Rechtsstaates sind von der Herausbildung und der Gestalt der demokratischen Staatsverfassung zu unterscheiden, und beide kovariieren nur teilweise. In manchen Demokratien ist der Rechtsstaat schwach, so in den „defekten Demokratien“. Allerdings gab und gibt es nicht- oder halbdemokratische Staaten mit beachtlicher Rechtsstaatsqualität, beispielsweise das Deutsche Reich von 1871 vor dem Übergang zur Weimarer Republik.

Ein weiteres Argument trägt zur genaueren Bestimmung des Leistungsvermögens der Demokratie bei. Die etablierten Demokratien etwa in Westeuropa und Nordamerika lobt man mitunter für ihren höheren Wohlstand und die meist besseren Lebensführungschancen ihrer Bürger. Doch auch der höhere Wohlstand entstammt nicht vorrangig der Demokratie, sondern der höheren Wirtschaftskraft der meisten etablierten Demokratien und der Sozialpolitik, die sie weit ausgebaut haben. Ob die Wirtschaft in den Demokratien schneller wächst als anderswo, kann bezweifelt werden. Wichtiger für das längerfristige Wirtschaftswachstum sind Rechtssicherheit, insbesondere intakte „Eigentumsrechte“, Marktwirtschaft, schlanker Staat und hohe Investitionen in das Bildungswesen (Obinger 2004). Diese Merkmale finden sich in manchen Demokratien (Bertelsmann Stiftung 2008), aber keineswegs in allen, und eben auch in autoritären oder halbautoritären Staaten, wie im „ostasiatischen Wohlfahrtsstaat“ (Rieger/Leibfried 1999).

Auch die hohe politische und soziale Stabilität, für die die etablierten Demokratien oft gepriesen werden, ist nicht einzigartig. Stabil können grundsätzlich auch andere Staatsformen sein, beispielsweise halbdemokratische oder autoritäre Regime, wenngleich oft um den Preis größerer Repression. Aber selbst wenn man davon absieht, sollten die Stabilisierungsleistungen der Demokratien nicht überschätzt werden. Zur Konsolidierung sind keineswegs alle Demokratien gelangt, und nicht alle konsolidierten Demokratien blieben stabil (Linz/Stepan 1988, 1996). So mancher Staat hat es nie weiter als bis zur „fragilen Demokratie“ (Casper 1995) gebracht. Davon zeugt auch die gesamte Forschung zu den defekten Demokratien. Nicht wenige demokratische Regime brachen zusammen: Die Weimarer Republik 1933, Österreich 1934 und eine erkleckliche Anzahl lateinamerikanischer Demokratien in den 1970er Jahren sind Beispiele (siehe Kapitel 24 und 25).

Der erweiterte Demokratie-Autokratie-Vergleich wirft auch neues Licht auf die Debatte um den „demokratischen Frieden“ (Schweitzer/Aust/Schlotter 2004, Pfetsch 2006a und 2006b, Geis/Müller/Wagner 2007). In dieser Debatte wurde behauptet, die Demokratien seien friedfertiger als autokratische Regime – aufgrund größerer Friedfertigkeit des Demos oder aufgrund institutioneller Anreize der demokratischen Staatsverfassung. In Wirklichkeit aber wurzelt die relative Friedfertigkeit von Demokratien nicht nur in der demokratischen Methode, sondern auch in den Begrenzungen, die der Konstitutionalismus ihrer Legislative und Exekutive auferlegt, ferner in Wirkungen der Größe eines Landes und in der aus vielen anderen Gründen zustande gekommenen Vorfahrt für die Politik einer „Zivilmacht“ oder eines „Handelsstaats“ anstelle von „Machtstaatspolitik“ (Rosecrance 1986). „Institutionenfrieden“ infolge der Mitgliedschaft in internationalen Organisationen kann ebenfalls wichtig sein (Geis/Wagner 2006: 278, 285).

Zudem sind den Demokratien sowohl Friedfertigkeit als auch Gewaltpotenziale eigen (Geis/Wagner 2006). Und im Konflikt mit nichtdemokratischen Staaten haben manche Demokratien nicht gezögert, militärische Gewalt einzusetzen, mitunter auch zu Zwecken der Friedenserzwingung (Geis/Brock/Müller 2006). Eindeutig friedfertiger als andere Staaten sind die Demokratien nur im Verkehr untereinander (Czempiel 1996).

Zudem erweist sich eine Differenzierung nach Demokratietypen als hilfreich. Diesmal hilft die Unterscheidung zwischen den Idealtypen der militanten und der pazifistischen Demokratie weiter (Müller 2002, 2004). Die pazifistischen Demokratien setzen auf völkerrechtskonforme Kooperation und friedliche Konfliktregulierung. Die militanten Demokratien hingegen führen unter bestimmten Bedingungen Krieg. Mitunter tun sie dies auch zur Verhinderung von massenhaften Menschenrechtsverletzungen, wie im Fall der „humanitären militärischen Intervention“. Die Staaten, die dem Typ der militanten Demokratie nahekommen, sind in der Regel Großstaaten mit imperialen Traditionen und Ambitionen, wie die USA sowie Großbritannien und Frankreich insbesondere in der Kolonialzeit, oder militärisch massiv bedrohte Staaten, beispielsweise Israel. Militante Demokratien des ersten Typs sind politisch vor allem von marktorientierten konservativen Parteien geprägt. Sie betonen „hard policies“ viel stärker (beispielsweise die Militärpolitik, rüstungslastige Forschung und Entwicklung und eine harte Linie in Fragen Innerer Sicherheit), während sie die „soft policies“ (wie Sozialpolitik und umwelt-schutzorientierte Forschungs- und Entwicklungspolitik) am kurzen Zügel führen.

Hingegen sind die meisten Länder, die ihren Wohlfahrtsstaat weit ausgebaut haben, nicht militante, sondern pazifistische Demokratien. Das sind insbesondere Länder mit Regierungen, die von christdemokratischen oder sozialdemokratischen Parteien geführt werden, die normalerweise zum strukturellen Pazifismus tendieren oder, wenn sie denn militärpolitisch aktiv werden, zu begrenzten Militäreinsätzen, sofern diese im Namen „humanitärer Intervention“ erfolgen, beispielsweise zwecks Friedenssicherung oder Friedenserzwingung, und im Rahmen multilateraler, typischerweise von den Vereinten Nationen legitimierter Arrangements stattfinden.

### 27.3 Der dritte Befund: Licht, Schatten und Grautöne

Nicht alle Befunde des Demokratie-Autokratie-Vergleichs sprechen eindeutig für die Demokratien, auch nicht für die besten unter ihnen. Vielmehr gehören zum Leistungsprofil der Demokratie Licht, Schatten und viele Grautöne. Manche ihrer

Siege, beispielsweise die militärische Niederzwingung des Faschismus und Nationalsozialismus, wurden erst mit beträchtlicher Verzögerung, unter Hinnahme schwerster Opfer und um den Preis fahrlässiger Aufwertung des Stalinismus erkaufte (Groth 1999). Ferner gibt es Politikbereiche, in denen die Demokratie sich keine Ruhmesblätter verdient hat. Beim Kampf um Beibehaltung oder Abschaffung der Sklaverei gab die Demokratie lange überhaupt keine gute Figur ab. Davon zeugen auch die *Federalist Papers*, die doch ansonsten ob ihrer Liberalität so gepriesen werden (siehe Kapitel 5).

Vollständige soziale Gleichheit von Frauen und Männern, um eine viel jüngere Streitfrage ins Spiel zu bringen, hat die Demokratie ebenfalls nicht zustande gebracht. Sie sei androzentrisch, so hält ihr die feministische Theorie vor (Holland-Cunz 1998). Allerdings ist die politische und ökonomische Ungleichheit zwischen Frauen und Männern in den meisten etablierten Demokratien weit stärker vermindert worden als in den meisten Nichtdemokratien (Sainsbury 1996, UNDP 1997). Doch dass sich selbst die Politik in konstitutionellen Demokratien mit vollständiger sozialer Gleichheit von Frauen und Männer schwertut, ist unbestreitbar, aber kausal nicht nur auf die Demokratie zurückzuführen.

Unbestreitbar setzen selbst jene Demokratien, in denen eine ehrgeizige Umweltschutzpolitik praktiziert wird, dem Ökologismus Grenzen: Für ein wohlstandseinschränkendes Umweltschutzprogramm findet sich zum Leidwesen der Ökologen auch in den Demokratien keine Mehrheit (Stein 1998). Freilich ist dieser Tatbestand mit dem beachtlichen Aufwand zu verrechnen, den viele wirtschaftlich wohlhabende Demokratien, insbesondere kontinentaleuropäische Demokratien, mittlerweile der Umweltschutzpolitik zugute kommen lassen (Weidner/Jänicke 2002).

Problemlösungsmängel werden der Demokratie auch in der Beschäftigungspolitik und der Beschäftigungsperformanz nachgesagt. In etlichen Demokratien ist die Erwerbsquote von nur mittlerer Höhe, und nicht wenige laborieren seit Jahr und Tag an hohen Arbeitslosenquoten. Gewiss: In manchen Demokratien war und ist die Beschäftigungspolitik erfolgreicher – Schweden, die Schweiz und Japan beispielsweise haben diesbezüglich Vorteile. Doch aus dem Blickwinkel des internationalen und historischen Vergleichs sind das eher Ausnahmen, nicht Regelfälle.

Allerdings ist den etablierten Demokratien zugute zu halten, dass ihre Arbeitslosenquote zugleich auch die Kehrseite einer meist umfassenderen Arbeitslosenversicherung ist. Diese macht die Unterbeschäftigung sichtbar, wenn sie nicht gar zur höheren Arbeitslosigkeit beiträgt, beispielsweise durch Verlängerung der Sucharbeitslosigkeit. Kaum weniger wichtig ist ein ökonomischer Faktor: Die relativ hohe Arbeitslosenquote in etlichen etablierten Demokratien spie-

gelt das niedrige langfristige Wirtschaftswachstum dieser Länder wider. Dieses hat viele Ursachen, unter ihnen der höhere Entwicklungsstand ihrer Wirtschaft. Doch ein hoher Entwicklungsstand geht meist mit unterdurchschnittlichen Wirtschaftswachstumsraten einher, weil die wohlhabenden Länder das Potenzial für aufholende Entwicklung („catch-up“), ein Haupttreibsatz rapiden Wirtschaftswachstums, ausgeschöpft haben, wohingegen die ärmeren Länder die Chance des Aufholens noch vor sich haben (Obinger 2004).

Zu den Schwächen der Demokratie zählt ihr kurzer, ja hektischer Zeittakt. In der Demokratie steht die Politik unter kurzfristigem Erfolgszwang, und zwar vor allem aufgrund der Allgegenwart von Massenmedien, kurzer Legislaturperioden und häufigen Wahlen zum Parlament und in den Parteien. Die Politik in der Demokratie neigt deshalb oft zu „short-termism“, zu Programmen, die vorrangig die Bedürfnisse des Augenblicks bedienen, aber Sachgerechtes und Zukunftsinteressen hintanstellen. Wenn es eines schlagkräftigen Beleges bedürfte, wäre er in der – überwiegend konsumbedingten – Staatsverschuldung zu suchen, in die sich die demokratisch gewählten Politiker, trotz Wirtschaftsaufschwung und wachsender Staatshaushalte, verrannt haben und mit der sie zulasten zukünftiger Generationen wirken.

Die Mängelliste der Demokratie endet hier nicht. Ausschluss von größeren Bevölkerungsgruppen aus der Politik, Verletzung von Menschenrechten und Unterdrückung von Minoritäten kommen auch in Demokratien vor – ebenso Missachtung von Teilhabe- und Eigentumsrechten, politisierte Justiz, Bestechung und Bestechlichkeit, ein bolschewistisches, Verfahren mit Füßen tretendes Verhältnis zu den Institutionen, Wahlfälschung und Wählertäuschung. Gewiss: Das geschieht vor allem in defekten Demokratien. Aber auch nicht defekte Demokratien sind nicht frei von solchen Mängeln. Zwei Beispiele und anekdotische Evidenz historischer Art können das illustrieren. Der Special Report (2002) des *Economist* vom 31.8.2002 zur Lage der Bürgerrechte weist auch im Falle etablierter Demokratien beträchtliche Freiheitseinschränkungen nach. Ferner bedienen die Gesetzgebungsmehrheiten in manchen etablierten Demokratien mitunter ganz ungeniert mittel- oder unmittelbar vor allem die eigenen Interessen oder die der Gefolgschaft. Italien mit einer Gesetzgebung, die mitunter auf Geschäftsinteressen des Regierungschefs Berlusconi zugeschnitten war ist ein Beispiel.

Doch auch der Blick in die Geschichte anderer heutzutage etablierter Demokratien fördert düstere Befunde zutage. Er lehrt, wie anfällig die Demokratien für Exklusion, Freiheitseinengung, Repression, Instabilität, Gesetzgebung im Interesse der Machthaber und ihrer Gefolgschaft und für andere Formen schlechten Regierens sein können (Berg 2000). In den Kriegszeiten des 20. Jahrhunderts wa-

ren zudem die wenigen übrig gebliebenen Demokratien kaum weniger repressiv gegenüber Zugewanderten oder gesellschaftskritischen Künstlern als Nichtdemokratien (von Beyme 2005: 522). Und selbst in Friedenszeiten neigten etliche Demokratien dazu, Minoritäten zu unterdrücken, die nicht zum Hauptstrom passten. Die Zwangssterilisationen in Schweden in den 1930er Jahren sind ein Beispiel, Frankreichs Unterdrückung der algerischen Unabhängigkeitsbewegung mit terroristischer Gewalt und Krieg ein zweites. Zur dunklen Seite der Demokratie gehört geschichtlich, vor allem in Siedlergesellschaften, zudem die „ethnische Säuberung“ (Mann 2005). Darin wird ein gehöriges Gewaltpotenzial auch von Demokratien sichtbar, das nicht nur nach außen gerichtet ist, sondern auch nach innen (Keane 2005).

Auch muss festgehalten werden, dass die Demokratie rationale Problemlösung und rationale politische Ergebnisse nicht garantiert (Greven 1993). Ferner benimmt sich das Staatsvolk keineswegs immer gesittet. Mitunter ist der Demos kapriziös, wankelmütig, ungerecht, ja: rassistisch (Benhabib 1996: 17).

#### 27.4 Der vierte Befund: Nur wenige Demokratien verdienen das Prädikat „beste Staatsverfassung“

Wie die Suche nach der besten Staatsverfassung lehrt, sind nicht alle Demokratien leistungsfähiger als autokratische Regime. Zudem bestehen zwischen den Demokratien große Unterschiede, wie die Kapitel 17 bis 22 dieses Buches zeigen. Das muss hier nicht ausführlich erörtert werden. Eine Formdifferenz verdient an dieser Stelle aber besondere Beachtung: Hinsichtlich des Leistungsprofils verläuft die wichtigste Trennlinie zwischen den etablierten Demokratien und den verschiedenen Spielarten der nicht etablierten – fragilen oder „defekten“ – Demokratien. „Etablierte Demokratien“ meint nichtdefekte Demokratien mit fest verankerter Staatsverfassung, die seit mehreren Jahrzehnten funktionieren, Recht und Gesetz im Wesentlichen einhalten und den bei der Messung konstitutioneller Demokratien üblichen Kriterien der Partizipation, des Wettbewerbs und der intakten Rechtsstaatlichkeit gerecht werden (Kapitel 22).

„Nichtetablierte Demokratien“ hingegen verfehlen diese Bedingungen. Sie sind in nichttriviale Ausmaß mangelbehaftet, defekt – gemessen an den Normen intakter verfassungsstaatlicher Demokratie (Bertelsmann Stiftung 2008: 72, 92ff.). Entsprechend defizitär ist ihr Leistungsprofil – ordnungspolitisch, prozessual und hinsichtlich der politischen Ergebnisse. In diesen Demokratien werden die Beteiligung und der politische Wettbewerb stärker beschränkt als in den etab-

lierten Demokratien. Zudem ist der politische Betrieb in den nichtetablierten Demokratien meist intransparenter, anfälliger für umfassende Ämterpatronage sowie für Macht- und Amtsmissbrauch und insgesamt weniger kalkulierbar als in den etablierten Demokratien. Zudem vernachlässigen die defekten Demokratien die Freiheits- und Sicherheitsbelange der Bürger, und ungünstigstenfalls verletzen sie Freiheits- und Schutzrechte auf breiter Front.

Die relativ beste Staatsverfassung ist demnach nicht in jeder Demokratie zu finden. Allein dieser Befund verlangt eine gründliche Revision der „Churchill-These“, wonach die Demokratie eine zwar schlechte Staatsverfassung, aber besser als alle anderen bislang getesteten Regime sei. Wie der Staatsformenvergleich aber zeigt, lobt selbst diese zurückhaltend formulierte These die Demokratien zu sehr und verallgemeinert zu weit. Auch ignoriert die Churchill-These das Scheitern von Demokratisierungsvorhaben. Ferner lässt die Churchill-These die Verschiedenartigkeit der Demokratien außer Acht und sieht über das klägliche politische Leistungsniveau vieler fragiler Demokratien hinweg. Außerdem lobt sie die Demokratie für Verdienste, die teilweise anderen Wirkfaktoren zuzuschreiben sind, beispielsweise dem Rechtsstaat, einer säkularisierten politischen Kultur und einem hohen Wohlfahrtsniveau. Schlussendlich ist nicht ausgemacht, ob die Demokratien allen Herausforderungen weiterhin wacker standhalten können.

All dies legt die folgende Revision der Churchill-These nahe: Nicht die Demokratie ist eindeutig besser als alle anderen Staatsformen. Nur eine speziellere Gruppe von Demokratien verkörpert die relativ beste Staatsform. Am leistungsfähigsten – im Sinne der „politischen Produktivität“ und regimeunspezifischer Messlatten wie beispielsweise bei Roller (2005) – sind am ehesten diejenigen Demokratien, die neben ihrer liberaldemokratischen Verfassung weitere Gütermerkmale erfüllen:

- 1) eine seit mehreren Dekaden stabil verankerte Ordnung, die den Huntington-Test (1991) – ordnungsgemäße Bewältigung mindestens zweier Machtwechsel – bestanden hat,
- 2) eine demokratieförderliche politische Kultur, insbesondere ein hoher Anteil der Bevölkerung mit starken Selbstverwirklichungswerten (Inglehart/Welzel 2005: 300),
- 3) das Fehlen nennenswerter Anti-System-Parteien im Parteiensystem,
- 4) ein fest etablierter Rechtsstaat, der die Bürgerrechte insgesamt im Wesentlichen zuverlässig schützt (messbar durch die *Civil-Rights*-Skalen von Freedom House),
- 5) ein relativ hoher wirtschaftlicher Wohlstand (messbar am Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt in international vergleichbaren Preisen), der den sozialen Aus-

gleich in der Bürgerschaft ermöglicht und die Kluft zwischen den Gewinnern und den Verlierern einer Wahl durch Bereitstellung von Kollektivgütern weiter lindert und somit die demokratispezifische Lösung des „Losers' consent“-Problems (Anderson u.a. 2005) befestigt,

6) und eine – gemessen an der Zukunftsfähigkeit ihrer politischen Steuerung – leidlich vorzeigbare Leistung (Schmidt 2005a).

Welche Länder sich für das Gütesiegel der relativ besten Demokratien qualifizieren, ist in den Einzelheiten noch strittig. Lijphart zählte in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts 36 Länder zum Kreis der Auserwählten (Kapitel 19.2). Doch selbst der Club der 36 ist nicht über alle Herausforderungen erhaben. Einige von Lijpharts Vorzeige-Demokratien sind durch massive Verletzung von Grundrechten verunstaltet. Zu ihnen gehören Israel, wenngleich ihm die Verstrickung in bürgerkriegsähnliche Konflikte und existenzielle militärische Auseinandersetzungen zugutezuhalten sind, Indien in der Zeit des Notstandsregimes von 1975/76, das die Regierungschefin Ghandi ausgerufen hatte, und die USA beispielsweise mit ihrem nach dem 11. September 2001 eingerichteten grundrechtslosen Gefangenenlager für mutmaßliche Terroristen in der Guantanamo-Bucht auf Kuba. Beträchtliche Qualitätsabstriche sind ferner an einigen anderen Demokratien der Lijphart-Studie zu machen, beispielsweise Papua-Neuguinea, Costa Rica, Kolumbien und Venezuela (vgl. Tabelle 14).

Lijphart hat bei der Suche nach den relativ besten Demokratien insoweit zu großzügig geurteilt. Bei strengerer Prüfung wird man den Kreis der Auserwählten enger fassen müssen, vor allem im Lichte aller Messlatten der Tabelle 14 (Kapitel 22) und angesichts des demokratieaffinen kulturellen Unterfutters, das Inglehart/Welzel (2005: 155) mit der Stärke und Verbreitung der Selbstentfaltungswerte messen.

Auf dieser Grundlage wird deutlich, dass das Leistungsprofil der Länder, die mitunter zwischen einer etablierten, nicht defekten und einer defekten Demokratie hin- und herpendeln, beispielsweise Indien, Israel und Venezuela, schwächer ist. Aber auch Japan, Spanien und Portugal sowie die neueren mittel- und osteuropäischen EU-Mitgliedstaaten schneiden auf dieser Grundlage weniger günstig ab als die Spitzengruppe. Zur Spitzengruppe der relativ besten Demokratien gehört eine überschaubare Schar von Ländern: zweifelsfrei nur die Mitglieder der nordeuropäischen Länderfamilie, die englischsprachigen Demokratien (mit den für die USA erwähnten Einschränkungen), Deutschland, Österreich und die Schweiz und außerdem Belgien, Frankreich, Italien und die Niederlande.

## Kapitel 28

### Die Demokratietheorien im Vergleich

Nicht nur die Demokratien sollen im vorliegenden Buch verglichen werden, sondern auch die Demokratietheorien. Von Letzterem handelt dieses Kapitel.

#### 28.1 Kriterien des Theorienvergleichs

Jede Demokratietheorie hat charakteristische Schlüsselbegriffe, Erfahrungsgrundlagen, Beobachtungsperspektiven und Leitbilder. Jede hat ein besonderes Anliegen, und jede legt einen spezifischen Bewertungsmaßstab an. Die aristotelische Lehre beispielsweise setzt auf eine Staatsverfassung, die ein tugendhaftes Leben ermöglicht: Tapferkeit, Freigiebigkeit, Besonnenheit, Gerechtigkeit und Lebensklugheit sind seine Kennzeichen. Die Pluralismustheorien hingegen favorisieren die offene Gesellschaft und das gemeinwohlorientierte Handeln. Die Vertragstheoretiker wiederum bevorzugen eine Ordnung, die dem durch Vernunft domestizierten Eigeninteresse viel Spielraum gibt, die Ökonomische Theorie der Demokratie prämiert die Maximierung des Eigennutzens oder, in älterer Begrifflichkeit, die Begierde, und andere Theorien mischen in der Regel Tugend, Vernunft und Begierde. Auch die empirischen Demokratietheorien kommen nicht ohne Bewertungsmaßstäbe aus: Meistens sind es mehr oder minder explizite wohlfahrtstheoretische, nach politischer Produktivität fragende Maßstäbe.

Auch die thematische Breite unterscheidet die Demokratietheorien. Manche erörtern die historische Entwicklung, die Funktionsvoraussetzungen, die Typenvielfalt und die Wirkungen der Demokratie, beispielsweise Aristoteles und in der Moderne Robert Dahl (1971, 1989, 1998, 2001, 2006). Andere sind enger, etwa Webers Demokratietheorie oder Rousseaus *Gesellschaftsvertrag*. Manche Theorien sind vergleichend angelegt – allen voran die der international vergleichenden Demokratieforschung, aber auch die aristotelische Lehre und teilweise die Lehre von Tocqueville. Andere hingegen basieren vor allem auf Fall- oder Länderanalysen. Erstaunlich selten werden demokratische und autokratische Staatsverfassungen systematisch verglichen. Auch hierbei ist die Aristotelische Demokratietheorie ein Vorreiter, dem andere nur mit Mühe zu folgen vermochten.

Theorien lassen sich ferner danach unterscheiden, ob sie zustandsfixiert, also statisch, oder prozessorientiert, also dynamisch, angelegt sind. Erneut springt die komplexe Architektur der Staatsformenlehren der alten griechischen Philosophen ins Auge: Sie analysieren Zustände und Prozesse, und zwar auf Mikro- wie auf

Makroebene. Andere Demokratietheorien sind überwiegend statisch. Zu dieser Gruppe gehören Rousseau, John Stuart Mill, Max Weber und Vertreter der kritischen Demokratietheorien. Dynamische Perspektiven hingegen kennzeichnen vor allem die Studien zu den Übergängen vom autoritären Staat zur Demokratie. Dynamisch sind auch die beteiligungszentrierten Demokratietheorien, soweit sie Lern- und Aufklärungsprozesse erörtern.

Sicherlich sind die Messlatten zur Beurteilung von Theorien nicht in allen Belangen unstrittig. Doch dürften für den Zweck einer Demokratietheorie, die sich für die möglichst tiefenscharfe beschreibende, erklärende und bewertende Untersuchung moderner Demokratien eignen soll, die folgenden Prüffragen auf Zustimmung der meisten Fachleute zählen: Welches sind die Schlüsselbegriffe der Theorie? Liegt der Schwerpunkt auf Akteurs-, auf Institutionen- oder auf Strukturtheorie? Welcher Demokratiebegriff liegt zugrunde? Ist er klar definiert und eindeutig operationalisiert? Wie exklusiv oder inklusiv wird der Kreis der beteiligungsberechtigten Vollbürger gefasst, und wie weit reicht die Demokratie? Inwieweit werden die wichtigsten Dimensionen der Demokratie erörtert, mindestens im Sinne von freiem Wettstreit („contestation“ in Dahls Theorie), Beteiligung der erwachsenen Bevölkerung bei der Wahl und Abwahl von Regierenden in regelmäßig stattfindenden fairen und freien Wahlen („participation“ bei Dahl), politischer Gleichheit ohne Ansehen der Person und einer Regierungspraxis, welche die demokratischen Spielregeln einhält? Inwieweit gehen die Demokratiebegriffe darüber hinaus, insbesondere in Richtung konstitutionelle Demokratie, die den gesamten politischen Prozess rechtsstaatlich einhegt? Inwieweit ist die Theorie empirisch und normativ angelegt? Ist sie statisch oder dynamisch? Wie breit ist ihre Erfahrungsbasis? Basieren ihre Aussagen auch auf international und historisch vergleichenden Studien der Demokratie sowie dem Vergleich von Demokratien und Nichtdemokratien? Enthält die Theorie Aussagen zur Entwicklung, zu den Funktionsvoraussetzungen und zur Funktionsweise der Demokratie? Ist die Theorie überprüfbar? Bedenken die Theorien sowohl den Input als auch den Output der Demokratie, einschließlich der Effektivität und Effizienz? Würdigen sie auch die Leistungen und die Schwächen von Demokratien?

#### 28.2 Ergebnisse des Theorienvergleichs

Richtet man diese Prüffragen an die in diesem Buch erörterten Demokratietheorien, erhält man die in den Tabellen 19a und 19b zusammengestellten Informationen. Diese Tabellen decken aufschlussreiche Trends auf. Sie zeigen, wie der

Demos-Begriff im Laufe der Ideengeschichte allmählich erweitert wird. Allerdings kommt seine Erweiterung zu der uns heute vertrauten Wahlberechtigung für grundsätzlich alle erwachsenen Staatsbürger erst im 19. und 20. Jahrhundert zustande. Volle Wertschätzung erfährt auch die Oppositions- und Kontrollfunktion erst in den modernen Theorien der Demokratie. Die Zügelung der Macht des Souveräns durch verfassungsstaatliche oder informelle Arrangements kommt vor allem in Tocquevilles Lehre zur Sprache. Dessen Ausführungen wiederum sind ohne die *Federalist Papers* nicht zu denken. Bei Hobbes hingegen fehlt die Idee der Gewaltenzügelung, ebenso bei Rousseau und Marx. Selbst in der liberalen Theorie von John Stuart Mill kommt sie erstaunlicherweise zu kurz. Im Gegensatz dazu betont die von Locke und Montesquieu geprägte und vom kontinentaleuropäischen Neopluralismus ausgebaute Lehre der Souveränitätszügelung, wie wichtig Sicherungen und Gegenkräfte gegen die ungebremste Ausübung von Souveränität sind.

Der Anwendungsbereich der Demokratietheorien ist erstmals in den *Federalist Papers* und sodann bei Tocqueville radikal erweitert worden. Bis dahin waren die klassischen Theorien bis zu Marx fast ausnahmslos Theorien über Zwergstaaten. Tocquevilles Amerika-Buch und die modernen Theorien hingegen eignen sich sowohl für Kleinstaaten als auch für große Flächenstaaten. Im Prinzip ist sogar ihre Anwendung auf supranationale Regime vorstellbar. Einige von ihnen gehen schon in diese Richtung, etwa die komplexe Demokratietheorie.

Unter den klassischen und den modernen Theorien bestehen allerdings große Unterschiede in der Erfahrungsbasis. Der internationale und historische Vergleich beispielsweise ist nur für knapp die Hälfte der Theorien selbstverständlich. Der Vergleich spielt hingegen sowohl in der aristotelischen Staatsformenlehre als auch in modernen Beiträgen eine große Rolle, beispielsweise in Studien zu den Demokratieformen oder in den Messungen demokratischer und autokratischer Staatlichkeit.

Unterschiedlich ist zudem die thematische Breite der Theorien. Manche analysieren Genese und Funktion, Stärken und Schwächen sowie Aufrechterhaltung und Zusammenbruch der Demokratien, andere sind stärker spezialisiert. Die meisten Demokratietheorien erörtern die Form des Politischen und die Prozessdimension, während sie den politischen Output vernachlässigen. Zu den besten Theorien gehören aber diejenigen, die sowohl den Input der Politik als auch den Output im Blick haben. Zu ihnen zählen etwa die Aristotelische Staatsformenlehre, Tocqueville, die komplexe Demokratietheorie sowie Teile der vergleichenden Demokratieforschung, hauptsächlich die von Arend Lijphart angeführte Richtung. Seltsamerweise wird in einer ansonsten weit entwickelten Demokratietheo-

rie, der Pluralismustheorie, der Zusammenhang von Demokratie und Staatstätigkeit weitgehend ausgeblendet.

Insgesamt schneiden die Pluralismustheorie und andere komparatistisch angelegte Theorien jedoch beim Theorienvergleich mit gutem, mitunter sehr gutem Ergebnis ab. Sie passieren viele Prüfungen mit Erfolg – erneut mit Ausnahme der Untersuchung der Staatstätigkeit und zudem mit nur lückenhafter Erkundung von Stabilität und Instabilität der Demokratie. Vorzeigbare Ergebnisse erzielt auch die Lehre der Konkordanzdemokratie und sehr gute ihre Fortführung im Vergleich von Mehrheitsdemokratien und nichtmajoritären Demokratien etwa bei Lijphart. Im oberen Bereich liegen ferner die komplexe Demokratietheorie und die Transitionstheorien. Vorzügliche Noten erhält gar die Lehre von den Funktionsvoraussetzungen der Demokratie. Aufgrund ihres schmaleren Erfahrungshintergrundes und ihrer nur rudimentären Komparatistik schneiden die elitistischen Theorien schlechter ab, auch Webers Lehre der Führerdemokratie – trotz ihrer ansonsten kraftvollen Analyse. An systematischer Komparatistik mangelt es auch Schumpeters ansonsten wegweisendem Beitrag zur Demokratietheorie. Gleiches gilt für die *Ökonomische Theorie der Demokratie* von Downs und für die älteren Varianten der Theorie der Sozialen Demokratie, also vor ihrer komparatistischen Wende bei Meyer (2006).

Ausdrücklich ist der Bewertungsmaßstab, der hier zum Zuge kommt, in Erinnerung zu rufen. Der Theorievergleich soll vor allem ermitteln, wie gut die klassischen und die modernen Demokratietheorien sich dafür eignen, die Formen der modernen Demokratie, ihre Prozesse und ihre Problemlösungskraft einschließlich ihrer Stärken und Schwächen zu beschreiben, zu erklären und zu bewerten. Das benachteiligt naturgemäß Theorien, die anderen Aufgaben gewidmet sind. Auch die klassischen Demokratietheorien werden hierdurch benachteiligt, weil sie vormoderne Demokratieformen untersuchen. Unter diesen Einschränkungen sollte der Demokratietheorientest der Tabellen 19a und 19b gewürdigt werden.

Besonders bemerkenswert ist das in diesen Tabellen zutage tretende hohe Leistungsprofil der Aristotelischen Theorie der Demokratie. Ihre Architektur setzt bis heute Maßstäbe, trotz ihres – aus heutigem Blickwinkel – restriktiven Demokratieverständnisses und trotz ihrer inneren Distanz zur Volksherrschaft. Mindestens ebenso hervorragend ist – auch nach den Maßstäben der Demokratiediskussion des 21. Jahrhunderts – Tocquevilles Meisterwerk *Über die Demokratie in Amerika*.

Am unergiebigsten für die Zwecke der modernen empirischen Demokratieforschung ist unter den erörterten Demokratietheorien die von Rousseau. Marx' zweite, revolutionspraktisch ausgerichtete Demokratietheorie („Marx II“) steht

dem nicht nach – im Unterschied zu seiner ersten, allerdings nicht konsequent durchkomponierten Lehre der demokratischen Machtverschiebung („Marx I“, siehe Kapitel 8). Rousseau und „Marx II“ haben einen schmalen Anwendungsbereich, nur geringe Reichweite, eine dünne Datenbasis und eine kräftige Neigung zum Doktrinären. Das steht in auffälligem Gegensatz zu ihrem großen politischen Gewicht. Der Negativbefund kontrastiert auch mit der fachwissenschaftlichen Rezeption von Rousseau. Etliche Beiträge zur Politischen Theorie werten Rousseaus Demokratielehre als paradigmatisch und als großen Gegenspieler zur Repräsentativdemokratie, beispielsweise Fraenkel (1991). Doch das erweist Rousseaus Beitrag zur Demokratietheorie zu viel der Ehre. Der nüchterne Theorienvergleich nach dem in den Tabellen 19a und 19b angewandten Schema deckt auf, dass Rousseau nicht für eine der stärksten Demokratietheorien steht, sondern für eine der schwächsten. Wer deshalb moderne „Aufklärung der Demokratietheorie“ (Maus 1992) ausgerechnet auf Gedankengut aus Rousseaus Volkssouveränitätslehre gründen will, ist auf dem Holzweg. Von den klassischen Demokratietheorien eignen sich sowohl die Lehre des Aristoteles als auch Tocquevilles *Über die Demokratie in Amerika* um ein Vielfaches besser für den Einstieg in eine anspruchsvolle Politische Theorie der Demokratie.

Wiederum mit Ausnahme von Tocqueville entstanden die leistungsfähigen empirisch-analytischen Demokratietheorien erst im 20. Jahrhundert. Alexis de Tocqueville, Max Weber und Joseph Schumpeter bahnten ihnen den Weg. Den Ausbau besorgten vor allem die Pluralismustheorie, die kritischen Theorien der Demokratie sowie die komplexe Demokratietheorie. Die erforderliche komparatistische Untermauerung lieferten die Beiträge zum Präsidentialismus und Parlamentarismus, zur Proporz- und Konkordanzdemokratie, Lijpharts Demokratievergleich und die Weiterentwicklung der Forschung zu den majoritären und nichtmajoritären Demokratien, Dahls Beitrag zur Pluralismustheorie, die Lehre der parteienstaatlichen Demokratie und neuere Spielarten der Theorie der Sozialen Demokratie. Unverzichtbares steuern sodann die Messungen der Demokratie bei, ferner die Studien zu den Funktionsvoraussetzungen der Demokratie, überdies die Analysen der Übergänge vom autoritären Staat zur Demokratie, nicht zuletzt auch die Erforschung der Demokratieproblematik der Europäischen Union. Diese Forschungszweige haben den Wissensstand der Demokratieforschung beträchtlich erweitert. Das hiermit geschaffene Angebot wurde bislang allerdings nur von der empirischen Demokratieforschung genutzt, während die normativen Theorien und weithin auch die Spielarten der partizipatorischen und der deliberativen Demokratietheorie sich ihm gegenüber spröde zeigen und mitunter bemerkenswert ignorant geben.

Zu den leistungsstarken Demokratietheorien wird man insgesamt die vergleichenden Beiträge zählen können. Allerdings könnten diese stärker vom Wissensstand und den Beobachtungsperspektiven der Demokratietheorien profitieren, die sich nicht des Vergleichs bedienen. Auch nähmen die vergleichenden Beiträge keinen Schaden, wenn sie mehr von dem berücksichtigten, was von den kritischen Theorien der Demokratie und – soweit empirisch anwendbar – von der beteiligungszentrierten Demokratietheorie vorgetragen wird. In dieser Hinsicht haben die vergleichenden Theorien, namentlich die angloamerikanischen Beiträge, größere Schwächen. Das rührt unter anderem daher, dass nur wenige amerikanische und britische Politikwissenschaftler fremdsprachige Fachliteratur lesen. Der vergleichenden Demokratieforschung wird man zudem vorhalten müssen, dass sie die Bedingungen des Zusammenbruchs demokratischer Ordnungen weniger systematisch erforscht hat als die Übergänge zur Demokratie, mit Ausnahme von bahnbrechenden Studien zur Zwischenkriegszeit, aus der neben den Beiträgen zu Linz/Stepan (1978) die Studien von Berg-Schlosser/DeMeur (1994, 1996), Berg-Schlosser/Kerling (1997) und Berg-Schlosser (1999) herausragen.

Schwertun sich nach wie vor überraschend viele Demokratietheorien, vor allem die normativ-analytischen Spielarten, mit der Tatsache, dass es nicht nur eine Demokratie gibt, die Mehrheitsdemokratie, sondern mehrere Demokratietypen. Doch Verfassung und Verfassungswirklichkeit der Demokratie kann angemessen nur verstehen, wer das Mit- und Gegeneinander von Mehrheitsprinzip, göttlichem Einvernehmen und Hierarchie berücksichtigt und die Wechselwirkungen von demokratischen Institutionen, Prozessen und Staatstätigkeit bedenkt. Beides vernachlässigen die meisten Demokratietheorien nach wie vor. Hieran wird deutlich, dass die Demokratieforschung noch weit vor den Toren steht, die den Weg zur idealen Demokratietheorie freimachen, ähnlich weit wie ihr Gegenstand von der Idealwelt einer vollständig entwickelten Demokratie entfernt ist.

Tabelle 19a: Demokratietheorien im Vergleich (Teil A)

	Aristoteles	Hobbes	Locke	Montesquieu	Federalist Papers	Rousseau	Toqueville	J. St. Mill	Marx	Max Weber	Schumpeter	Ökonomische Theorie	Pluralismustheorie
<b>Leitideen</b>	Qualität des Demos, Qualität der Herrschaft, relativ bester Staat	Souveränität, schutzgebende Herrschaft, Vertrag, Sicherheit vor Freiheit	Naturrechtliche legitime Macht + Recht	Institutionelle und soziale Gewaltverschränkung	Zügelung des Demos durch Föderalismus, Repräsentation und Konstitutionalismus	Unveräußerliche Volkssouveränität, Gemeinwillen, Sonderwillen, Gesamtwillen	Zielkonflikt von Gleichheit und Freiheit	Repräsentativregierung, Meritokratie, Bürgerkompetenz	Klassenkampf, instrumentalistische Demokratielehre	Politische Führer, Herrschaft, Legitimität, Machtstaat	Politische Führer, Konkurrenz, geringe Wählerrationalität	Eigenutzen, Konkurrenz	Pluralismus, Kampfparrität (Fraenkel), Polyarchie (Dahl)
<b>Überwiegend akturs-, institutionen- oder strukturorientierte Theorie (A, I, S)?</b>	A+I	A+I	I	A+I	I	I	A+I+S	A+I	A+S	A+I	A+I	A+I	A+I+S
<b>Demos-Begriff</b> - Wird Opposition erfasst? - Konstitutionelle Zügelung des Souveräns bedacht? - Erörterte Konfliktregelungen: Mehrheit (M), Konkordanz (K), Hierarchie (H), Einstimmigkeit (E)	Eng Teilweise Ja M+H	Eng Nein Nein M+H	Eng Nein Ja M+H	Eng Teilweise Ja M+H	Mittel Ja Ja M+E	Mittel Nein Nein M+E	Mittel Ja Ja M+H	Mittel Ja Teilweise M	Mittel Nein Nein M+H	Weit Teilweise Ja M+H	Weit Ja Nein M+H	Weit Ja Nein M	Weit Ja Ja M+H
<b>Normativ (N) oder empirisch (E)?</b>	E + N	N	N	N + E	E + N	N	E + N	N	N	E + N	E	E	N + E
<b>Statisch (S) oder dynamisch (D)?</b>	D	S	S	S	S	S	D	S	S	S	D	D	D
<b>Input (I) - und outputorientiert (O)?</b>	I + O	I + O	I	I	I + O	I	I + O	I	I + O	I	I + O	I	I
<b>Empirischer Vergleich</b>	Ja	Nein	Nein	Teilweise	Teilweise	Nein	Teilweise	Nein	Nein	Nein	Teilweise	Nein	Ja
<b>Analyse von a) Genese + b) Funktionserfordernissen der Demokratie?</b>	a) Nein b) Ja	a) Nein b) Nein	a) Nein b) Nein	a) Nein b) Ja	a) Nein b) Teilweise	a) Nein b) Teilweise	a) Ja b) Ja	a) Nein b) Nein	a) Nein b) Nein	a) Nein b) Teilweise	a) Nein b) Teilweise	a) Nein b) Nein	a + b) Teilweise
<b>Analyse von Demokratiezusammenbruch?</b>	Teilweise	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Teilweise	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein
<b>Stärken und Schwächen der Demokratie systematisch erfasst?</b>	Ja	Teilweise	Nein	Nein	Teilweise	Nein	Ja	Nein	Nein	Teilweise	Teilweise	Nein	Teilweise
<b>Testbarkeit der Theorie?</b>	Ja	Bedingt	Bedingt	Bedingt	Bedingt	Gering	Ja	Bedingt	Bedingt	Ja	Ja	Ja	Ja
<b>Leistungskraft der Theorie</b>	Sehr groß	Moderat	Moderat	Moderat	Moderat	Gering	Sehr groß	Moderat	Gering	Moderat	Moderat	Moderat	Groß

Anmerkung: Leistungskraft = Bilanz der Leistung bei den 10 Testfragen.

Tabelle 19b: Demokratietheorien im Vergleich (Teil B)

	Beteiligungs-zentrierte Theorie	Theorien der Sozialen Demokratie	Kritische Demokratietheorien	Komplexe Demokratietheorie	Präsidentialis mus u. parlamentarische Demokratie	Konkordanzdemokratie	Major- und Konsensusdemokratie	Direkt-demokratie	Parteienstaatliche Demokratie	Demokratie in der EU	Funktionsvoraussetzungen	Transitions-theorie
<b>Leitideen</b>	Partizipation u. Deliberation als Wert an sich u. Mittel zur Qualitätsverbesserung der Demokratie	Reform, umfassende sozialstaatliche Demokratie	Ungleichgewichtige, selektive Ordnung mit demokratischer Pfadabhängigkeit	Input und Output, Dilemma des Regierens in und jenseits von Nationalstaaten	Regierungssystem macht zentralen Unterschied	Bargaining, Veto, Kompromiss, gütliches Einvernehmen	Nichtmajoritäre u. majoritäre Demokratie	Direkt-demokratie, Volkssouveränität, „full democracy“	Politik nach Parteidifferenz und Wahlterminkalender, Parteidemokratie	Government of governments, Demokratie-defizit, lange Legitimationketten	Modernisierung, Machtressourcenstreueung, Säkularisierung, Selbstentfaltungswerte	Akteure, Gestaltbarkeit, Humanentwicklung
<b>Überwiegend akturs-, institutionen- oder strukturorientierte Theorie (A, I, S)?</b>	A+I	I+S	I+S	A+I	A+I	A+I	I+S	A+I	A+I	I+S	I+S	A+S
<b>Demos-Begriff</b> - Wird Opposition erfasst? - Konstitutionelle Zügelung des Souveräns bedacht? - Erörterte Konfliktregelungen: Mehrheit (M), Konkordanz (K), Hierarchie (H), Einstimmigkeit (E)	Weit Ja Nein M+E	Weit Ja Teilweise M+H	Weit Ja Teilweise M+E	Weit Ja Ja M+K+E	Weit Ja Ja M	Weit Ja Ja M+K+E	Weit Ja Ja M+K+E	Weit Ja Nein M+K	Weit Ja Ja M+E+H+K	Weit Ja Ja M+E	Weit Ja Nein M+K	Weit Ja Ja M+H
<b>Normativ (N) oder empirisch (E)?</b>	N + E	N + E	N + E	N + E	E	E	E	E	E	E	E	E
<b>Statisch (S) oder dynamisch (D)?</b>	D	D	D	D	S	D	D	D	D	D	D	D
<b>Input (I) - und outputorientiert (O)?</b>	I	I + O	I + O	I + O	I + O	I	I + O	I	I + O	I + O	I	I
<b>Empirischer Vergleich</b>	Nein	Teilweise	Nein	Nein	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Teilweise	Ja	Ja
<b>Analyse von a) Genese + b) Funktionserfordernissen der Demokratie?</b>	a) Nein b) Teilweise	a) Teilweise b) Nein	a) Nein b) Teilweise	a) Nein b) Nein	a) Nein b) Nein	a) Teilweise b) Ja	a) Nein b) Ja	a) Nein b) Teilweise	a) Nein b) Teilweise	a) Nein b) Ja	a) Teilweise b) Ja	a) Ja b) Teilweise
<b>Analyse von Demokratiezusammenbruch?</b>	Nein	Nein	Nein	Nein	Teilweise	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Ja	Teilweise
<b>Stärken und Schwächen der Demokratie systematisch erfasst?</b>	Nein	Teilweise	Probleme: Ja	Ja	Teilweise	Teilweise	Teilweise	Nein	Teilweise	Teilweise	Teilweise	Teilweise
<b>Testbarkeit der Theorie?</b>	Bedingt	Bedingt	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Bedingt
<b>Leistungskraft der Theorie</b>	Moderat	Moderat	Moderat	Groß	Moderat	Groß	Sehr groß	Groß	Groß	Moderat	Sehr groß	Groß

Anmerkung: Leistungskraft = Bilanz der Leistung bei den 10 Testfragen.

## Kapitel 29

### Die Zukunft der Demokratie

#### 29.1 Mainstream-Prognosen: Günstige Zukunftsaussichten

Wie steht es um die Zukunftsaussichten der Demokratie? Viele stuften ihre Aussichten als günstig ein. Manche meinen sogar, die ganze Welt könne demokratisch werden (Diamond 2008: 291). Für diesen Optimismus scheint viel zu sprechen, allen voran die Zahl der Demokratien und ihr Anteil an allen unabhängigen Staaten: Beide sind größer als je zuvor. Davon zeugen alle Demokratiemessungen (siehe Kapitel 22, Tabelle 14). Eine davon ist die Politische Rechte-Skala von Freedom House. Mit ihr wurden bei der Erstmessung im Jahre 1972 30 Demokratien gezählt – nach einem Skalenwert von 1 oder 2 zu urteilen. Das entsprach 32 Prozent aller unabhängigen Staaten. Im Jahre 2007 war die Zahl der Demokratien auf 59 gestiegen, was 39 Prozent aller Staaten entspricht (siehe Tabelle 14). Ein bemerkenswerter Zuwachs in nur 35 Jahren! Er ist noch beachtlicher, wenn man die Kriterien für Demokratien weniger streng fasst (Diamond 2008: 372ff.). Und noch auffälliger ist der Wandel, den der Vergleich der Demokratie von heute mit ihrer Lage während des Zweiten Weltkrieges anzeigt. Als Joseph Schumpeter sein Manuskript von *Capitalism, Socialism and Democracy* abschloss, man schrieb das Jahr 1941, qualifizierte sich nur eine Handvoll Staaten als Demokratie (siehe Kapitel 10).

Heutzutage können die Demokratien auch aus einem weiteren Grund auf ausgezeichnete Zukunftsaussichten setzen, so lehrt die herrschende Meinung weiter: Ein demokratischer Staat kann auf eine sehr hohe Überlebenschance zählen, sobald er ein ökonomisches Entwicklungsniveau von rund 4.000 US-Dollar pro Kopf erreicht hat, und seine Überlebenschancen sind umso günstiger, je weiter seine wirtschaftliche Entwicklung voranschreitet (Przeworski 2006). Und das ist mittlerweile bei vielen Demokratien der Fall.

Heutzutage haben die Demokratien überdies vorzügliche Zukunftsaussichten, so heißt es weiter, weil sich die Reihen der Demokratiegegner gelichtet haben. Die Demokratien sind sogar „feindlos“ geworden, war bei Ulrich Beck (1995) zu lesen, weil einer ihrer Hauptwidersacher, die sozialistischen Staaten in Mittel- und Osteuropa, zusammengebrochen war. Und wo der Sozialismus noch überlebt, ist er entweder ökonomisch zahnlos, wie in Nordkorea, oder marschiert in Richtung eines Kapitalismus ostasiatischer Prägung, wie in der Volksrepublik China. Das Wegbrechen eines ihrer Hauptgegner vermindert, so die herrschende Meinung weiter, die außenpolitische Störanfälligkeit und Erpressbarkeit der

Demokratie und verkleinert das internationale Sicherheitsdilemma. Der Grund: Mit der zunehmenden Zahl der Demokratien wächst die Gruppe jener Staaten, die, der Theorie des demokratischen Friedens zufolge, untereinander ihre Konflikte friedlich regeln. Zudem werden die Erfolgchancen zukünftiger Demokratisierungsvorgänge größer, so lehrt die Erfahrung mit „Demokratisierungswellen“ (Huntington 1991), wenn das internationale Umfeld stärker als zuvor von Demokratien geprägt ist (Wejnert 2005).

#### 29.2 Relativierung der Mainstream-Prognosen

Die herrschende Meinung verheißt der Demokratie rosige Zeiten. Allerdings vernachlässigen ihre Fürsprecher die Kräfte, die den Zukunftschancen der Demokratie abträglich sind (Diamond 2001b, Sioroff 2005: 259ff.). Fünf Gegentendenzen sind besonders zu bedenken (Schmidt 2006b).

Erstens: Dass die Demokratie „feindlos“ geworden sei, ist eine Diagnose aus den 1990er Jahren. Sie kann man seit dem 11. September 2001 nicht länger fort-schreiben. Die Demokratie hat mindestens auf Seiten fundamentalistischer islamischer Strömungen vehemente Gegner. Aber auch Machthaber sonstiger autokratischer Regime gehören wahrlich nicht zu den Sympathisanten der Demokratie.

Zweitens: Auch heutzutage ist nur eine Minderheit der Staaten eindeutig demokratisch verfasst. Man zähle nur die Demokratien und die Nichtdemokratien – und lege dabei strenge Maßstäbe an, beispielsweise einen Skalenwert von höchstens 2 auf der *Political-Rights*- und der *Civil-Liberties*-Skala von Freedom House oder eine Messung nicht defekter Demokratie wie in der Tabelle 14 dieses Buches (Kapitel 22) – um sicherzustellen, dass gewichtige Mängel bei den Teilhabechancen und den Bürgerrechten nicht übersehen werden. Der Befund, den diese Messlatten zutage fördern, widerspricht dem Demokratieoptimismus der herrschenden Meinung: Die nicht defekten Demokratien sind nämlich auch zu Beginn des 21. Jahrhunderts nur eine Minderheit unter den unabhängigen Staaten. Die Mehrzahl der Staaten besteht aus halb demokratischen, halb autokratischen Mischformen, bestenfalls aus mehr oder minder „defekten Demokratien“ (siehe Tabelle 14). Umgerechnet auf die Erdbevölkerung lebt demnach zwar mittlerweile ein beachtlicher Teil der Weltbevölkerung in einer Demokratie, die diesen Namen einigermaßen verdient. Doch auch dieser Teil der Weltbevölkerung ist nicht die Mehrheit. Die Mehrheit der Weltbevölkerung lebt in der Autokratie –

davon allein mehr als eine Milliarde Chinesen – oder in mehr oder minder defekten Demokratien.

Drittens: Mit dem Siegeszug der Demokratie ist es demnach nicht so weit her, wie man dem Befund „feindlose Demokratie“ zufolge meinen könnte. Das soll nicht den atemberaubend raschen Vormarsch der Demokratie in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts und vor allem seit den frühen 1970er Jahren verdecken. In der Tat sind durch die dritte Demokratisierungswelle von 1973 bis 1989 und durch die vierte Welle, die mit dem Fall des Eisernen Vorhangs in Mitteleuropa begann, die Zahl und der Anteil der Demokratien drastisch gestiegen und die Zahl und der Anteil der Autokratien beträchtlich vermindert worden. Allerdings sind viele Demokratisierungsvorgänge auf der Hälfte der Wegstrecke stecken geblieben. Noch nicht einmal die Hälfte der Transformationsprozesse in der vierten Demokratisierungswelle führte letztlich zu einer Demokratie, die ihren Namen verdient, so ist ein Ergebnis des Kapitels 25 in Erinnerung zu rufen (Tabelle 16). Die übrigen Transformationen blieben auf halbem Wege stecken oder schwankten zwischen Demokratie und Autokratie hin und her.

Ein vierter Befund hinterfragt die These der rosigen Zukunftschancen der Demokratie: Die weitere Ausbreitung der Demokratie stößt auf massive Sperren. Diese Sperren sind umso stärker, so lehrt die Erforschung der Demokratie voraussetzungen, je mehr die folgenden Bedingungen erfüllt werden: 1) Konzentration staatlicher Exekutivgewalt und fehlende zivile Kontrolle polizeilicher und militärischer Gewalten, 2) Konzentration der Machtressourcen im Sinne von Vanhanen (2003), 3) eine Politische Kultur, in der nur ein kleinerer Teil der Bevölkerung vitalen Selbstentfaltungswerten im Sinne von Inglehart/Welzel (2005: 300) anhängt, 4) fehlende Wertschätzung individueller Autonomie und Freiheit, 5) die Existenz einer größeren Anti-System-Partei oder mehrerer nennenswerter demokratiefeindlicher Parteien, 6) keine oder schwache liberal-konstitutionelle Traditionen der Zügelung der Staatsgewalten, 7) eine tief gespaltene, ethnisch heterogene Bevölkerung, die nicht durch konkordanzdemokratische Konfliktregelung zusammengehalten wird, 8) keine vollständige völkerrechtliche Unabhängigkeit, strittige Grenzen und ein internationales Umfeld, in dem autokratische Nachbarn vorherrschen, 9) keine Barrieren gegen Einparteiendominanz im Parlament und an der Regierung sowie 10) keine größeren Regierungswechsel (siehe Kapitel 24).

Fünftens ist Kritik am ökonomisch fundierten Demokratieoptimismus angebracht. Wer glaubt, dass fortschreitende Höherentwicklung der Wirtschaft automatisch zur Demokratie führe, irrt, so zeigt das Kapitel 24 dieses Buches. Ob ein Staat überhaupt demokratisch verfasst wird, hängt nicht notwendig mit seinem Stand ökonomischer Entwicklung zusammen. Ferner führt wirtschaftliche Ent-

wicklung keineswegs zwangsläufig zur Demokratie. Man kann reich werden und autokratisch bleiben – Arabiens Erdölexportländer haben das vorexerziert, und die Volksrepublik China mit ihrer Mischung aus Kapitalismus und Einparteienherrschaft schlägt höchstwahrscheinlich denselben Weg ein.

### 29.3 Herausforderungen der Demokratien

Wie steht es um die Zukunftsaussichten der Demokratie, wenn beides berücksichtigt wird – ihr Vormarsch und ihre Grenzen? Und was tragen die Stärken der Demokratie, aber auch ihre Schwächen zur besseren Schätzung ihrer Zukunftschancen bei?

Zweifellos kann sich die Demokratie bemerkenswerter Stärken rühmen. Davon war in den Kapiteln 26 und 27 ausführlich die Rede. Zweifelsohne sprechen diese Stärken für die Zukunftschancen der Demokratie. Und je mehr eine Demokratie die Funktionsvoraussetzungen erfüllt, die im Kapitel 24 aufgedeckt wurden, desto größer ist ihre Überlebenschancen.

Allerdings müssen auch die Schwächen der Demokratie bei der Schätzung ihrer Zukunftschancen bedacht werden. Dabei zeigt sich, dass auch die leistungstärksten Demokratien vor große Herausforderungen gestellt sind. Fünf Herausforderungen fallen derzeit und in absehbarer Zukunft besonders ins Gewicht – aufgrund ihrer Bedeutung und ihrer hohen Eintreffenswahrscheinlichkeit:

- das Globalisierungs-Demokratie-Dilemma,
- die mangelnde Zukunftsverantwortlichkeit,
- die reduzierte Befähigung zur Fehlerkorrektur,
- Lücken zwischen Nachfrage und Angebot in der demokratischen Politik
- und die Unbeständigkeit der Zahl.

#### *Globalisierungs-Demokratie-Dilemma*

Eine besonders große Herausforderung der Demokratie wurzelt in der Spannung zwischen hoher internationaler Interdependenz sowie Transnationalisierung einerseits und nationalstaatlicher Verankerung der Demokratie andererseits. Die Internationalisierung der Wirtschaft und die Transnationalisierung der Politik können die Demokratie fördern, beispielsweise durch Informationsexport in autokratische Regime oder dadurch, dass sie günstige internationale Rahmenbedingungen für den Übergang zur Demokratie schaffen. Doch internationale In-

terdependenz und Transnationalisierung sind der Demokratie auch abträglich. Dafür ist zweierlei verantwortlich: Beide vermindern die relative Autonomie des Nationalstaates und seine Souveränität. Dadurch schrumpft der Spielraum des demokratisch legitimierten Regierens im Nationalstaat. Allerdings wird der kleiner gewordene Spielraum nicht kompensiert durch Demokratisierung und leistungsfähigeres Regieren auf inter- oder supranationaler Ebene (siehe Kapitel 23). Weil aber die Demokratisierung supranationaler Einrichtungen die Herausbildung nationalstaatsübergreifender „Kommunikations-, Erfahrungs- und Erinnerungsgemeinschaften“ (Kielmansegg 2003a: 58) voraussetzt und weil diese Gemeinschaften selbst im Falle regional begrenzter supranationaler Bündnisse, wie der Europäischen Union, nur in Keimformen existieren, ist auf mittlere Sicht zwar nicht mit einem Ende der Demokratie zu rechnen, wie beispielsweise Guéhenno's viel beachtetes Werk von 1993 unterstellt, wohl aber mit einem stabilen, möglicherweise weiter wachsenden Globalisierungs-Demokratie-Dilemma. Das Globalisierungs-Demokratie-Dilemma betrifft, so zeigen die Steuerungs- und die Legitimitätsdefizite in Staatenverbänden wie der Europäischen Union oder der World Trade Organisation, die Input- und die Output-Legitimität.

#### *Mangelnde Zukunftsverantwortlichkeit*

Eine zweite Herausforderung erwächst der Demokratie aus ihrer Neigung, vorrangig nur „die Bedürfnisse des Augenblicks“ (Tocqueville 1976: 258) zu befriedigen – zulasten der Zukunft. Die Lastenverschiebung auf spätere Generationen ist bequem und politisch opportun: Sie begünstigt den Machterwerb und Machterhalt hier und heute und passt besonders gut zum kurzen Zeittakt der Demokratie. Obendrein ist sie politisch einfach zu bewerkstelligen: die Lasten können abgewälzt werden ohne auf Gegenwehr zu stoßen. Doch Lastenabwälzung in die Zukunft beschädigt die Zukunftsvorsorge und vermindert zudem die Reaktions- und Gestaltungsfähigkeit in der Gegenwart. Das lässt an der Zukunftsverantwortlichkeit der Demokratie zweifeln. Solche Zweifel äußern viele – die altgriechischen Demokratiekritiker, allen voran Platon oder Aristoteles, und später Hobbes. Neuere Theorien, beispielsweise die Kritik der Mehrheitsregel (siehe Kapitel 15), unterstützen die Klassiker. Auch moderne Spielarten des „Aristokratischen Liberalismus“ (Kahan 1992) beantworten die Frage, ob die Demokratie zukunftstauglich sei, äußerst skeptisch: Für Peter Graf Kielmansegg beispielsweise laboriert die Demokratie an ausgeprägter struktureller Vernachlässigung der Zukunft. Der Defekt liegt im Zeittakt der Demokratie (Kielmansegg 2003c). Ihr Primärrhythmus ruft ein spezifisches Muster der Problembearbeitung hervor.

Probleme werden so ausgewählt und geregelt, dass sie die erwarteten Chancen des Machterwerbs oder Machterhalts verbessern. Hingegen werden die Probleme, die sich hierfür nicht eignen, nicht oder nur zögerlich angepackt. Eng begrenzt ist auch der Zeithorizont des Führungspersonals. Seine relativ kurze Amtsdauer beschränkt die Wahrnehmung lösungsbedürftiger Probleme und die Wahl von Therapien zur Problemlösung. Zeitschranken drängen überdies die Wähler zur Kurzfristig- und Kurzsichtigkeit. Auch für sie zählt vor allem das, was hier und heute geschieht und umgehend Nutzen stiftet. Das Wahlrecht verstärkt die Neigung, die Zukunft zu diskontieren. Stimmrecht haben nur die Bürger hier und heute. Doch ohne Stimme bleiben die Generationen, über deren Schicksal gestern oder heute schon weitgehend entschieden wird.

Der soziale Wandel vergrößert die Distanz der Demokratie zur Zukunft, so Kielmansegg weiter. Vor allem die Alterung der Gesellschaft wertet alterssicherungspolitische Anliegen auf, bevorzugt die Rentner und benachteiligt die Jüngeren. Ähnlich wirken die Vorteile, die organisations- und konfliktfähige Gruppen in der Politik genießen. Zukunftsbelange kommen auch hier zu kurz. Zukunftsverantwortlichkeit, so die Diagnose, ist nicht eine Stärke der Demokratie – ein skeptischer Befund, den die Beobachtung, dass die Zukunftsfähigkeit von Land zu Land variiert (Schmidt 2005a), mildert, aber nicht ausräumt.

#### *Reduzierte Befähigung zur Fehlerkorrektur*

Zugleich aber, die dritte Herausforderung, tun sich die politischen Führungen der Demokratien ebenso wie ihre Bürger schwer, Lastenverlagerung auf die Schultern anderer rückgängig zu machen. Der politische Tumult, den eine Finanzpolitik, die auf Abbau der Staatsverschuldung zielt, regelmäßig hervorruft, ist ebenso lehrreich wie das wahlpolitische Risiko, das eine Regierung eingeht, die ernsthaft nach Um- oder Rückbau staatlicher Leistungen strebt (Pierson 2001). Das nährt die Vermutung, dass die Fehlerkorrekturfähigkeit, die Tocqueville noch als einen Vorzug der Demokratie gepriesen hatte (Tocqueville 1976: 268f.), erheblich geringer ist und nur unter relativ seltenen, bislang unzureichend erforschten Bedingungen vergrößert werden kann.

#### *Lücken zwischen Nachfrage und Angebot in der demokratischen Politik*

Ein viertes Problem der modernen Demokratien liegt nur vordergründig in ihren Schwierigkeiten bei der Beschaffung und der Auswahl qualifizierten Führungspersonals. Diese Schwierigkeiten gibt es. Nur „nimmermüde Händeschüttler“

(FAZ v. 28.2.1976) zu rekrutieren, reicht auf die Dauer für die anspruchsvollen Aufgaben der Politik in einer modernen Demokratie nicht aus. Und dass der Sold der Politiker mitunter weit unter der Honorierung verantwortlicher Tätigkeit außerhalb der Politik liegt, hatte schon Tocqueville in seiner Betrachtung der aufsteigenden Demokratie in den Vereinigten Staaten von Amerika skeptisch gestimmt. Tatsächlich ist das Reservoir, aus dem begabte Führungsfachleute für die Politik gewonnen werden können, auch in den modernen Demokratien klein. Und dieses Reservoir wird voraussichtlich wegen der großen Risiken politischer Karrieren und aufgrund attraktiver Karriere- und Einkommensalternativen jenseits der Politik nicht größer, sondern kleiner.

Überdies sind die Leistungen, die die politische Klasse dem Demos bietet, keineswegs überzeugend. Zum guten Ton der großen Mehrheit der politischen Klasse gehört es, komplexe Streitfragen zu dichotomisieren, zu skandalisieren und die Schuld für Versäumnisse immer nur dem Gegner anzulasten. Das untergräbt die Glaubwürdigkeit politischer Kommunikation und wirkt abstoßend. Addiert man die für einen Politiker typischen Merkmale – insbesondere forciertes Konkurrenzdenken, ausgeprägtes Machtstreben und beträchtliche Selbstüberschätzung – und kommen gar Arglist, Täuschung, Anfälligkeit für Wortbruch und eine habitualisierte Weigerung Wahl- oder Abstimmungsergebnisse anzuerkennen hinzu, sind die Weichen in Richtung Destabilisierung der Demokratie gestellt.

Das ist die eine Seite, die Angebotsseite der demokratischen Politik. Ihr steht eine Nachfrage seitens des Demos gegenüber, die von der Angebotsseite beträchtlich abweicht. Die Wählerschaft in den Demokratien ist dank insgesamt besserer Informiertheit, längerer Ausbildung und nachlassender Bindungen an sozialmoralische Milieus auch in der Politik anspruchsvoller und urteils- und verurteilungsfreudiger geworden. So wie sie als Kunden nach niedrigen Preisen und gutem Service und als Anleger nach hohen Renditen streben, so erwarten die meisten Wähler in der Politik für wenig Einsatz hochwertige politische Leistungen, ferner intelligente, lautere, vertrauens-erweckende und für geringen Lohn tätige Politiker und ein möglichst unterhaltsames politisches Spektakel. Nur an Letzterem herrscht in den modernen Demokratien kein Mangel, alle anderen Erwartungen werden oft enttäuscht, von löblichen Ausnahmen abgesehen. Daraus entstehen Nachfrage-Angebots-Diskrepanzen, die von Land zu Land und je nach Zeit unterschiedlich groß sind, mittlerweile aber alle Demokratien plagen, auch die besten unter ihnen (Dalton 2004). Indikatoren für diese Diskrepanz gibt es zuhauf: Die sinkende Wahlbeteiligung gehört dazu, das Anwachsen des Anteils der „unzufriedenen Demokraten“, die Distanzierung vieler Wähler von den

Parteien, die niedrige Reputation der meisten Politiker, aber auch von Parlamenten und Parteien, und die vor allem zwischen Wahlen aufflammende Politikverdrossenheit sind Beispiele.

#### „Unbeständigkeit der Zahl“

Eine noch gefährlichere Herausforderung der Demokratie liegt in der „Inconstancy from the Number“, der „Unbeständigkeit der Zahl“ (Hobbes, *Leviathan* 242), die sie der ohnehin gefährlichen Unbeständigkeit der menschlichen Natur hinzufügt. Kritisch würde es für die Demokratie, wenn die Stimmbürgerschaft nicht länger die Unbeständigkeit der Zahl tolerierte, wie wandernde Abstimmungsmehrheiten und Abstimmungsparadoxien. Akut gefährdet wäre die Demokratie zudem, wenn die Stimmbürgerschaft nicht länger die hochgradige Pfadabhängigkeit demokratischer Ergebnisse tolerierte, insbesondere die Abhängigkeit von Sieg oder Niederlage vom Wahlsystem. Dass das britische Mehrheitswahlsystem mitunter der Partei mit dem nur zweithöchsten Stimmenanteil die Mehrheit der Mandate verleiht, ist nur ein auffälliges Beispiel eines allgemeinen Musters: Über Sieg oder Niederlage entscheiden große, aber mitunter auch kleine Unterschiede bei den Spielregeln der Abstimmung und der Stimmenverrechnung. Subtilere Pfadabhängigkeiten sind im Übrigen auch im Verhältniswahlsystem möglich: Überhangmandate im Deutschen Bundestag könnten darüber entscheiden, welche Partei an die Regierung kommt und welche die Oppositionsbänke drücken muss. Und die Lehre von der demokratischen Pfadabhängigkeit könnte womöglich den Verlierer einer Wahl auf die meist nicht übel begründete Idee bringen, dass schon geringfügige Variationen der Spielregeln ihn zum Gewinner gemacht hätten.

Wenn sich diese Idee verbreitet, schrumpfen die Chancen, das „Loser's consent“-Problem zu lösen, das Problem, den Verlierer einer Wahl oder Abstimmung dazu zu bringen, die Niederlage zumindest hinzunehmen und nicht zu den Waffen zu greifen, auszuwandern oder zu einer Anti-System-Politik überzugehen.

#### 29.4 Prognose zur Zukunft der Demokratien

Alle sozialwissenschaftlichen Prognosen sind mit sehr großen Irrtumswahrscheinlichkeiten behaftet. Das gilt auch für Vorhersagen der Zukunft der Demokratie. Verlängert man allerdings die bisher vorliegenden Befunde zur Demokratie auf ihre wahrscheinliche Entwicklung im 21. Jahrhundert, spricht viel für

diese Projektion: Die etablierten Demokratien, insbesondere die besten unter ihnen (Kapitel 27.4), können am ehesten ihre Funktionserfordernisse weiterhin erfüllen (siehe Kapitel 24) und die im letzten Abschnitt beschriebenen Herausforderungen leidlich meistern oder zumindest mit ihnen leben. Insbesondere die zweite und die dritte Herausforderung – Mängel hinsichtlich Zukunftsverantwortlichkeit und Fehlerkorrektur – könnten am ehesten noch mit Strukturreformen bewältigt werden.

Sehr viel schwieriger ist schon die Bewältigung des Angebot-Nachfrage-Problems der demokratischen Politik. Für die Verbesserung ihres Führungspersonals und zugleich auch ihrer Wähler hat niemand einen Masterplan bereit. Und die erste Herausforderung, das Globalisierungs-Demokratie-Dilemma, ist selbst auf mittlere Frist nicht zu meistern: Seine Bewältigung erfordert die Herausbildung von internationalen „Kommunikations-, Erfahrungs- und Erinnerungsgemeinschaften“ (Kielmansegg 2003a: 58). Doch diese sind nur in Ansätzen in Sicht und bedürfen langer Reifungsphasen. Die fünfte Herausforderung schließlich, die „Unbeständigkeit der Zahl“, gehört zum Wesen der Demokratie. Ihre Bewältigung setzt den ignoranten oder hinreichend toleranten Souverän voraus – einen Demos, der entweder nichts von der demokratischen Pfadabhängigkeit weiß oder von ihr großzügig absieht und sich mit Sieg oder Niederlage, wie pfadabhängig sie immer sein mögen, abfindet.

Während die besten unter den etablierten Demokratien für eine leidlich erfolgreiche Bewältigung der Herausforderungen in Frage kommen, sind größere Abstriche bei den Ländern zu machen, die zwischen einer intakten und einer defekten Demokratie hin- und herpendeln, beispielsweise Indien und Venezuela. Ob die neuen Demokratien, die mit der Osterweiterung Mitglieder der Europäischen Union wurden, wirklich zum Kreis der etablierten Demokratien aufrücken, wird sich erst im Laufe der Jahre zeigen. Vergleichsweise gute Chancen haben sie im Lichte der Funktionsvoraussetzungen nach Kapitel 24, aber Irrungen und Wirrungen der Politik können den Erfolg durchkreuzen.

Ungewiss ist die weitere Entwicklung der zahlreichen defekten Demokratien, also derjenigen Länder, die auf dem Weg vom autokratischen Staat zur Demokratie bestenfalls zur Halbdemokratisierung gekommen sind, so etwa Russland. Von dieser Station aus sind viele Wege möglich, sowohl der Weg zur weiteren Demokratisierung als auch der Pfad zurück zur Autokratie oder das Verharren im Zustand einer defekten Demokratie.

Und die autokratisch verfassten Regime? Wie wahrscheinlich ist ihr Übergang zur Demokratie? Im Lichte der Theorien über die Entstehungs- und Funktionsvoraussetzungen der Demokratie (Kapitel 24 und 25) sind die Demokratisie-

rungschancen dieser Länder, zu denen etwa die Volksrepublik China und Nordkorea zählen, überhaupt nicht günstig. Allerdings zeigt die vergleichende Staatsformen- und Regimewandelforschung, dass Kontinuität und Diskontinuität von politischen Regimen nicht nur von strukturellen Funktionsvoraussetzungen abhängen, sondern auch von kaum prognostizierbarem Tun und Lassen politischer Akteure. Das erschwert die Vorhersagbarkeit der Zukunft noch weiter.

Für die Demokratie lässt sich allerdings mit Blick auf das 21. Jahrhundert soviel aber doch mit erheblicher Wahrscheinlichkeit sagen: Noch nie zuvor waren die Bedingungen für die Demokratie günstiger. Allerdings wird der Spielraum der Demokratie enger – infolge des Globalisierungs-Demokratie-Dilemmas. Zudem haben die Demokratien weitere schwierige Hausarbeiten zu bewältigen und müssen mit Dauerproblemen wie dem der Unbeständigkeit der Zahl zurechtkommen. Dass weitere Herausforderungen hinzukommen, unter ihnen der Zuwachs an unzufriedenen Demokraten und womöglich weiter abnehmende Beteiligungsbereitschaft, ist nicht ausgeschlossen.

Auch aus diesem Grund besteht kein Anlass zum uneingeschränkten Feiern der Demokratie. Hinsichtlich ihrer Zukunftschancen im 21. Jahrhundert ist vielmehr ein zurückhaltender Optimismus angebracht. Das 21. Jahrhundert könnte mehr noch als die zweite Hälfte des zwanzigsten ein Jahrhundert der Demokratie werden – ein Jahrhundert von teils gut, teils mäßig, teils miserabel funktionierenden Demokratien im Umfeld einer stattlichen Schar von autoritär oder totalitär verfassten Staaten.

# Verzeichnis der zitierten Literatur

## Häufig verwendete Abkürzungen

APSR = American Political Science Review

APuZ = Aus Politik und Zeitgeschichte – Beilage zur Wochenzeitschrift „Das Parlament“

ASR = American Sociological Review

Bd. = Band

Bde. = Bände

BJPS = British Journal of Political Science

BMA = Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung

BMAS = Bundesministerium für Arbeit und Soziales

BMF = Bundesministerium für Finanzen

BMGS = Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung

BMI = Bundesministerium des Innern

BMU = Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit

CP = Comparative Politics

CPS = Comparative Political Studies

E.A. = Erstausgabe

EJPR = European Journal of Political Research

FAS = Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung

FAZ = Frankfurter Allgemeine Zeitung

FÖV = Deutsches Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung

GP = German Politics

GuG = Geschichte und Gesellschaft

Hg. = Herausgeber

HStR = Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland

i.E. = im Erscheinen

IPSR = International Political Science Review

ISSJ = International Social Science Journal

JoCR = Journal of Conflict Resolution

JoD = Journal of Democracy

JPP = Journal of Public Policy

JTP = Journal of Theoretical Politics

KZfSS = Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie

MPIfG = Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung (Köln)  
 MEW = Marx-Engels-Werke  
 MWG = Max Weber Gesamtausgabe  
 Nr. = Nummer, Hefnummer  
 OECD = Organisation for Economic Co-operation and Development  
 ÖZP = Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft  
 PVS = Politische Vierteljahresschrift  
 PSQ = Political Science Quarterly  
 SPS = Scandinavian Political Studies  
 SZ = Süddeutsche Zeitung  
 VfZ = Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte  
 WEP = West European Politics  
 WP = World Politics  
 WZB = Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung  
 ZfP = Zeitschrift für Politik  
 ZIB = Zeitschrift für Internationale Beziehungen  
 ZParl = Zeitschrift für Parlamentsfragen  
 ZPol = Zeitschrift für Politikwissenschaft  
 ZSE = Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften  
 ZSR = Zeitschrift für Sozialreform  
 ZUMA = Zentrum für Umfragen und Methoden

### Verzeichnis der zitierten Literatur

Abendroth, Wolfgang 1967: Antagonistische Gesellschaft und politische Demokratie. Aufsätze zur politischen Soziologie, Neuwied-Berlin  
 Abromeit, Heidrun 1993: Interessenvermittlung zwischen Konkurrenz und Konkordanz. Studienbuch zur Vergleichenden Regierungslehre politischer Systeme, Opladen  
 Abromeit, Heidrun 1995: Volkssouveränität, Parlamentssouveränität, Verfassungssouveränität: Drei Realmodelle der Legitimation staatlichen Handelns, in: PVS 36, 49-66  
 Abromeit, Heidrun 1998a: Ein Vorschlag zur Demokratisierung des europäischen Entscheidungssystems, in: PVS 39, 80-90  
 Abromeit, Heidrun 1998b: Democracy in Europe. Legitimizing Politics in a Non-State Polity, New York-Oxford  
 Abromeit, Heidrun 1999: Volkssouveränität in komplexen Gesellschaften, in: Brunkhorst/Niesen (Hg.) 1999, 17-36  
 Abromeit, Heidrun 2002: Wozu braucht man Demokratie? Die postnationale Herausforderung der Demokratietheorie, Opladen

Abromeit, Heidrun 2004: Die Messbarkeit von Demokratie: Zur Relevanz des Konzepts, in: PVS 45, 73-93  
 Abromeit, Heidrun/Pommerehne, Werner W. (Hg.) 1992: Staatstätigkeit in der Schweiz, Bern-Stuttgart-Wien  
 Abromeit, Heidrun/Stoiber, Michael 2006: Demokratien im Vergleich. Einführung in die vergleichende Analyse politischer Systeme, Wiesbaden  
 Acemoglu, Daron/Robinson, James A. 2006: Economic Origins of Dictatorship and Democracy, Cambridge  
 Ackerman, Bruce/Fishkin, James S. 2002: Deliberation Day, in: Journal of Political Philosophy 10, Nr. 2, 129-152  
 Adam, Armin 1992: Rekonstruktion des Politischen. Carl Schmitt und die Krise der Staatlichkeit 1912-1933, Weinheim  
 Adams, Willi Paul/Adams, Angela 1994: Einleitung, in: Hamilton, Alexander/Madison, James/Jay, John: Die Federalist-Artikel: Politische Theorie und Verfassungskommentar der amerikanischen Gründerväter, Paderborn, XXVII-XCII  
 Adams, Willi Paul u.a. (Hg.) 1998: Die Vereinigten Staaten von Amerika, 2 Bde., Frankfurt a.M.  
 Agnoli, Johannes 1986: Zwanzig Jahre danach. Kommemorativabhandlung zur „Transformation der Demokratie“, in: Probleme des Klassenkampfes 16, 7-40  
 Agnoli, Johannes/Brückner, Peter 1967: Die Transformation der Demokratie, Frankfurt a.M.  
 Alemann, Ulrich von (Hg.) 1975: Partizipation, Demokratisierung, Mitbestimmung. Problemstellung und Literatur in Politik, Wirtschaft, Bildung und Wissenschaft. Eine Einführung, Opladen  
 Almond, Gabriel 1993: The Early Impact of Downs's An Economic Theory of Democracy on American Political Science, in: Grofman (Hg.) 1993a, 201-207  
 Almond, Gabriel A./Powell, Bingham, G. Jr. 1966: Comparative Politics: A Developmental Approach, Boston  
 Almond, Gabriel A./Powell, Bingham G., Jr./Strøm, Kaare/Dalton, Russell J. 2008: Comparative Politics Today. A World View, New York u.a.  
 Almond, Gabriel A./Verba, Sidney 1963: The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations, Princeton  
 Almond, Gabriel A./Verba, Sidney (Hg.) 1980: The Civic Culture Revisited, Boston-Toronto  
 Althusser, Louis 1959: Montesquieu: La politique et l'histoire, Paris  
 Alvarez, Mike/Cheibub, José Antonio/Limongi, Fernando/Przeworski, Adam 1996: Classifying Political Regimes, in: Studies in Comparative International Development 31, Nr. 2, 3-36  
 Anderson, Christopher J./Blais, André/Bowler, Shaun/Donovan, Todd/Listhaug, Ola 2005: Loser's Consent: Elections and Democratic Legitimacy, Oxford  
 Anderson, Christopher J./Tverdova, Yuliya V. 2001: Winners, Losers, and Attitudes about Government in Contemporary Democracies, in: IPSR 22, 321-338  
 Anderson, John (Hg.) 2004: Religion, Democracy and Democratization (Democratization 11, Nr. 4), London

- Andeweg, Rudy B. 2001: Lijphart versus Lijphart: The Cons of Consensus Democracy in Homogeneous Societies, in: *Acta Politica* 36, 117-128
- Andrain, Charles F./Smith, James T. 2006: *Political Democracy, Trust, and Social Justice. A Comparative Overview*, Boston
- Angell, Allan 1993: The Transition to Democracy in Chile: A Model or an Exceptional Case?, in: *Parliamentary Affairs* 46, 563-578
- Anter, Andreas 1995: *Max Webers Theorie des modernen Staates. Herkunft, Struktur und Bedeutung*, Berlin
- Anter, Andreas 2005: Max Weber (1864-1920), in: Bleek/Lietzmann (Hg.) 2005, 123-135
- Anter, Andreas/Breuer, Stefan (Hg.) 2007: *Max Webers Staatssoziologie. Positionen und Perspektiven*, Baden-Baden
- Apperley, Alan 1999: Hobbes on Democracy, in: *Politics* 19, Nr. 3, 165-171
- APSA Task Force on Inequality and American Democracy 2004: *American Democracy in an Age of Rising Inequality*, in: *Perspectives on Politics* 2, 651-666
- Arat, Zehra F. 1988: *Democracy and Economic Development. Modernization Theory Revisited*, in: *CP* 21, 21-36
- Archibugi, Daniele/Held, David (Hg.) 1995: *Cosmopolitan Democracy. An Agenda for a New World Order*, Cambridge
- Aristoteles 1985: *Nikomachische Ethik*, hg. von Günther Bien, Hamburg
- Aristoteles 1990: *Politik*, hg. von Eugen Rolfes, Hamburg
- Aristoteles 1991: *Politik (Aristoteles Werke in deutscher Übersetzung, Bd. 9, Teil II)*, Darmstadt
- Aristoteles 1993: *Der Staat der Athener*, hg. von Martin Dreher, Stuttgart
- Aristoteles 2002: *Rhetorik, Bd. I*, übersetzt von Christof Rapp, Darmstadt
- Armingeon, Klaus 1994: *Staat und Arbeitsbeziehungen. Ein internationaler Vergleich*, Opladen
- Armingeon, Klaus 2002: *The Effects of Negotiation Democracy: A Comparative Analysis*, in: *EJPR* 41, 81-105
- Arnim, Hans Herbert von 1993: *Demokratie ohne Volk. Plädoyer gegen Staatsversagen, Machtmißbrauch und Politikverdrossenheit*, München
- Arnim, Hans Herbert von 1997: *Fetter Bauch regiert nicht gern. Die politische Klasse – selbstbezogen und abgehoben*, München
- Arnim, Hans Herbert von (Hg.) 1999: *Adäquate Institutionen: Voraussetzungen für „gute“ und bürgernahe Politik?*, Berlin
- Arnim, Hans Herbert von 2000: *Vom schönen Schein der Demokratie. Politik ohne Verantwortung – am Volk vorbei*, München
- Arnim, Hans Herbert von 2001: *Politik Macht Geld. Das Schwarzgeld der Politiker – weißgewaschen*, München
- Arnim, Hans Herbert von 2004: *Das System. Die Machenschaften der Macht*, München
- Arnim, Herbert von 2006: *Das Europa-Komplott. Wie EU-Funktionäre unsere Demokratie verscherbeln*, München–Wien

- Arnim, Hans Herbert von/Neiny, Regina/Ittner, Stefan 2006: *Politik zwischen Norm und Wirklichkeit. Systemmängel im deutschen Parteienstaat aus demokratietheoretischer Perspektive*, Speyer: FÖV Discussion Papers 35
- Aron, Raymond 1968: *Main Currents in Sociological Thought, Bd. 1*, Harmondsworth
- Arrow, Kenneth J. 1984: *Social Choice and Justice*, Oxford
- Ashcraft, Richard 1986: *Revolutionary Politics and Locke's Two Treatises of Government*, Princeton
- Austen-Smith, David/Feddersen, Timothy J. 2006: *Deliberation, Preference Uncertainty, and Voting Rules*, in: *APSR* 100, 209-217
- Baberowski, Jörg 2006: *Stalinismus als Demokratie? Anmerkungen zu Luciano Canfora*, in: *GuG* 32, 385-397
- Bach, Maurizio 1999: *Die Bürokratisierung Europas. Verwaltungseliten, Experten und politische Legitimation in Europa*, Frankfurt a.M.
- Bach, Maurizio 2000: *Die europäische Integration und die unerfüllten Versprechen der Demokratie*, in: Klingemann/Neidhart (Hg.) 2000, 185-213
- Bachrach, Peter 1970: *Die Theorie demokratischer Elitenherrschaft. Eine kritische Analyse*, Frankfurt a.M.
- Bachrach, Peter/Botwinick, Aryeh 1992: *Power and Empowerment: A Radical Theory of Participatory Democracy*, Philadelphia, PA
- Backes, Uwe/Jesse, Eckhard (Hg.) 2006: *Jahrbuch Extremismus & Demokratie* 18, Baden-Baden
- Bagehot, Walter 1963 (1867): *The English Constitution*, Harmondsworth
- Bakunin, Michail 1969a: *Persönliche Beziehungen zu Marx*, in: Bakunin 1969b, 174-190
- Bakunin, Michail 1969b: *Gott und der Staat und andere Schriften*, hg. von Susanne Hillmann, Reinbek
- Ballemstrem, Karl G. 1988: *„Klassische Demokratietheorie“. Konstrukt oder Wirklichkeit?*, in: *ZfP* 35, 33-56
- Banks, Arthur S./Muller, Thomas C./Overstreet, William R. (Hg.) 2007: *Political Handbook of the World 2007*, Washington D.C.
- Barber, Benjamin R. 1988: *The Conquest of Politics. Liberal Philosophy in Democratic Times*, Princeton, NJ
- Barber, Benjamin R. 1994 (engl. 1984): *Starke Demokratie. Über die Teilhabe am Politischen*, Hamburg
- Barber, Benjamin R. 1995: *Participatory democracy*, in: Lipset (Hg.) 1995a, Bd. 3, 921-924
- Barber, Benjamin R. 1998: *A Passion for Democracy or American Essays*, Princeton–Chichester
- Barber, Benjamin R. 1999: *Demokratie im Würgegriff. Kapitalismus und Fundamentalismus – eine unheilige Allianz*, Frankfurt a.M.
- Barker, Ernest 1964: *Greek Political Theory. Plato and His Predecessors*, London
- Barnes, Samuel H./Kaase, Max u.a. 1979: *Political Action. Mass Participation in Five Western Democracies*, Beverly Hills–London
- Barro, Robert J. 1996: *Democracy and Growth*, in: *Journal of Economic Growth* 1, 1-27
- Barro, Robert J./Sala-i-Martin, Xavier 1995: *Economic Growth*, New York u.a.

- Bartlett, Robert C. 1994: Aristotle's Science of the Best Regime, in: APSR 88, 143-155
- Bartsch, Volker 1982: Liberalismus und arbeitende Klassen. Zur Gesellschaftstheorie John Stuart Mills, Opladen
- Bates, Clifford Angell Jr. 2003: Aristotle's „Best Regime“: Kingship, Democracy, and the Rule of Law, Baton Rouge
- Batt, Helge 2005: Die Transformation der Konkordanzdemokratie. Der Schweizerische Bundesrat nach der Modifikation der Zauberformel, in: ZPol 15, 345-371
- Batt, Helge 2006a: Direktdemokratie im internationalen Vergleich, in: APuZ 56, Nr. 10, 10-17
- Batt, Helge 2006b: Verändert politische Partizipation den Staatsbürger? Partizipatorische Demokratie und Demokratiebewusstsein, in: Lange, Dirk/Himmelman, Gerhard (Hg.), Demokratie – Politik – Bewusstsein, Oldenburg, 142-161
- Bauer, Hartmut 2005: Demokratie in Europa – Einführende Problemskizze, in: Bauer/Huber/Sommermann (Hg.) 2005, 1-17
- Bauer, Hartmut/Huber, Peter M./Sommermann, Karl-Peter (Hg.) 2005: Demokratie in Europa, Tübingen
- Bauer, Otto 1970 (1924): Das Gleichgewicht der Klassenkräfte, in: Sandkühler, Hans-Jörg/de la Vega, Rafael (Hg.), Austromarxismus, Frankfurt a.M., 79-97
- Baumann, Zygmunt 1995: Marxism, in: Lipset (Hg.) 1995a, Bd. 3, 808-812
- Beck, E. Robert/Schaller, Christian 2003: Zur Qualität der britischen und österreichischen Demokratie. Empirische Befunde und Anregungen zur Demokratiereform, Wien u.a.
- Beck, Ulrich 1986: Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne, Frankfurt a.M.
- Beck, Ulrich 1995: Die feindlose Demokratie. Ausgewählte Aufsätze, Stuttgart
- Beck, Ulrich 1998: Das Demokratie-Dilemma im Zeitalter der Globalisierung, in: APuZ 48, Nr. 38, 3-11
- Beck, Ulrich/Grande, Edgar 2004: Das kosmopolitische Europa. Gesellschaft und Politik in der Zweiten Moderne, Frankfurt a.M.
- Becker, Michael/Lauth, Hans-Joachim/Pickel, Gert (Hg.) 2001: Rechtsstaat und Demokratie. Theoretische und empirische Studien zum Recht in der Demokratie, Wiesbaden
- Beckert, Jens/Zafirovski, Milan (Hg.) 2006: International Encyclopedia of Economic Sociology, London–New York
- Beedham, Brian 1996: Full Democracy, in: The Economist, December 21, 1996, Survey, 1-14
- Beetham, David (Hg.) 1994: Defining and Measuring Democracy, London u.a.
- Beetham, David 1993: Four Theorems about the Market and Democracy, in: EJPR 23, 187-201
- Beetham, David 1999: Democracy and Human Rights, Cambridge
- Behnke, Joachim 2006: Die Politische Theorie des Rational Choice: Anthony Downs, in: Brodacz/Schaal (Hg.) 2006, Bd. II, 467-498
- Beichelt, Timm 2001: Demokratische Konsolidierung im postsozialistischen Europa. Die Rolle der politischen Institutionen, Opladen
- Beichelt, Timm 2004: Die Europäische Union nach der Osterweiterung, Wiesbaden
- Bell, Daniel 1965: The End of Ideology. On the Exhaustion of Political Ideas in the Fifties, Cambridge, MA

- Bellamy, Richard 1993: Joseph A. Schumpeter and his Contemporaries, in: EJPR 23, 117-120
- Bendix, Reinhard 1964: Max Weber – Das Werk. Darstellung, Analyse, Ergebnisse, München
- Benhabib, Seyla (Hg.) 1996: Democracy and Difference: Contesting the Boundaries of the Political, Princeton, NJ
- Benoit, Kenneth/Laver, Michael 2006: Party Policy in Modern Democracies, London–New York
- Bentele, Karlheinz/Reisert, Bernd/Schettkat, Ronald (Hg.) 1995: Die Reformfähigkeit von Industriegesellschaften. Fritz W. Scharpf: Festschrift zu seinem 60. Geburtstag, Frankfurt a.M.–New York
- Bentley, Arthur F. 1908: The Process of Government. A Study of Social Pressures, Chicago
- Benz, Arthur 1998: Postparlamentarische Demokratie? Demokratische Legitimation im kooperativen Staat, in: Greven (Hg.) 1998b, 201-222
- Benz, Arthur 2005: Politikwissenschaftliche Diskurse über demokratisches Regieren im europäischen Mehrebenensystem, in: Bauer/Huber/Sommermann (Hg.) 2005, 253-280
- Benz, Arthur/Scharpf, Fritz W./Zintl, Rainer (Hg.) 1992: Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen, Frankfurt a.M.–New York
- Berg, Manfred 2000: The Ticket to Freedom: Die NAACP und das Wahlrecht der Afro-Amerikaner, Frankfurt a.M.–New York
- Berg-Schlosser, Dirk 1999: Empirische Demokratieforschung. Exemplarische Analysen, Frankfurt a.M.–New York
- Berg-Schlosser, Dirk 2004: 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, 28-55
- Berg-Schlosser, Dirk (Hg.) 2005: Democratization. The State of the Art, Opladen–Farmington Hills
- Berg-Schlosser, Dirk/DeMeur, Gisèle 1994: Conditions of Democracy in Interwar Europe. A Boolean Test of Major Hypotheses, in: CP 26, 253-279
- Berg-Schlosser, Dirk/DeMeur, Gisèle, 1996: Conditions of Authoritarianism, Fascism, and Democracy in Interwar Europe: Systematic Matching and Contrasting of Cases for „Small N“ Analysis, in: CPS 29, 423-468
- Berg-Schlosser, Dirk/Kersting, Norbert 1997: Warum weltweit Demokratisierung? Zur Leistungsbilanz demokratischer und autoritärer Regime, in: Hanisch (Hg.) 1997, 93-143
- Berg-Schlosser, Dirk/Mitchell, Jeremy (Hg.) 2000: Conditions of Democracy in Europe, 1919-39. Systematic Case Studies, Basingstoke–New York
- Berg-Schlosser, Dirk 2008: Determinants of democratic successes and failures in Africa, in: EJPR 47, 269-306
- Berlin, Isaiah 1969: Four Essays on Liberty, London–Oxford–New York
- Berliner Journal für Soziologie 2005 (Heft 4): Der Analytische Tocqueville – Alexis de Tocqueville zum 200. Geburtstag, Berlin
- Bermbach, Udo (Hg.) 1973: Theorie und Praxis der direkten Demokratie. Texte und Materialien zur Räte-Diskussion, Opladen
- Bermbach, Udo 1991: Demokratietheorie und politische Institutionen, Opladen

- Bermbach, Udo 1995: Ambivalenzen liberaler Demokratien, in: Saage (Hg.) 1995, 289-304
- Bermbach, Udo/Blanke, Bernhard/Böhret, Carl (Hg.) 1990: Spaltungen der Gesellschaft und die Zukunft des Sozialstaates, Opladen
- Bernholz, Peter 2001: Democracy and capitalism: Are they compatible in the long-run?, in: Mueller, Dennis C./Cantner, Uwe (Hg.), *Capitalism and Democracy in the 21st Century*, Heidelberg–New York, 9-22
- Bernholz, Peter/Breyer, Friedrich <sup>3</sup>1994: Grundlagen der Politischen Ökonomie, Bd. 2: Ökonomische Theorie der Politik, Tübingen
- Bernstein, Eduard 1973 (1899): Die Voraussetzungen des Sozialismus und die Aufgaben der Sozialdemokratie, hg. von Dieter Schuster, Bonn–Bad Godesberg
- Bertelsmann Stiftung (Hg.) 2003: Bertelsmann Transformation Index 2003. Auf dem Weg zur marktwirtschaftlichen Demokratie, Gütersloh
- Bertelsmann Stiftung (Hg.) 2006: Bertelsmann Transformation Index 2006. Politische Gestaltung im internationalen Vergleich, Gütersloh
- Bertelsmann Stiftung (Hg.) 2008: Bertelsmann Transformation Index 2008. Politische Gestaltung im internationalen Vergleich, Gütersloh
- Beyme, Klaus von 1965: Repräsentatives und parlamentarisches Regierungssystem. Eine begriffsgeschichtliche Analyse in: PVS 6, 145-159
- Beyme, Klaus von 1966: Demokratie, in: Kernig, Claus D. (Hg.), *Sowjetsystem und demokratische Gesellschaft. Eine vergleichende Enzyklopädie*, Bd. 1, Freiburg–Basel–Wien, Sp. 1111-1158
- Beyme, Klaus von 1970: Die Parlamentarischen Regierungssysteme in Europa, München–Zürich
- Beyme, Klaus von <sup>2</sup>1984: Parteien in westlichen Demokratien, München–Zürich
- Beyme, Klaus von 1986: Vorbild Amerika? Der Einfluß der amerikanischen Demokratie in der Welt, München–Zürich
- Beyme, Klaus von <sup>7</sup>1992: Die Politischen Theorien der Gegenwart, Opladen
- Beyme, Klaus von 1993: Die politische Klasse im Parteienstaat, Frankfurt a.M.
- Beyme, Klaus von 1994: Systemwechsel in Osteuropa, Frankfurt a.M.
- Beyme, Klaus von <sup>3</sup>1999: Die parlamentarische Demokratie. Entstehung und Funktionsweise 1789-1999, Opladen–Wiesbaden
- Beyme, Klaus von 2002: Politische Theorien im Zeitalter der Ideologien 1789-1945, Wiesbaden
- Beyme, Klaus von <sup>10</sup>2004: Das politische System der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung, Wiesbaden
- Beyme, Klaus von 2005: Das Zeitalter der Avantgarden. Kunst und Gesellschaft 1905-1955, München
- Bickford, Susan 1996: *The Dissonance of Democracy. Listening, Conflict, and Citizenship*, Ithaca–London
- Billerbeck, Rudolf 1989: Plebiszitäre Demokratie in der Praxis. Zum Beispiel Kalifornien, Berlin
- Blais, André/Gélineau, Francois 2007: Winning, Losing and Satisfaction with Democracy, in: *Political Studies* 55, 425-441

- Blanke, Bernhard/Jürgens, Ulrich/Kastendiek, Hans 1975: *Kritik der Politischen Wissenschaft*, 2 Bde., Frankfurt a.M.
- Blanke, Bernhard/Schridde, Henning 1999: Bürgerengagement und Aktivierender Staat. Ergebnisse einer Bürgerbefragung zur Staatsmodernisierung in Niedersachsen, in: *APuZ* 49, Nr. 24-25, 3-12
- Bleek, Wilhelm/Lietzmann, Hans (Hg.) 2005: *Klassiker der Politikwissenschaft. Von Aristoteles bis David Easton*, München
- Bleicken, Jochen <sup>2</sup>1994: *Die athenische Demokratie*, Paderborn u.a.
- Blondel, Jean 2005: Vanhanens 'Democratization', in: *European Political Science* 4, 436-439
- Bloom, Allan 1997: Rousseau's Critique of Liberal Constitutionalism, in: *Orwin/Tarcov* (Hg.) 1997, 143-167
- Bluhm, Harald 2006: Einleitung: Tocqueville – der klassische Analytiker der modernen Demokratie, in: *Tocqueville* 2006a, 11-47
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang 1976a (1972): Die Bedeutung der Unterscheidung von Staat und Gesellschaft im demokratischen Sozialstaat der Gegenwart, in: *Böckenförde* (Hg.) 1976b, 395-431
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang (Hg.) 1976b: *Staat und Gesellschaft*, Darmstadt
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang <sup>3</sup>2004: Demokratie als Verfassungsprinzip, in: *Isensee, Josef/Kirchhof, Paul* (Hg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. II: Verfassungsstaat, Heidelberg, 429-496
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang <sup>2</sup>2006: *Geschichte der Rechts- und Staatsphilosophie. Antike und Mittelalter*, Tübingen
- Bodin, Jean 1981/1986 (E.A. franz. 1576): *Sechs Bücher über den Staat*, hg. v. Peter C. Mayer-Tasch, München
- Bogdandy, Armin von 1999: *Supranationaler Föderalismus als Wirklichkeit und Idee einer neuen Herrschaftsform. Zur Gestalt der Europäischen Union nach Amsterdam*, Baden-Baden
- Bogdandy, Armin von 2005a: Demokratie, Globalisierung, Zukunft des Völkerrechts – eine Bestandsaufnahme, in: *Bauer/Huber/Sommermann* (Hg.) 2005, 225-252
- Bogdandy, Armin von 2005b: Die europäische Demokratie – Skizzen ihrer rechtlichen Konsolidierung, in: *Kaiser/Leidhold* (Hg.) 2005, 177-201
- Boix, Carles 2000: *Partisan Governments, the International Economy, and Macroeconomic Policies in Advanced Nations, 1960-93*, in: *WP* 53, 38-73
- Boix, Carles 2003: *Democracy and Redistribution*, Cambridge
- Boix, Carles/Stokes, Susan C. 2003: Endogenous Democratization, in: *WP* 55, 517-549
- Bollen, Kenneth A. 1979: Political Democracy and the Timing of Development, in: *ASR* 44, 572-587
- Bollen, Kenneth A. 1980: Issues in the Comparative Measurement of Political Democracy, in: *ASR* 45, 370-390
- Bollen, Kenneth A. 1983: World System Position, Dependency, and Democracy: The Cross-National Evidence, in: *ASR* 48, 468-479
- Bollen, Kenneth A. 1990: Political Democracy: Conceptual and Measurement Traps, in: *Studies in Comparative International Development* 25, Nr. 1, 7-24

- Bollen, Kenneth A. 1993: Liberal Democracy: Validity and Method Factors in Cross-National Measures, in: *American Journal of Political Science* 37, 1207-1230
- Bollen, Kenneth A. 1995: Democracy, measures of, in: Lipset (Hg.) 1995a, Bd. 2, 817-821
- Bollen, Kenneth A./Jackman, Robert W. 1989: Democracy, Stability and Dichotomies, in: *ASR* 54, 612-621
- Boudon, Raymond 2005: Tocquevilles Plädoyer für eine neue politische Wissenschaft, in: *Berliner Journal für Soziologie* (Hg.) 2005, 473-494
- Boyd, Richard 2001: Thomas Hobbes and the Perils of Pluralism, in: *The Journal of Politics* 63, 392-413
- Bracher, Karl Dietrich 1957: Die Auflösung der Weimarer Republik. Eine Studie zum Problem des Machtverfalls in der Demokratie, Stuttgart-Düsseldorf
- Bracher, Karl Dietrich 1974: Die nationalsozialistische Machtergreifung, Ulm
- Brandt, Reinhard 2008: Lohn Locke (1632-1704), in: Höffe (Hg.) 2008a, Bd. 1, 312-325
- Bratton, Michael/Van de Walle, Nicolas 1997: Democratic Experiments in Africa. Regime Transitions in Comparative Perspective, Cambridge u.a.
- Braun, Dietmar 1999: Theorien rationalen Handelns in der Politikwissenschaft. Eine kritische Einführung, Opladen
- Brecht, Bertolt 1993 (1949): Freiheit und Democracy, in: Brecht, Bertolt, Werke, Bd. 15: Gedichte V, Berlin u.a., 183-188
- Breiner, Peter 1996: Max Weber and Democratic Politics, Ithaca-London
- Brennan, Geoffrey/Lomasky, Loren 1993: Democracy and Decision. The pure Theory of electoral Preference, Cambridge
- Brettschneider, Frank/van Deth, Jan W./Roller, Edeltraud (Hg.) 2003: Europäische Integration in der öffentlichen Meinung, Opladen
- Breuer, Anita 2007: Institutions of Direct Democracy and Accountability in Latin America's Presidential Democracies, in: *Democratization* 14, No. 4, 554-579
- Breuer, Stefan 1991: Max Webers Herrschaftssoziologie, Frankfurt a.M.-New York
- Breuer, Stefan 1994: Bürokratie und Charisma. Zur politischen Soziologie Max Webers, Darmstadt
- Brock, Roger/Hodkinson, Stephen (Hg.) 2000: Alternatives to Athens. Varieties of Political Organization and Community in Ancient Greece, Oxford
- Brockard, Hans 1977a: Anmerkungen, in: Rousseau 1977, 155-175
- Brockard, Hans 1977b: Nachwort, in: Rousseau 1977, 177-232
- Brocker, Manfred (Hg.) 2007: Geschichte des politischen Denkens. Ein Handbuch, Frankfurt a.M.
- Brodocz, André/Schaal, Gary S. (Hg.) 2006a: Politische Theorien der Gegenwart I, Opladen-Farmington Hills
- Brodocz, André/Schaal, Gary S. (Hg.) 2006b: Politische Theorien der Gegenwart II, Opladen-Farmington Hills
- Brogan, Hugh 2007: Alexis de Tocqueville. A Biography, London
- Brooker, Paul 2000: Non-Democratic Regimes. Theory, Government and Politics, Basingstoke-London

- Brugger, Winfried 1996: Theorie und Verfassung des Pluralismus. Zur Legitimation des Grundgesetzes im Anschluß an Ernst Fraenkel, in: Brugger, Winfried (Hg.) 1996: Legitimation des Grundgesetzes aus Sicht von Rechtsphilosophie und Gesellschaftstheorie, Baden-Baden, 273-315
- Brugger, Winfried 2001: Freiheit, Repräsentation, Integration. Zur Konzeption politischer Einheitsbildung in den „Federalist Papers“, in: Bohnert, Joachim u.a. (Hg.), Verfassung – Philosophie – Kirche, Berlin, 515-532
- Brunkhorst, Hauke/Niesen, Peter (Hg.) 1999: Das Recht der Republik, Frankfurt a.M.
- Brünneck, Alexander von 2007: Vorwort zu diesem Band, in: Fraenkel 2007, 5-36
- Brunner, Otto/Conze, Werner/Koselleck, Reinhart (Hg.) 1972: Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland, Bd. I, Stuttgart
- Bryan, Frank M. 2004: Real Democracy. The New England Town Meeting and How it Works, Chicago-London
- Bryce, James 1921: Modern Democracies, 2 Bde., London
- Bubner, Rüdiger 1996: Welche Rationalität bekommt der Gesellschaft? Vier Kapitel aus dem Naturrecht, Frankfurt a.M.
- Bubner, Rüdiger 2002: Polis und Staat. Grundlinien der politischen Philosophie, Frankfurt a.M.
- Buchanan, James M./Tullock, Gordon 1962: The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy, Ann Arbor
- Buchstein, Hubertus 1992a: Perspektiven Kritischer Demokratietheorie, in: Probleme des Klassenkampfes 22, 115-136
- Buchstein, Hubertus 1992b: Politikwissenschaft und Demokratie. Wissenschaftskonzeption und Demokratietheorie sozialdemokratischer Nachkriegspolitologen in Berlin, Baden-Baden
- Buchstein, Hubertus 1998: Ernst Fraenkel als Klassiker?, in: *Leviathan* 26, 458-481
- Buchstein, Hubertus 2000: Öffentliche und geheime Stimmabgabe. Eine wahlrechtshistorische und ideengeschichtliche Studie, Baden-Baden
- Buchstein, Hubertus 2003: Political Studies and Democratic Culture: Ernst Fraenkel's Studies of American Democracy, in: *German Politics and Society* 21, Nr. 3, 48-73
- Buchstein, Hubertus/Göhler, Gerhard (Hg.) 2000: Vom Sozialismus zum Pluralismus. Beiträge zu Werk und Leben Ernst Fraenkels, Baden-Baden
- Buchstein, Hubertus/Göhler, Gerhard 2005: Ernst Fraenkel (1898-1975), in: Bleek/Lietzmann (Hg.) 2005, 151-164
- Buchstein, Hubertus/Jörke, Dirk 2003: Das Unbehagen an der Demokratietheorie, in: *Leviathan* 31, 470-495
- Buchstein, Hubertus/Jörke, Dirk 2007: Deliberative Demokratie, in: Fuchs/Roller (Hg.) 2007, 35-38
- Budge, Ian 2006: Direct Democracy, in: Rhodes/Binder/Rockman (Hg.) 2006, 595-610
- Budge, Ian/Keman, Hans 1990: Parties and Democracy. Coalition Formation and Government Functioning in Twenty States, Oxford u.a.

- Bühlmann, Marc/Merkel, Wolfgang/Müller, Lisa/Weßels, Bernhard 2008: Wie lässt sich Demokratie am besten meistern? Zum Forumsbeitrag von Thomas Müller und Susanne Pickel, in: PVS 49, 114-122
- Bugiel, Karsten 1991: Volkswille und repräsentative Entscheidung. Zulässigkeit und Zweckmäßigkeit von Volksabstimmungen nach dem Grundgesetz, Baden-Baden
- Bunce, Valerie 2000: Comparative Democratization. Big and Bounded Generalizations, in: CPS 33, 703-734
- Bundesamt für Statistik (Hg.) 1996: Statistisches Jahrbuch der Schweiz, Zürich
- Bundesverfassungsgericht 1994: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes, Bd. 89, 17, 155-213
- Bundeszentrale für politische Bildung (Hg.) 1994: Grundwerte der Demokratie im internationalen Vergleich, Bonn
- Burke, Edmund 1986 (1790): Reflections on the Revolution in France, Harmondsworth
- Burckhardt, Jakob 1978 (1905): Weltgeschichtliche Betrachtungen, hg. v. Rudolf Marx, Stuttgart
- Burkhart, Ross E./Lewis-Beck, Michael S. 1994: Comparative Democracy: The Economic Development Thesis, in: APSR 88, 903-910
- Bürklin, Wilhelm/Rebenstorf, Hilke u.a. 1997: Eliten in Deutschland. Rekrutierung und Integration, Opladen
- Busch, Andreas 1995: Preisstabilitätspolitik. Politik und Inflationsraten im internationalen Vergleich, Opladen
- Butler, David/Ranney, Austin (Hg.) 1994: Referendums Around the World. The Growing Use of direct Democracy, Washington D.C.
- Bützer, Michael 2007: Direkte Demokratie in Schweizer Städten. Ursprung, Ausgestaltung und Gebrauch im Vergleich, Baden-Baden
- Campagna, Norbert 2001: Montesquieu. Eine Einführung, Düsseldorf
- Campbell, David F.J./Schaller, Christian (Hg.) 2002: Demokratiequalität in Österreich. Zustand und Entwicklungsperspektiven, Opladen
- Canfora, Luciano 2006 (ital. 2004): Eine kurze Geschichte der Demokratie. Von Athen bis zur Europäischen Union, Köln
- Casper, Gretchen 1995: Fragile Democracies. The Legacies of Authoritarian Rule, Pittsburgh u.a.
- Castles, Francis G. (Hg.) 1982: The Impact of Parties. Politics and Policies in Democratic Capitalist States, Beverly Hills-London
- Castles, Francis G. (Hg.) 2007: The Disappearing State? Retrenchment Realities in an Age of Globalisation, Cheltenham-Northampton, MA
- Chabal, Patrick 2005: Area Studies and Comparative Politics: Africa in Context, in: Afrika Spectrum 40, 471-484
- Chaniotis, Angelos 2004: Das antike Kreta, München
- Churchill, Winston S. 1974: Winston S. Churchill: His Complete Speeches, 1897-1963, Vol. VII 1943-1949, hg. von Robert Rhodes James, New York-London
- Clarke, Paul Barry/Foweraker, Joe (Hg.) 2001: Encyclopedia of Democratic Thought, London-New York

- Cnudde, Charles F./Neubauer, Deane E. (Hg.) 1969: Empirical Democratic Theory, Chicago
- Cohen, Frank S. 1997: Proportional Versus Majoritarian Ethnic Conflict Management in Democracies, in: CPS 30, 607-630
- Cohen, Joshua/Rogers, Joel 1992: Secondary Associations and Democratic Governance, in: Politics & Society 20, 393-472
- Colomer, Josep M. 1991: Transitions by Agreement: Modeling the Spanish Way, in: APSR 85, 1283-1302
- Colomer, Josep M. (Hg.) 2008 (i.E.): Political Institutions in Europe, London-New York
- Coppedge, Michael 1995: Polyarchy, in: Lipset (Hg.) 1995a, Bd. 3, 975-978
- Coppedge, Michael/Reinicke, Wolfgang H. 1990: Measuring Polyarchy, in: Studies on Comparative International Development 25, Nr. 1, 51-72
- Craiutu, A. 1999: Tocqueville and the Political Thought of the French Doctrinaires (Guizot, Royer-Collard, Rémusat), in: History of Political Thought 20, 456-493
- Craiutu, Aurelian/Jennings, Jeremy 2004: The Third Democracy: Tocqueville's Views of America after 1840, in: APSR 98, 391-404
- Cranston, Maurice 1985 (1957): John Locke. A Biography, Oxford-New York
- Crepaz, Markus M.L. 1996: Consensus versus Majoritarian Democracy. Political Institutions and Their Impact on Macroeconomic Performance in Industrial Disputes, in: CPS 29, Nr. 1, 4-26
- Crepaz, Markus M.L./Koelble, Thomas A./Wilsford, David (Hg.) 2000: Democracy and Institutions: The Life Work of Arend Lijphart, Ann Arbor
- Croissant, Aurel 2002: Von der Transition zur defekten Demokratie. Demokratische Entwicklung in den Philippinen, Südkorea und Thailand, Wiesbaden
- Croissant, Aurel/Erdmann, Gero/Rüb, Friedbert W. (Hg.) 2004: Wohlfahrtsstaatliche Politik in jungen Demokratien, Wiesbaden
- Croissant, Aurel/Merkel, Wolfgang (Hg.) 2004: Special Issue: Consolidated or Defective Democracy? Problems of Regime Change (Democratization 11, H. 5)
- Croix, Geoffrey E.M. de Sainte 2004: Athenian Democratic Origins and other Essays, Oxford
- Crouch, Colin 2004: Post-Democracy, Cambridge
- Crozier, Michel/Huntington, Samuel P./Watanuki, Joji 1975: The Crisis of Democracy, New York
- Cutright, Phillips 1963: National Political Development. Measurement and Analysis, in: ASR 28, 253-264
- Czada, Roland/Lehmbruch, Gerhard 1990: Parteienwettbewerb, Sozialstaatspostulat und gesellschaftlicher Wertewandel. Zur Selektivität der Institutionen politischer Willensbildung, in: Bermbach/Blanke/Böhret (Hg.) 1990, 55-84
- Czada, Roland/Schmidt, Manfred G. (Hg.) 1993: Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung, Regierbarkeit. Festschrift für Gerhard Lehmbruch, Opladen
- Czempiel, Ernst-Otto (Hg.) 1969: Die anachronistische Souveränität. Zum Verhältnis von Innen- und Außenpolitik, PVS Sonderheft 1, Opladen
- Czempiel, Ernst-Otto 1996: Kants Theorem. Oder: Warum sind die Demokratien (noch immer) nicht friedlich?, in: ZIB 3, 79-101

- Dahl, Robert A. 1961: *Who Governs? Democracy and Power in an American City*, New Haven–London
- Dahl, Robert A. 1971: *Polyarchy. Participation and Opposition*, New Haven–London
- Dahl, Robert A. 1985: *A Preface to Economic Democracy*, New Haven–London
- Dahl, Robert A. 1989: *Democracy and its Critics*, New Haven–London
- Dahl, Robert A. 1992: *The Problem of Civic Competence*, in: *JoD* 3, Nr. 4, 45-59
- Dahl, Robert A. 1993: *Why all democratic countries have mixed economies*, in: *Nomos* 36, 259-282
- Dahl, Robert A. 1994: *A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation*, in: *PSQ* 109, 23-34
- Dahl, Robert A. 1997a: *Toward Democracy: A Journey. Reflections, 1940-1997*, 2 Bde., Berkeley
- Dahl, Robert A. 1997b: *From Personal History to Democratic Theory*, in: Dahl 1997a, Bd. 1, 3-15
- Dahl, Robert A. 1997c (1996 ital.): *Polyarchy*, in: Dahl 1997a, Bd. 1, 93-105
- Dahl, Robert A. 1997d (1995): *From Immigrants to Citizens: A New Yet Old Challenge to Democracies*, in: Dahl 1997a, Bd. 1, 229-250
- Dahl, Robert A. 1997e (1989): *The Pseudo-democratization of the American Presidency*, in: Dahl 1997a, Bd. 2, 753-786
- Dahl, Robert A. 1998: *On Democracy*, New Haven–London
- Dahl, Robert A. 1999: *Can International Organizations Be Democratic? A Skeptic's View*, in: Shapiro/Hacker-Cordón (Hg.) 1999b, 19-36
- Dahl, Robert A. 2000: *A democratic paradox?*, in: *SPS* 23, 246-251
- Dahl, Robert A. 2001: *How Democratic is the American Constitution?* New Haven–London
- Dahl, Robert A. 2006: *A Preface to Democratic Theory. Expanded Edition*, Chicago–London
- Dahl, Robert A./Lindblom, Charles E. 1953: *Politics, Economics and Welfare: Planning and Politico-economic Systems resolved into Basic Social Processes*, New York
- Dahlheim, Werner 1994: *Die Antike. Griechenland und Rom von den Anfängen bis zur Expansion des Islam*, Paderborn u.a.
- Dahrendorf, Ralf 1968a: *Die angewandte Aufklärung. Gesellschaft und Soziologie in Amerika*, Frankfurt a.M.–Hamburg
- Dahrendorf, Ralf 1968b: *Gesellschaft und Demokratie in Deutschland*, München
- Dahrendorf, Ralf 1983: *Die Chancen der Krise. Über die Zukunft des Liberalismus*, Stuttgart
- Dahrendorf, Ralf 1992a: *Tradition und Wandel*, in: *DIE ZEIT*, Nr. 9, 21.2.1992, 53
- Dahrendorf, Ralf 1992b: *Democracy and Modernity: Notes on the European Experience*, in: Eisenstadt, Samuel N. (Hg.), *Democracy and Modernity*, Leiden u.a., 15-19
- Dahrendorf, Ralf 2004: *Der Wiederbeginn der Geschichte. Vom Fall der Mauer zum Krieg im Irak*, München
- Dalton, Russell J. 2004: *Democratic Challenges, Democratic Choices: The Erosion in Political Support in Advanced Industrial Democracies*, Oxford
- Dalton, Russell J. 2005: *Citizen Politics. Public Opinion and Political Parties in Advanced Industrial Democracies*, Washington D.C.

- Decker, Frank 2000: *Demokratie und Demokratisierung jenseits des Nationalstaates: Das Beispiel der Europäischen Union*, in: *ZPol* 10, 585-629
- Deitelhoff, Nicole 2006: *Überzeugung in der Politik. Grundzüge einer Diskurstheorie internationalen Regierens*, Frankfurt a.M.
- Demandt, Alexander 1993: *Der Idealstaat. Die politischen Theorien der Antike*, Köln–Weimar–Wien
- Der Fischer Weltalmanach 2004. *Zahlen, Daten, Fakten*, Frankfurt a.M. 2003
- Der Fischer Weltalmanach 2007. *Zahlen, Daten, Fakten*, Frankfurt a.M. 2006
- Der Fischer Weltalmanach 2008. *Zahlen, Daten, Fakten*, Frankfurt a.M. 2007
- Der Traum der Vernunft. *Vom Elend der Aufklärung. Eine Veranstaltung der Akademie der Künste*, Berlin (2. Folge), Darmstadt–Neuwied 1986
- Desgraves, Louis 1992 (franz. 1986): *Montesquieu*, Frankfurt a.M.
- Dettling, Wamfried 1996: *Utopie und Katastrophe. Die Demokratie am Ende des 20. Jahrhunderts*, in: Weidenfeld (Hg.) 1996, 101-118
- Deutsch, Karl W. 1969 (engl. 1963): *Politische Kybernetik. Modelle und Perspektiven*, Freiburg i. Br.
- Di Fabio, Udo 1998: *Das Recht offener Staaten. Grundlinien einer Staats- und Rechtstheorie*, Tübingen
- Di Fabio, Udo 1999: *Was der Staatenbund leisten kann. Europa ist auf dem Weg in die Mehrebenen-Demokratie*, in: *FAZ* Nr. 79, 6.4.1999, 11
- Diamond, Larry 1992: *Economic Development and Democracy Reconsidered*, in: Marks/Diamond (Hg.) 1992, 93-139
- Diamond, Larry 2001a: *democracy, fat and thin*, in: Clarke/Foweraker (Hg.) 2001, 149-154
- Diamond, Larry 2001b: *democracy, future of*, in: Clarke/Foweraker (Hg.) 2001, 154-161
- Diamond, Larry 2008: *The Spirit of Democracy. The Struggle to Build Free Societies Throughout the World*, New York
- Diamond, Larry/Plattner, Marc F. (Hg.) 1994: *Nationalism, Ethnic Conflict and Democracy*, Baltimore–London
- Dicke, Klaus 2007: *Immanuel Kant, Zum ewigen Frieden (1795)*, in: *Brocker* (Hg.) 2007, 373-386
- Dienel, Peter C. 1997: *Die Planungszelle. Der Bürger plant seine Umwelt: Alternativen zur Establishment-Demokratie*, Opladen
- Dittrich, Walter 1992: *Mitbestimmungspolitik*, in: Schmidt (Hg.) 1992, 252-260
- Dix, Robert H. 1994: *History and Democracy Revisited*, in: *CP* 27, 91-105
- Doorenspleet, Renske 2000: *Reassessing the Three Waves of Democratization*, in: *WP* 52, 384-406
- Doorenspleet, Renske 2008: *Democratization*, in: *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Bd. 2, Detroit u.a., 288-290
- Döring, Herbert 1997: *Parlamentarismus, Präsidentialismus und Staatstätigkeit*, in: *Welt-Trends* Nr. 16, 143-170
- Downs, Anthony 1957a: *An Economic Theory of Democracy*, New York
- Downs, Anthony 1957b: *An Economic Theory of Political Action in a Democracy*, in: *The Journal of Political Economy* 65, Nr. 2, 135-150

- Downs, Anthony 1959: Dr. Rogers' methodological Difficulties – A Reply to his critical Note, in: APSR 53, 1094-1097
- Downs, Anthony 1961: In Defense of Majority Voting, in: The Journal of Political Economy 69, 192-199
- Downs, Anthony 1993: The Origins of An Economic Theory of Democracy, in: Grofman (Hg.) 1993a, 197-199
- Downs, Anthony 1998: Confessions of an Economic Theorist and Urban Policy Analysts – Political Theory and Public Choice. The Selected Essays of Anthony Downs, Bd. 1, Cheltenham–Northampton, MA, ix-xviii
- Dreher, Martin 1993: Einleitung, in: Aristoteles, Der Staat der Athener, Leipzig, 5-30
- Dreier, Horst 1999: The Essence of Democracy – Hans Kelsen and Carl Schmitt Juxtaposed, in: Diner, Dan/Stolleis, Michael (Hg.), Hans Kelsen and Carl Schmitt. A Juxtaposition, Göttingen, 71-79
- Dreier, Horst 2006: Demokratie, in: Dreier, Horst (Hg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. 2, Tübingen, 26-105
- Drescher, Seymour 2006: Tocqueville's Comparative Perspectives, in: Welch (Hg.) 2006, 21-48
- Dryzek, John S. 1996a: Democracy in Capitalist Times. Ideals, Limits, and Struggles, New York–Oxford
- Dryzek, John S. 1996b: Political Inclusion and the Dynamics of Democratization, in: APSR 90, 475-487
- Dryzek, John S./Berejikian, Jeffrey 1993: Reconstructive Democratic Theory, in: APSR 87, 48-60
- Dryzek, John S./Honig, Bonnie/Phillips, Anne (Hg.) 2007: The Oxford Handbook of Political Theory, Oxford
- Duncan, Graeme 1973: Marx and Mill. Two Views of Social Conflict and Social Harmony, Cambridge u.a.
- Duncan, Graeme/Lukes, Steven 1963: The New Democracy, in: Political Studies 11, 156-177
- Dunn, John 2005: Setting the People Free: The Story of Democracy, London
- Durkheim, Emile 1953 (1893): Montesquieu et Rousseau. Précurseurs de la Sociologie, Paris
- Duverger, Maurice 1959: Die politischen Parteien, Tübingen
- Duverger, Maurice 1980: A New Political System Model: Semi-Presidential Government, in: EJPR 8, 165-187
- Duverger, Maurice 1990: Le système politique français, Paris
- Edelman, Murray 1976: Politik als Ritual. Die symbolische Funktion staatlicher Institutionen und politischen Handelns, Frankfurt a.M.–New York
- Edelman, Murray 1988: Constructing the Political Spectacle, Chicago–London
- Eder, Walter (Hg.) 1995: Die athenische Demokratie im 4. Jahrhundert v. Chr. Vollendung oder Verfall einer Verfassungsnorm?, Stuttgart
- Egle, Christoph 2006: Reformträchtigkeit und Reformfähigkeit: Bürgerliche und sozialdemokratische Wirtschafts- und Sozialpolitik in Frankreich und Deutschland, Universität Heidelberg: Dissertation

- Egle, Christoph/Ostheim, Tobias/Zohlnhöfer, Reimut (Hg.) 2003: Das rot-grüne Projekt. Eine Bilanz der Regierung Schröder 1998-2002, Wiesbaden
- Egle, Christoph/Zohlnhöfer, Reimut (Hg.) 2006: Ende des rot-grünen Projektes. Eine Bilanz der Regierung Schröder 2002-2005, Wiesbaden
- Eichenberger, Reiner 1999: Mit direkter Demokratie zu besserer Wirtschafts- und Finanzpolitik: Theorie und Empirie, in: von Arnim (Hg.) 1999, 259-288
- Eichener, Volker 2000: Das Entscheidungssystem der Europäischen Union. Institutionelle Analyse und demokratietheoretische Bewertung, Opladen
- Eisenstadt, Abraham S. (Hg.) 1988: Reconsidering Tocqueville's Democracy in America, New Brunswick–London
- Eisenstadt, Samuel N. 2005: Paradoxien der Demokratie. Die politische Theorie auf der Suche nach dem Politischen, Frankfurt a.M.
- Ekiert, Grzegorz/Kubik, Jan 2001: Rebellious Civil Society: Popular Protest and Democratic Consolidation in Poland, 1989-1993, Ann Arbor
- Elgie, Robert (Hg.) 1999: Semi-Presidentialism in Europe, Oxford–New York
- Elgie, Robert 2005a: A Fresh Look at Semipresidentialism – Variations on a Theme, in: JoD 16, Nr. 3, 98-112
- Elgie, Robert 2005b: From Linz to Tsebelis: Three Waves of Presidential/Parliamentary Studies, in: Democratization 12, Nr. 1, 106-122
- Elgie, Robert 2008: The Perils of Semi-Presidentialism. Are They Exaggerated?, in: Democratization 15, 49-66
- Elgie, Robert/Moestrup, Sophia (Hg.) 2007: Semi-presidentialism outside Europe. A comparative Study, London–New York
- Eliaeson, Sven 1998: Max Weber and Plebiscitary Democracy, in: Schroeder (Hg.) 1998, 47-60
- Ellwein, Thomas/Hesse, Joachim Jens 1987: Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, Opladen
- Ellwein, Thomas/Holtmann, Everhard (Hg.) 1999: 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland. Rahmenbedingungen, Entwicklungen, Perspektiven (PVS Sonderheft 30/99), Opladen–Wiesbaden
- Elster, Jon 1986: The Market and the Forum: Three Varieties of Political Theory, in: Elster, Jon/Hylland, Aanund (Hg.): Foundations of Social Choice Theory. Studies in Rationality and Social Change, Cambridge–London–New York, 103-132
- Elster, Jon (Hg.) 1998: Deliberative Democracy, Cambridge
- Engels, Friedrich 1958 (1845/46): Das Fest der Nationen in London, in: MEW 3, 610-624
- Engels, Friedrich 1970 (1884): Der Ursprung der Familie, des Privateigentums und des Staats, in: Marx/Engels 1970b, Bd. 2, 155-301
- Epple-Gass, Ruedi 1988: Friedensbewegung und direkte Demokratie in der Schweiz, Frankfurt a.M.
- Epstein, David F. 1984: The Political Theory of „The Federalist“, Chicago u.a.
- Erdmann, Heinrich 1988: Neopluralismus und institutionelle Gewaltenteilung. Ernst Fraenkel's pluralistische Parteienstaatstheorie als Theorie parlamentarisch-pluralistischer Demokratie, Opladen

- Eriksen, Eric O./Joerges, Christian/Neyer, Jürgen (Hg.) 2003: *European Governance, Deliberation and the Quest for Democratisation*, Oslo–Florenz
- Ersson, Svante/Lane, Jan-Erik 1997: *Democracy and Development: A Statistical Exploration*, in: Leftwich (Hg.) 1997, 45-73
- Eschenburg, Theodor 1955: *Herrschaft der Verbände?*, Stuttgart
- Eschenburg, Theodor 1963: *Die improvisierte Demokratie. Gesammelte Aufsätze zur Weimarer Republik*, München
- Esping-Andersen, Gøsta 1985: *Politics against Markets. The Social Democratic Road to Power*, Princeton, NJ
- Esping-Andersen, Gøsta 1990: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge
- Euchner, Walter 1969: *Naturrecht und Politik bei John Locke*, Frankfurt a.M.
- Euchner, Walter 1982: *Karl Marx*, München
- Euchner, Walter 1997: *John Locke „Two Treatises on Government“*, in: *Stammen/Riescher/Hofmann (Hg.) 1997*, 279-285
- Euchner, Walter 2004: *Locke zur Einführung*, Hamburg
- Fabbrini, Sergio 2003: *Bringing Robert A. Dahl's Theory of Democracy to Europe*, in: *Annual Review of Political Science* 6, 119-137
- Fatovic, Clement 2004: *Constitutionalism and Contingency: Locke's Theory of Prerogative*, in: *History of Political Thought* 25, 276-297
- Fattah, Moataz A. 2006: *Democratic Values in the Muslim World*, Coulter, Co–London
- Faulkner, Robert 2001: *The First Liberal Democrat: Locke's Popular Government*, in: *The Review of Politics* 63, 5-39
- Feick, Jürgen 2007: *Demokratische Partizipation im Zeitalter des Internet*, in: *Dolata, Ulrich/Werle, Raymund (Hg.)*, *Gesellschaft und die Macht der Technik. Sozioökonomischer und institutioneller Wandel durch Technisierung*, Frankfurt a.M.–New York, 221-239
- Feindt, Peter Henning 1997: *Kommunale Demokratie in der Umweltpolitik. Neue Beteiligungsmodelle*, in: *APuZ* 47, Nr. 27, 39-46
- Feld, Lars P./Kirchgässner, Gebhard 2007: *On the economic efficiency of direct Democracy*, in: *Pällinger u.a. (Hg.) 2007*, 108-124
- Feld, Lars P./Savioz, Marcel R. 1998: *Vox Populi, vox Bovi? Ökonomische Auswirkungen direkter Demokratie*, in: *Grözinger/Panther (Hg.) 1998*, 29-80
- Feld, Scott L./Grofman, Bernard 1988: *Ideological Consistency as a Collective Phenomenon*, in: *APSR* 82, 773-788
- Femia, Joseph V. 1993: *Marxism and Democracy*, Oxford
- Ferguson, Thomas 1995: *Golden Rule. The Investment Theory of Party Competition and the Logic of Money-Driven Political Systems*, Chicago–London
- Fetscher, Iring 1968: *Großbritannien. Gesellschaft – Staat – Ideologie. Eine Einführung*, Frankfurt a.M.
- Fetscher, Iring 1970: *Die Demokratie. Grundfragen und Erscheinungsformen*, Stuttgart u.a.
- Fetscher, Iring 1973: *Demokratie zwischen Sozialdemokratie und Sozialismus*, Stuttgart u.a.
- Fetscher, Iring 1975: *Rousseaus politische Philosophie. Zur Geschichte des demokratischen Freiheitsbegriffs*, Frankfurt a.M.

- Fetscher, Iring 1984: *Wieviel Konsens gehört zur Demokratie?*, in: *Guggenberger/Offe (Hg.) 1984*, 196-206
- Fetscher, Iring 1985: *Politisches Denken im Frankreich des 18. Jahrhunderts vor der Revolution*, in: *Fetscher/Münkler (Hg.) 1985-1988*, Bd. 3, 423-528
- Fetscher, Iring/Münkler, Herfried (Hg.) 1985-88: *Pipers Handbuch der politischen Ideen*, 5 Bde., München
- Fijalkowski, Jürgen 1989: *Volksentscheidsbewegungen und Politikwissenschaft. Ein Vorwort*, in: *Billerbeck* 7-12
- Finer, Samuel E. 1997: *The History of Government from the Earliest Times*, 3 Bde., Oxford–New York
- Finley, Moses I. 1980: *Antike und moderne Demokratie*, Stuttgart
- Finley, Moses I. 1991 (engl. 1983): *Das politische Leben in der antiken Welt*, München
- Fishkin, James S. 1991: *Democracy and Deliberation. New Directions for Democratic Reform*, New Haven–London
- Fishkin, James S. 1997: *The Voice of the People: Public Opinion and Democracy*, New Haven–London
- Fishkin, James 2003: *Defending deliberation: a comment on Ian Shapiro's The State of Democratic Theory (Princeton 2003)*, in: *Critical Review of International Social and Political Philosophy* 8, Nr. 1, 71-78
- Fishkin, James S. 2008: *Realizing Deliberative Democracy: Virtual and Face to Face Possibilities*, WZB-Konferenz „Democratic Innovations“, 7.-9.2.2008 (Manuskript)
- Fitzi, Gregor 2004: *Max Webers politisches Denken*, Konstanz
- Flathman, Richard E. 1993: *Thomas Hobbes: Skepticism, Individuality and Chastened Politics*, Newbury Park u.a.
- Flora, Peter u.a. 1983: *State, Economy and Society in Europe 1815-1975: A Data Handbook in two Volumes*, Bd. 1: *The Growth of Mass Democracies and Welfare States*, Frankfurt a.M.–New York
- Flora, Peter/Kraus, Franz/Pfenning, Winfried 1987: *State, Economy and Society in Europe 1815-1975: A Data Handbook in two Volumes*, Bd. 2: *The Growth of Industrial Societies and Capitalist Economies*, Frankfurt a.M.–New York
- Fornrdan, Erhard 2002: *Demokratie und demokratischer Staat in der Krise? Eine Frage an Theorie und Praxis zu ihren Handlungsmöglichkeiten und Handlungsgrenzen*, Baden-Baden
- Forschner, Maximilian 1988: *Rousseau Du Contrat Social ou Principes du Droit Politique*, in: *Kindlers Neues Liteatur Lexikon* Bd. 14, 388-390
- Forsthoﬀ, Ernst 1933: *Der totale Staat*, Hamburg
- Forsthoﬀ, Ernst 1951: *Zur Einführung*, in: *Montesquieu, Vom Geist der Gesetze*, hg. von Ernst Forsthoﬀ, Bd. 1, Tübingen, V-LVI
- Forsthoﬀ, Ernst (Hg.) 1968: *Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit. Aufsätze und Essays*, Darmstadt
- Forsthoﬀ, Ernst 1971: *Der Staat der Industriegesellschaft. Dargestellt am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland*, München

- Forsthoff, Ernst 1976 (1954): Verfassungsprobleme des Sozialstaates, in: Forsthoff, Ernst, Rechtsstaat im Wandel. Verfassungsrechtliche Abhandlungen 1954-1973, München, 50-64
- Fossedal, Gregory A. 2002: Direct Democracy in Switzerland, New Brunswick-London
- Foweraker, Joe 1998: Review Article: Institutional Design, Party Systems and Governability – Differentiating the Presidential Systems of Latin America, in: BJPS 28, 651-676
- Foweraker, Joe/Krznicaric, Roman 2001: How to Construct a *Database of Liberal Democratic Performance*, in: Democratization 8, H. 3, 1-25
- Foweraker, Joe/Krznicaric, Roman 2002: Differentiating the democratic performance of the West, in: EJPR 42, 313-340
- Fraenkel, Ernst 1981 (1960): Das amerikanische Regierungssystem. Eine politologische Analyse, Köln-Opladen
- Fraenkel, Ernst 1984 (1940): Der Doppelstaat. Recht und Justiz im „Dritten Reich“, Frankfurt a.M.
- Fraenkel, Ernst 1991a (1964): Deutschland und die westlichen Demokratien. Mit einem Nachwort über Leben und Werk Ernst Fraenkels, hg. von Alexander von Brünneck, Frankfurt a.M.
- Fraenkel, Ernst 1991b (1958): Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat, in: Fraenkel 1991a, 153-203
- Fraenkel, Ernst 1991c (1964): Der Pluralismus als Strukturelement der freiheitlich-rechtsstaatlichen Demokratie, in: Fraenkel 1991a, 297-325
- Fraenkel, Ernst 1991d (1969): Strukturanalyse der modernen Demokratie, in: Fraenkel 1991a, 326-359
- Fraenkel, Ernst 1991e (1963): Demokratie und öffentliche Meinung, in: Fraenkel 1991a, 232-260
- Fraenkel, Ernst 1999a: Gesammelte Schriften. Bd. 1: Recht und Politik in der Weimarer Republik, hg. von Hubertus Buchstein, Baden-Baden
- Fraenkel, Ernst 1999b (1929): Kollektive Demokratie, in: Fraenkel 1999a, 343-357
- Fraenkel, Ernst 1999c (1932): Um die Verfassung, in: Fraenkel 1999a, 496-509
- Fraenkel, Ernst 2007: Ernst Fraenkel – Gesammelte Schriften. Band 5. Demokratie und Pluralismus, hg. v. Alexander v. Brünneck, Baden-Baden
- Frank, André Gunder 1968 (engl. 1968): Kapitalismus und Unterentwicklung in Lateinamerika, Frankfurt a.M.
- Frank, Jill 2007: The Political Theory of Classical Greece, in: Dryzek/Honig/Phillips (Hg.) 2007, 175-192
- Franke, Siegfried F. 2001: (Ir)rationaler Politik? Grundzüge und politische Anwendungen der „Ökonomischen Theorie der Politik“, Marburg
- Frede, Dorothea 1997: Die ungerechten Verfassungen und die ihnen entsprechenden Menschen (Buch VIII 543a-IX 576b), in: Höffe (Hg.) 1997, 251-270
- Frede, Dorothea 2001: Staatsverfassung und Staatsbürger (III 1-5), in: Höffe (Hg.) 2001d, 75-92
- Freedom House 1971ff.: Freedom in the World. The Annual Survey of Political Rights & Civil Liberties, New York

- Freedom House 1999: Freedom in the World. The Annual Survey of Political Rights & Civil Liberties 1998-1999, New York
- Freedom House 2003: Freedom in the World. The Annual Survey of Political Rights & Civil Liberties 2002-2003, Washington D.C.
- Freedom House 2006: Freedom in the World. The Annual Survey of Political Rights & Civil Liberties 2006, Washington D.C.
- Freitag, Markus 1999: Politik und Währung. Ein internationaler Vergleich, Bern-Stuttgart-Wien
- Freitag, Markus/Vatter, Adrian 2000: Direkte Demokratie, Konkordanz und Wirtschaftsleistung: Ein Vergleich der Schweizer Kantone, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik 136, 579-606
- Freitag, Markus/Wagschal, Uwe (Hg.) 2007: Direkte Demokratie. Bestandsaufnahmen und Wirkungen im internationalen Vergleich, Münster
- Frevel, Bernhard 2004: Demokratie. Entwicklung – Gestaltung – Problematisierung, Wiesbaden
- Frey, Bruno S. 1992: Efficiency and Democratic Political Organization: The Case for the Referendum, in: JPP 12, 209-222
- Frey, Bruno S. 1994: Direct Democracy: Politico-Economic Lessons from Swiss Experience, in: The American Economic Review 84, Nr. 2, 388-342
- Frey, Bruno S./Kirchgässner, Gebhard 1994: Demokratische Wirtschaftspolitik. Theorie und Anwendung, München
- Friedman, Edward (Hg.) 1994: The Politics of Democratization. Generalizing East Asian Experiences, Boulder, CO u.a.
- Friedrich, Carl Joachim 1953: Der Verfassungsstaat der Neuzeit, Berlin-Göttingen-Heidelberg
- Friedrich, Carl Joachim 1966: Demokratie als Herrschafts- und Lebensform, Heidelberg
- Frisch, Annika 2007: Das Potenzial deliberativer Demokratietheorie für die Konzeptualisierung von Demokratie in der Europäischen Union, in: ZPol 17, 711-733
- Fromme, Friedrich Karl 1962: Von der Weimarer Verfassung zum Bonner Grundgesetz. Die verfassungspolitischen Folgerungen des Parlamentarischen Rates aus Weimarer Republik und nationalsozialistischer Diktatur, Tübingen
- Fuchs, Dieter 1989: Die Unterstützung des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, Opladen
- Fuchs, Dieter 2000: Demos und Nation in der Europäischen Union, in: Klingemann/Neidhart (Hg.) 2000, 215-236
- Fuchs, Peter 2003: Das Demokratiedefizit der Europäischen Union und die politische Integration Europas: Eine Analyse der Einstellungen der Bürger in Westeuropa, in: Bretschneider/Deth/Roller (Hg.) 2003, 29-56
- Fuchs, Dieter 2007: Demokratie, in: Fuchs/Roller (Hg.) 2007, 38-42
- Fuchs, Dieter/Roller, Edeltraud (Hg.) 2007: Lexikon Politik. Hundert Grundbegriffe, Stuttgart
- Fukuyama, Francis 1992: The End of History and the Last Man, New York

- Funke, Peter 2000: Die griechische Staatenwelt in klassischer Zeit (550-336 v. Chr.), in: Gehrke/Schneider (Hg.) 2000, 97-162
- Funke, Manfred/Jacobsen, Hans-Adolf/Knütter, Hans-Helmuth/Schwarz, Hans-Peter (Hg.) 1987: Demokratie und Diktatur. Geist und Gestalt politischer Herrschaft in Deutschland und Europa, Düsseldorf
- Furet, François 1981: Préface, in: Tocqueville 1981, 6-46
- Gabriel, Oscar W. 1986: Politische Kultur, Postmaterialismus und Materialismus in der Bundesrepublik Deutschland, Opladen
- Gabriel, Oscar W. 1987: Demokratiezufriedenheit und demokratische Einstellungen in der Bundesrepublik Deutschland, in: APuZ 37, Nr. 22, 32-45
- Gabriel, Oscar W. 1994: Politische Einstellungen und politische Kultur, in: Gabriel/Brettschneider (Hg.) 1994, 96-133
- Gabriel, Oscar W. 1999: Demokratie in der Vereinigungskrise? Struktur, Entwicklung und Bestimmungsfaktoren der Einstellungen zur Demokratie im vereinigten Deutschland, in: ZPol 9, 827-861
- Gabriel, Oscar W. 2007: Bürger und Demokratie im vereinigten Deutschland, in: PVS 48, 540-552
- Gabriel, Oscar W./Brettschneider, Frank (Hg.) 1994: Die EU-Staaten im Vergleich: Strukturen, Prozesse, Politikinhalt, Opladen
- Gabriel, Oscar W./Hoffmann-Martinot, Vincent/Savitch, Hank V. (Hg.) 2000: Urban Democracy, Opladen
- Gabriel, Oscar W./Niedermayer, Oskar/Stöss, Richard (Hg.) 2001: Parteiendemokratie in Deutschland, Berlin
- Gallagher, Michael/Laver, Michael/Mair, Peter 2001: Representative Government in Modern Europe. Institutions, Parties, and Governments, Boston u.a.
- Gallus, Alexander/Jesse, Eckhard (Hg.) 2007: Staatsformen von der Antike bis zur Gegenwart, Köln-Weimar-Wien
- Ganghof, Steffen 2005: Normative Modelle, institutionelle Typen und beobachtbare Verhaltensmuster: Ein Vorschlag zum Vergleich parlamentarischer Demokratien, in: PVS 46, 406-431
- Gannett, Robert T. Jr. 2003a: Tocqueville Unveiled. The Historian and his Sources for „The Old Regime and the Revolution“, Chicago-London
- Gannett, Robert T. Jr. 2003b: Bowling Ninepins in Tocqueville's Township, in: APSR 97, 1-16
- Garrett, Geoffrey 1998: Partisan Politics in the Global Economy, Cambridge u.a.
- Gasiorowski, Mark 1995: Economic Crisis and Political Regime Change: An Event History Analysis, in: APSR 89, 882-897
- Gastil, Raymond Duncan 1990: The Comparative Survey of Freedom: Experiences and Suggestions, in: Studies in Comparative International Development 25, Nr. 1, 25-50
- Gauchet, Marcel 2002: La Démocratie contre elle-même, Paris
- Gauchet, Marcel 2007: La révolution moderne. L'avènement de la démocratie, Paris
- Gaul, Jens-Peter 2001: Jean-Jacques Rousseau, München
- Geddes, Barbara 1999: What do we know about Democratization after twenty Years?, in: Annual Review of Political Science 2, 115-144

- Gehrke, Hans-Joachim 1999: Kleine Geschichte der Antike, München
- Gehrke, Hans-Joachim 2001: Verfassungswandel (V 1-12), in: Höffe (Hg.) 2001d, 137-150
- Gehrke, Hans-Joachim/Schneider, Helmuth (Hg.) 2000: Geschichte der Antike. Ein Studienbuch, Stuttgart
- Gehrke, Hans-Joachim/Steinecke, Ernst 2002: Demokratie in Athen. Die attische Demokratie – Vorbild der modernen Demokratie?, Berlin
- Geiger, Rolf 2005: *dēmokratia*/ Volksherrschaft, Demokratie, in: Höffe (Hg.) 2005, 111-113
- Geis, Anna/Brock, Lothar/Müller, Harald (Hg.) 2006: Democratic Wars. Looking at the dark side of democratic peace, Basingstoke-New York
- Geis, Anna/Müller, Harald/Wagner, Wolfgang (Hg.) 2007: Schattenseiten des Demokratischen Friedens. Zur Kritik einer Theorie liberaler Außen- und Sicherheitspolitik, Frankfurt a.M.-New York
- Geis, Anna/Wagner, Wolfgang 2006: Vom „demokratischen Frieden“ zur demokratiezentrierten Friedens- und Gewaltforschung, in: PVS 47, 276-289
- Gellner, Wienand 1996: Die Blockade der politischen Gewalten in den USA, in: APuZ 46, NR. 8-9, 3-10
- Gellner, Wienand/von Korff, Fritz (Hg.) 1998: Demokratie und Internet, Baden-Baden
- Germann, Raimund E. 1976: Der Bürger in der Konkordanzdemokratie, in: Civitas 31, 433-442
- Gersbach, Hans 2005: Designing Democracy. Ideas for Better Rules, Berlin-Heidelberg
- Gerth, H.H./Wright Mills, C. 1991a (1948): Introduction: The Man And His Work, in: Gerth, H.H./Wright Mills, C. (Hg.), From Max Weber: Essays in Sociology, London, 1-74
- Giddens, Anthony 1997: Jenseits von Links und Rechts. Die Zukunft radikaler Demokratie, Frankfurt a.M.
- Giddens, Anthony 1999: Der Dritte Weg. Die Erneuerung der sozialen Demokratie, Frankfurt a.M.
- Gindulis, Edith 2003: Der Konflikt um die Abtreibung. Die Bestimmungsfaktoren der Gesetzgebung zum Schwangerschaftsabbruch im OECD-Ländervergleich, Wiesbaden
- Glaebner, Gert-Joachim 1991: Der schwierige Weg zur Demokratie. Vom Ende der DDR zur deutschen Einheit, Opladen
- Gleditsch, Kristian S./Ward, Michael D. 1997: A Reexamination of Democracy and Autocracy in Modern Politics, in: JoCR 41, 361-383
- Gneuss, Christian/Kocka, Jürgen (Hg.) 1988: Max Weber. Ein Symposium, München
- Göbel, Heike 2006: Markt und Mehrheit, in: FAZ Nr. 239, 14.10.2006, 15
- Göhler, Gerhard 1986: Vom Sozialismus zum Pluralismus. Politiktheorie und Emigrationserfahrung bei Ernst Fraenkel, in: PVS 27, 6-27
- Göhler, Gerhard/Klein, Ansgar 1991: Politische Theorien des 19. Jahrhunderts, in: Lieber (Hg.) 1991, 259-656
- Goldberg, Robert 1995: Theory, Ancient, in: Lipset (Hg.) 1995a, Bd. 4, 1240-1247
- Goldie, Mark 1985: Absolutismus, Parlamentarismus und Revolution in England, in: Fettscher/Münkler (Hg.) 1985-1988, Bd. 3, 275-352
- Goldie, Mark (Hg.) 1997a: Locke. Political Essays, Cambridge u.a.
- Goldie, Mark 1997b: Introduction, in: Goldie (Hg.) 1997a, vi-xxvii

- Goodin, Robert E. 2003: *Reflective Democracy*, Oxford
- Grande, Edgar/Jachtenfuchs, Markus (Hg.) 2000: *Wie problemlösungsfähig ist die EU? Regieren im Europäischen Mehrebenensystem*, Baden-Baden
- Grande, Edgar/Pauly, Louis W. (Hg.) 2005: *Complex Sovereignty: Reconstituting Political Authority in the Twenty-first Century*, Toronto–Buffalo–London
- Greiffenhagen, Martin (Hg.) 1973a: *Demokratisierung in Staat und Gesellschaft*, München–Zürich
- Greiffenhagen, Martin 1973b: *Einleitung*, in: Greiffenhagen (Hg.) 1973a, 11-41
- Greven, Michael Th. 1993: *Ist die Demokratie modern? Zur Rationalitätskrise der politischen Gesellschaft*, in: PVS 34, 399-413
- Greven, Michael Th. 1994: *Kritische Theorie und historische Politik. Theoriegeschichtliche Beiträge zur gegenwärtigen Gesellschaft*, Opladen
- Greven, Michael Th. 1998a: *Einführungsvortrag: Demokratie – Eine Kultur des Westens?*, in: Greven (Hg.) 1998b, 19-35
- Greven, Michael Th. (Hg.) 1998b: *Demokratie – eine Kultur des Westens? 20. Wissenschaftlicher Kongreß der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft*, Opladen
- Greven, Michael Th. 1999a: *Die politische Gesellschaft. Kontingenz und Dezsion als Probleme des Regierens und der Demokratie*, Opladen
- Greven, Michael Th. 1999b: *Die fehlende Demokratietheorie der Kritischen Theorie*, in: Merkel/Busch (Hg.) 1999, 73-89
- Greven, Michael Th. 2000: *Can the European Union Finally Become a Democracy?* in: Greven/Pauly (Hg.) 2000, 35-62
- Greven, Michael 2005: *The Informalization of Transnational Governance. A Threat to Democratic Government*, in: Grande/Pauly (Hg.) 2005, 261-284
- Greven, Michael Th./Pauly, Louis W. (Hg.) 2000: *Democracy Beyond the State? The European Dilemma and the Emerging Global Order*, Lanham, MD
- Greven, Michael Th./Schmalz-Bruns, Rainer (Hg.) 1999: *Politische Theorie – heute*, Baden-Baden
- Grofman, Bernard (Hg.) 1993a: *Information, Participation and Choice. An Economic Theory of Democracy in Perspective*, Ann Arbor
- Grofman, Bernard 1993b: *Toward an Institution-Rich Theory of Political Competition with a Supply Side Component*, in: Grofman (Hg.) 1993a, 179-193
- Groth, Alexander J. 1999: *Democracies against Hitler. Myth, Reality and Prologue*, Aldershot u.a.
- Groth, Alexander J. u.a. 1993: *Welfare-Military Trade-Offs among Oligarchies and Polyarchies. Some Cross-Sectional Aspects*, in: *Coexistence* 30, 289-302
- Grözingner, Gerd/Panther, Stephan (Hg.) 1998: *Konstitutionelle Politische Ökonomie. Sind unsere gesellschaftlichen Regelsysteme in Form und guter Verfassung?*, Marburg
- Grube, Frank/Richter, Gerhard (Hg.) 1975: *Demokratietheorien. Konzeptionen und Kontrollversen*, Hamburg
- Guéhenno, Jean-Marie 1994 (franz. 1993): *Das Ende der Demokratie*, München
- Guggenberger, Bernd 1984: *An den Grenzen der Mehrheitsdemokratie*, in: Guggenberger/Offe (Hg.) 1984, 184-195

- Guggenberger, Bernd 2005: *Demokratietheorien*, in: Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf (Hg.), *Lexikon der Politikwissenschaft*, Bd. 1, München, 135-143
- Guggenberger, Bernd/Offe, Claus (Hg.) 1984: *An den Grenzen der Mehrheitsdemokratie. Politik und Soziologie der Mehrheitsregel*, Opladen
- Gurr, Ted Robert/Jaggers, Keith/Moore, Will H. 1990: *The Transformation of the Western State: The Growth of Democracy, Autocracy, and State Power since 1800*, in: *Studies in Comparative International Development* 25, Nr. 1, 73-108
- Gustavsson, Sverker 1998: *Defending the Democratic Deficit*, in: Weale/Nentwich (Hg.) 1998, 63-80
- Gutmann, Amy/Thompson, Dennis 1996: *Democracy and Disagreement*, Cambridge, MA
- Habermas, Jürgen 1962: *Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft*, Neuwied
- Habermas, Jürgen 1969 (1961): *Über den Begriff der politischen Beteiligung*, in: Habermas, Jürgen/von Friedeburg, Ludwig/Oehler, Christoph/Weltz, Friedrich, *Student und Politik. Eine soziologische Untersuchung zum politischen Bewusstsein Frankfurter Studenten*, Neuwied, 11-55
- Habermas, Jürgen 1973: *Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus*, Frankfurt a.M.
- Habermas, Jürgen 1981: *Theorie des kommunikativen Handelns*, 2 Bde., Frankfurt a.M.
- Habermas 1990: *Vorwort zur Neuauflage 1990*, in: Habermas, Jürgen, *Strukturwandel der Öffentlichkeit*, Frankfurt a.M., 11-50
- Habermas, Jürgen 1992: *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*, Frankfurt a.M.
- Habermas, Jürgen 1998: *Die postnationale Konstellation. Politische Essays*, Frankfurt a.M.
- Habermas, Jürgen 1999a: *Die Einbeziehung des Anderen. Studien zur Politischen Theorie*, Frankfurt a.M.
- Habermas, Jürgen 1999b: *Drei normative Modelle der Demokratie*, in: Habermas 1999a, 277-292
- Habermas, Jürgen 2003: *Toward a cosmopolitan Europe*, in: *JoD* 14, Nr. 4, 86-100
- Habermas, Jürgen 2005: *Concluding Comments on Empirical Approaches to Deliberative Politics*, in: *Acta Politica* 40, 384-392
- Habermas, Jürgen 2007: *Kommunikative Rationalität und grenzüberschreitende Politik: eine Replik*, in: Niesen/Herborth (Hg.) 2007, 406-459
- Hacke, Christian 1992: *Ein liberaler Aristokrat. Rezension von: André Jardin, Alexis de Tocqueville. Leben und Werk*, in: *Das Parlament*, Nr. 24, 5.6.1992, 19
- Hadenius, Axel 1992: *Democracy and Development*, Cambridge
- Hadenius, Axel 1994: *The Duration of Democracy: Institutional vs. Socio-Economic Factors*, in: Beetham (Hg.) 1994, 63-88
- Hadenius, Axel (Hg.) 1997: *Democracy's Victory and Crisis*, Cambridge u.a.
- Hafer, Catherine/Landa, Dimitri 2007: *Deliberation as Self-Discovery and Institutions for Political Speech*, in: *JTP* 19, 329-360
- Halperin, Morton/Siegele, Joe/Weinstein, Michael 2004: *The Democracy Advantage. How Democracy promotes Prosperity and Peace*, London

- Hamilton, Alexander/Madison, James/Jay, John 1961 (engl. 1787-1788): *The Federalist Papers*, hg. von Clinton Rossiter, New York
- Hamilton, Alexander/Madison, James/Jay, John 1993 (engl. 1787/88): *The Federalist Papers*. Herausgegeben, übersetzt und eingeleitet von Barbara Zehnpfennig, Darmstadt
- Hampsher-Monk, Iain 1992: *A History of Modern Political Thought. Major Political Thinkers from Hobbes to Marx*, Oxford–Cambridge, MA
- Hampson, Norman 1983: *Will & Circumstance. Montesquieu, Rousseau and the French Revolution*, London
- Hanke, Edith/Mommsen, Wolfgang J. (Hg.) 2001: *Max Webers Herrschaftssoziologie. Studien zu Entstehung und Wirkung*, Tübingen
- Hanisch, Rolf (Hg.) 1997: *Demokratieexport in die Länder des Südens?*, Hamburg
- Hansen, Mogens Herman 1989: *Was Athens a Democracy? Popular Rule, Liberty and Equality in ancient and modern Political Thought*, Kopenhagen
- Hansen, Mogens Herman 1991: *The Athenian Democracy in the Age of Demosthenes. Structure, Principles and Ideology*, Oxford–Cambridge, MA
- Harfst, Philipp 2007: *Wahlsystemwandel in Mitteleuropa. Strategisches Design einer politischen Institution*, Wiesbaden
- Hartmann, Jürgen 2005: *Westliche Regierungssysteme. Parlamentarismus, präsidentielles und semi-präsidentielles Regierungssystem*, Wiesbaden
- Hartwich, Hans-Herrmann 1970: *Sozialstaatspostulat und gesellschaftlicher Status quo*, Köln–Opladen
- Hartwich, Hans-Herrmann 1998: *Die Europäisierung des deutschen Wirtschaftssystems. Fundamente – Alte Realitäten – Neue Zukunftsperspektiven*, Opladen
- Haubold, Erhard 1995: *Vierzig Schritte zum Wahlbetrug*, in: FAZ Nr. 107, 9.5.1995, 8
- Hecht, Martin 1998: *Modernität und Bürgerlichkeit. Max Webers Freiheitslehre im Vergleich mit den politischen Ideen von Alexis de Tocqueville und Jean-Jacques Rousseau*, Berlin
- Hegel, Georg Wilhelm Friedrich 1965 (1821): *Grundlinien der Philosophie des Rechts*, Hamburg
- Hegel, Georg Wilhelm Friedrich 1970: *Aus Hegels Vorlesungen über die Philosophie der Weltgeschichte*, in: Hegel, Georg Wilhelm Friedrich, *Recht, Staat, Geschichte*, Stuttgart, 351-443
- Heil, Reinhard/Hetzel, Andreas (Hg.) 2006: *Die unendliche Aufgabe. Kritik und Perspektiven der Demokratietheorie*, Bielefeld
- Heinemann, Ingo 1999: *Public Choice und moderne Demokratietheorie*, Frankfurt a.M. u.a.
- Held, David (Hg.) 1991: *Political Theory Today*, Cambridge
- Held, David 2006: *Models of Democracy*, Cambridge
- Heller, Hermann 1971a: *Staat*, in: Heller 1971d, 3-23
- Heller, Hermann 1971b (1930): *Rechtsstaat oder Diktatur?*, in: Heller 1971c, 443-462
- Heller, Hermann 1971c: *Gesammelte Schriften, Bd. 2: Recht, Staat, Macht*, Leiden
- Heller, Hermann 1971d: *Gesammelte Schriften, Bd. 3: Staatslehre als Politische Wissenschaft*, Leiden

- Helms, Ludger 2007: *Die Institutionalisierung der liberalen Demokratie. Deutschland im internationalen Vergleich*, Frankfurt a.M.–New York
- Hennig, Eike 1974: *Lesehinweise für die Lektüre der „politischen Schriften“ von Marx und Engels*, in: Marx/Engels 1974, LIX-XCII
- Hennis, Wilhelm 1973: *Demokratisierung. Zur Problematik eines Begriffs*, in: Greiffenhagen (Hg.) 1973a, 47-70
- Hennis, Wilhelm u.a. (Hg.) 1977/1979: *Regierbarkeit. Studien zu ihrer Problematisierung*, Bd. 1 und 2, Stuttgart
- Hennis, Wilhelm 1998: *Auf dem Weg in den Parteienstaat. Aufsätze aus vier Jahrzehnten*, Stuttgart
- Hennis, Wilhelm 1999: *Wilhelm Hennis im Gespräch mit Gangolf Hübinger: Politikwissenschaft als Disziplin*, in: *Neue Politische Literatur* 44, 365-379
- Hepple, Bob (Hg.) 1986: *The Making of Labour Law in Europe. A Comparative Study of nine Countries up to 1945*, London–New York
- Herb, Karlfriedrich 2007: *Jean-Jacques Rousseau, Vom Gesellschaftsvertrag (1762)*, in: Brocker (Hg.) 2007, 303-318
- Herb, Karlfriedrich/Hidalgo, Oliver (Hg.) 2004: *Alter Staat – Neue Politik. Tocquevilles Entdeckung der modernen Demokratie*, Baden-Baden
- Herb, Karlfriedrich/Hidalgo, Oliver (Hg.) 2005: *Alexis de Tocqueville*, Frankfurt a.M.–New York
- Hereth, Michael 2001: *Tocqueville zur Einführung*, Hamburg
- Hereth, Michael 2005: *Alexis de Tocqueville: Die „Sitten“ und die Exportfähigkeit der Demokratie*, in: PVS 46, 377-388
- Hermens, Ferdinand Aloys 1931: *Demokratie und Kapitalismus. Ein Versuch zur Soziologie der Staatsformen*, München–Leipzig
- Herz, Dietmar 1995: *Zauber der Nüchternheit. Die „Federalist Papers“ als geistige Grundlage der amerikanischen Verfassung*, in: FAZ Nr. 34, 9.2.1995, 10
- Herzog, Roman/Gerken, Lüder 2007: *Europa entmachtet uns und unsere Vertreter*, in: *Welt Online* ([www.welt.de/dossiers](http://www.welt.de/dossiers), 17.2.2007)
- Heuer, Jens 1990: *Marxismus und Demokratie*, Baden-Baden
- Hibbs, Douglas A., Jr. 1977: *Political Parties and Macroeconomic Policy*, in: APSR 71, 1467-1487
- Hibbs, Douglas A., Jr. 1987a: *The Political Economy of Industrial Democracies*, Cambridge, MA–London
- Hibbs, Douglas A., Jr. 1987b: *The American Political Economy. Macroeconomics and Electoral Politics*, Cambridge, MA–London
- Hibbs, Douglas A., Jr. 1992: *Partisan theory after fifteen years*, in: *European Journal of Political Economy* 8: 361-373
- Hibbs, Douglas A., Jr. 1994: *The Partisan Model of Macroeconomic Cycles: More Theory and Evidence for the United States*, in: *Economic and Politics* 6, 1-23
- Hidalgo, Oliver 2007: *Tocqueville, die Neocons und das amerikanische Imperium. Enthält „Über die Demokratie in Amerika“ ein Plädoyer für die gewaltsame Verbreitung der liberalen Gesellschaft?* in: ZIB 14, 331-354

- Hildebrandt, Kurt 1973: Einleitung, in: Platon, *Der Staat*, Stuttgart, VII-XXXIX
- Hindmoor, Andrew 2005: Reading Downs: New Labour and An Economic Theory of Democracy (1957), in: *British Journal of Politics and International Relations* 7, 402-417
- Hirst, Paul 1994: *The Associate Democracy. New Forms of Economic and Social Governance*, Cambridge
- Hobbes, Thomas 1959a (1642/1647): Vom Bürger, in: Hobbes 1959b, 59-338
- Hobbes, Thomas 1959b: Vom Menschen – Vom Bürger (Elemente der Philosophie II/III), eingel. und hg. von Günter Gawlick, Hamburg
- Hobbes, Thomas 1984 (engl. 1651): *Leviathan oder Stoff, Form und Gewalt eines kirchlichen und bürgerlichen Staates*, hg. von Iring Fetscher, Frankfurt a.M.
- Hobbes, Thomas 1991 (engl. 1682): *Behemoth oder Das Lange Parlament*, Frankfurt a.M.
- Hobbes, Thomas 1999 (1642-1658): *The Elements of Law, natural and politic. Part I: Human Nature; Part II: De Corpore Politico*, hg. von J.C.A. Gaskin, Oxford–New York
- Hockerts, Hans Günter, 1998: Einleitung, in: Hockerts, Hans Günter (Hg.), *Drei Wege deutscher Sozialstaatlichkeit: NS-Diktatur, Bundesrepublik und DDR im Vergleich*, München, 7-26
- Höffe, Otfried 1997 (Hg.): *Platon – Politeia*, Berlin
- Höffe, Otfried 2001a: *Kleine Geschichte der Philosophie*, München
- Höffe, Otfried 2001b: Einführung in Aristoteles' *Politik*, in: Höffe (Hg.) 2001d, 5-20
- Höffe, Otfried 2001c: *Aristoteles' Politik: Vorgriff auf eine liberale Demokratie*, in: Höffe (Hg.) 2001d, 187-204
- Höffe, Otfried (Hg.) 2001d: *Aristoteles – Politik*, Berlin
- Höffe, Otfried 2002: *Demokratie im Zeitalter der Globalisierung*, München
- Höffe, Otfried (Hg.) 2005: *Aristoteles-Lexikon*, Stuttgart
- Höffe, Otfried (Hg.) 2008a: *Klassiker der Philosophie*, 2 Bde., München
- Höffe, Otfried 2008b: *Aristoteles*, in: Höffe (Hg.) 2008a, 50-73
- Hofmann, Gunter/Perger, Werner A. (Hg.) 1992: *Die Kontroverse. Weizsäcker Parteienkritik in der Diskussion*, Frankfurt a.M.
- Hofmann, Wilhelm/Dose, Nicolai/Wolf, Dieter (Hg.) 2007: *Politikwissenschaft*, Konstanz
- Holland-Cunz, Barbara 1998: *Feministische Demokratietheorie. Thesen zu einem Projekt*, Opladen
- Holland-Cunz, Barbara 2001: *Perspektiven der Verhandlungsdemokratie – Governance-Prozesse aus frauenpolitischer Sicht*, in: Leggewie/Münch (Hg.) 2001, 281-296
- Holmes, Stephen 1973: *Tocqueville and democracy*, in: Copp, David/Hampton, Jean/Roemer, John E. (Hg.), *The Idea of Democracy*, Cambridge, 23-63
- Holtkamp, Lars 2008: *Kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie. Parteien und Bürgermeister in der repräsentativen Demokratie*, Wiesbaden
- Holzinger, Katharina 2005: *Institutionen und Entscheidungsprozesse der EU*, in: Holzinger, Katharina/Knill, Christoph/Peters, Dirk/Rittberger, Berthold/Schimmelfennig, Frank/Wagner, Wolfgang, *Die Europäische Union. Theorien und Analysekonzepte*, Paderborn u.a., 81-152
- Hommelhoff, Peter/Kirchhof, Paul (Hg.) 1994: *Der Staatenverbund der Europäischen Union*, Heidelberg

- Honneth, Axel 1999: *Demokratie als reflexive Kooperation. John Dewey und die Demokratietheorie der Gegenwart*, in: Brunkhorst/Niesen (Hg.) 1999, 37-65
- Hooghe, Marc 1999: *The Rebuke of Thersites – Deliberative Democracy under Conditions of Inequality*, in: *Acta Politica* 34, 287-301
- Hooghe, Liesbet/Marks, Gary (Hg.) 2007: *Special Issue: Understanding Euroscepticism (Acta Politica 42, Nr. 2-3)*, London
- Höpner, Martin 1997: *Politisch koordinierte Ökonomien 1973-1996*, Düsseldorf: *Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut in der HBS (WSI-Diskussionspapier Nr. 42)*
- Horowitz, Donald L. 1993: *Democracy in Divided Societies*, in: *JoD* 4, Nr. 4, 18-38
- Horowitz, Donald L. 2000: *Ethnic Groups in Conflicts*, Berkeley
- Horst, Patrick 1996: *Haushaltspolitik und Regierungspraxis in den USA und der Bundesrepublik Deutschland. Ein Vergleich des haushaltspolitischen Entscheidungsprozesses beider Bundesrepubliken zu Zeiten der konservativen Regierungen Reagan/Bush (1981-92) und Kohl (1982-1993)*, Frankfurt a.M. u.a.
- Howard, Dick 2001 (engl. E.A. 1990): *Die Grundlegung der amerikanischen Demokratie*, Frankfurt a.M.
- Howard, Marc Morjé/Roessler, Philip G. 2006: *Liberalizing Electoral Outcomes in Competitive Authoritarian Regimes*, in: *American Journal of Political Science* 50, 365-381
- Huber, Evelyn/Ragin, Charles/Stephens, John D. 1993: *Social Democracy, Christian Democracy, Constitutional Structure, and the Welfare State. Towards a Resolution of Quantitative Studies*, in: *American Journal of Sociology* 99, 711-749
- Huber, Evelyn/Rueschemeyer, Dietrich/Stephens, John D. 1997: *The Paradoxes of Contemporary Democracy. Formal, Participatory, and Social Dimensions*, in: *CP* 29, 323-342
- Huber, John D./Powell, G. Bingham, Jr. 1994: *Congruence Between Citizens and Policymakers in Two Visions of Liberal Democracy*, in: *WP* 46, 291-326
- Hübinger, Gangolf/Mommsen, Wolfgang J. (Hg.) 1993: *Intellektuelle im Deutschen Kaiserreich*, Frankfurt a.M.
- Hueglin, Thomas O. 2007: *Classical Debates for the 21st Century*, Buffalo, NY
- Humana, Charles (Hg.) 1992: *World Human Rights Guide*, New York–Oxford
- Hunter, Shireen T./Malik, Huma (Hg.) 2005: *Modernization, Democracy, and Islam*, Westport, CT
- Huntington, Samuel P. 1984: *Will more Countries become Democratic?*, in: *PSQ* 99, 193-218
- Huntington, Samuel P. 1991: *The Third Wave. Democratization in the late Twentieth Century*, Norman–London
- Huntington, Samuel P. 1992: *How Countries Democratize*, in: *PSQ* 106, 579-615
- Huntington, Samuel P. 1996: *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, New York
- Hurrelmann, Achim 2003: *Europäische Demokratie ohne europäischen Demos?*, in: *ZPol* 13, 661-692
- Imboden, Max 1959: *Montesquieu und die Lehre der Gewaltenteilung*, Berlin
- Inglehart, Ronald 1977: *The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles*, Princeton, NJ
- Inglehart, Ronald 1990: *Culture Shift in Advanced Industrial Society*, Princeton, NJ

- Inglehart, Ronald 1997: *Modernization and Postmodernization. Cultural, Economic and Political Change in 43 Societies*, Princeton, NJ
- Inglehart, Ronald 2003: How Solid is Mass Support for Democracy?, in: *PS: Political Science and Politics* 36, 51-57
- Inglehart, Ronald/Welzel, Christian 2005: *Modernization, Cultural Change and Democracy: The Human Development Sequence*, Cambridge
- Inkeles, Alex (Hg.) 1991: *On Measuring Democracy. Its Consequences and Concomitants*, New Brunswick-London
- Intelmann, Peter 1996: *Franz L. Neumann. Chancen und Dilemma des politischen Reformismus*, Baden-Baden
- Interviews (2003) mit Else Jaffé, E. Salin und H. Plessner über Max Weber 1969/70, in: *KZfSS* 55, 596-610
- Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hg.) 1987: *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. Bd. 1: Grundlagen von Staat und Verfassung, Heidelberg
- Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hg.) 1987ff.: *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Heidelberg, 10 Bde.
- Jachtenfuchs, Markus 1999: Die Zukunft der Demokratie im Rahmen der Europäischen Union, in: Kaase/Schmid (Hg.) 1999, 263-281
- Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hg.) 2003: *Europäische Integration*, Opladen
- Jäger, Wolfgang 1987: Die Innenpolitik der sozial-liberalen Koalition 1974-1982, in: Jäger/Link (Hg.) 1987, 7-272
- Jäger, Wolfgang 1992: Fernsehen und Demokratie: Scheinplebiszitäre Tendenzen und Repräsentation in den USA, Großbritannien, Frankreich und Deutschland, München
- Jäger, Wolfgang/Link, Werner (Hg.) 1987: *Republik im Wandel. 1974-1982. Die Ära Schmidt*, Stuttgart-Mannheim
- Jagers, Keith/Gurr, Ted Robert 1995: Tracking Democracy's Third Wave with the Polity III Data, in: *Journal of Peace Research* 32, 469-482
- Jardin, André 2005 (franz. 1984): *Alexis de Tocqueville. Leben und Werk*, Frankfurt a.M.-New York
- Jesse, Eckhard (Hg.) 1996: *Totalitarismus im 20. Jahrhundert. Eine Bilanz der internationalen Forschung*, Bonn
- Jesse, Eckhard/Kailitz, Steffen (Hg.) 1997: *Prägestärkte des 20. Jahrhunderts. Demokratie, Extremismus, Totalitarismus*, Baden-Baden
- Jestaedt, Matthias/Lepsius, Oliver (Hg.) 2006: *Hans Kelsen, Verteidigung der Demokratie. Abhandlungen zur Demokratietheorie*, Tübingen
- Joas, Hans/Kohli, Martin (Hg.) 1993: *Der Zusammenbruch der DDR. Soziologische Analysen*, Frankfurt a.M.
- Joerges, Christian/Meyer, Jens 1998: Von intergouvernementalem Verhandeln zu deliberativer Politik. Gründe und Chancen für eine Konstitutionalisierung der europäischen Komitologie, in: Kohler-Koch (Hg.) 1998b, 207-234
- Jörke, Dirk 2005: Auf dem Weg zur Postdemokratie, in: *Leviathan* 33, 482-491
- Jörke, Dirk 2006: Wie demokratisch sind radikale Demokratietheorien?, in: Heil/Hetzl (Hg.) 2006, 253-266

- Jünemann, Annette/Knodt, Michèle (Hg.) 2007: *Externe Demokratieförderung durch die Europäische Union*, Baden-Baden
- Jung, Otmar 1994: *Grundgesetz und Volksentscheid. Gründe und Reichweite der Entscheidungen des Parlamentarischen Rats gegen Formen direkter Demokratie*, Opladen
- Jung, Ottmar/Knemeyer, Franz-Ludwig, unter Mitarbeit von Christian Gebhardt 2001: *Im Blickpunkt: Direkte Demokratie*, München
- Jung, Sabine 2001: *Die Logik direkter Demokratie*, Wiesbaden
- Junker, Detlef 2004: *Power and Mission. Was Amerika antreibt*, Freiburg i.Br.
- Kaase, Max 1992a: Politische Beteiligung, in: Schmidt (Hg.) 1992, 339-346
- Kaase, Max 1992b: Legitimitätsüberzeugungen, in: Schmidt (Hg.) 1992, 224-231
- Kaase, Max/Newton, Kenneth 1995: *Beliefs in Government*, Oxford-New York
- Kaase, Max/Schmid, Günther (Hg.) 1999: *Eine lernende Demokratie. 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland*, Berlin
- Kaelble, Hartmut 2001: *Wege zur Demokratie. Von der Französischen Revolution zur Europäischen Union*, Stuttgart-München
- Kagan, Donald 1992: *Perikles. Die Geburt der Demokratie*, Stuttgart
- Kahan, Alan S. 1992: *Aristocratic Liberalism. The Social and Political Thought of Jacob Burckhardt, John Stuart Mill, and Alexis de Tocqueville*, New York-Oxford
- Kailitz, Steffen 2004: *Parlamentarische, semipräsidentielle und präsidentielle Demokratien im Vergleich (Habilitationsschrift TU Chemnitz)*
- Kailitz, Steffen 2006: Die Regierungsform und die politischen Leistungen auf den Feldern Wohlfahrt, Sicherheit und Freiheit, in: Pickel/Pickel (Hg.) 2006, 195-210
- Kaina, Viktoria/Karolewski, Ireneusz P. 2007: Why We Should not Believe Every Lesson Andrew Moravcsik Teaches Us: A Response, in: *PVS* 48, 740-757
- Kaiser, André 1997: Types of Democracy: From Classical to New Institutionalism, in: *JTP* 9, 419-444
- Kaiser, André 1998: Vetopunkte der Demokratie. Eine Kritik neuerer Ansätze der Demokratietypologie und ein Alternativvorschlag, in: *ZParl* 29, 525-541
- Kaiser, André 2007: Anthony Downs, Ökonomische Theorie der Demokratie, in: *Brocker* (Hg.) 2007, 619-634
- Kaiser, André/Leidhold, Wolfgang (Hg.) 2005: *Demokratie – Chancen und Herausforderungen im 21. Jahrhundert*, Münster u.a.
- Kaiser, André/Seils, Eric 2005: Demokratie-Audits. Zwischenbilanz zu einem neuen Instrument der empirischen Demokratieforschung, in: *PVS* 46, 133-143
- Kaiser, André/Zittel, Thomas (Hg.) 2004: *Demokratietheorie und Demokratieentwicklung. Festschrift für Peter Graf Kielmansegg*, Wiesbaden
- Kalberg, Stephen 2000: Tocqueville und Weber zu den soziologischen Ursprüngen der Staatsbürgerschaft. Die politische Kultur der amerikanischen Demokratie, in: *Soziale Welt* 51, 67-86
- Kaldor, Nicholas 1939: Welfare Propositions of Economics and Inter-Personal Comparisons of Utility, in: *The Economic Journal* 49, 549-552
- Kallscheuer, Otto 1986: *Marxismus und Sozialismus bis zum Ersten Weltkrieg*, in: *Fetscher/Münkler* (Hg.) 1985-1988, Bd. 4, 515-588

- Kampwirth, Ralph 2003: Der ernüchterte Souverän. Bilanz und Perspektiven der direkten Demokratie in den 16 Bundesländern und auf Kommunalebene, in: ZParl 34, 657-671
- Kant, Immanuel 1795: Zum ewigen Frieden, Stuttgart
- Karatnycky, Adrian 1999: The 1998 Freedom House Survey: The Decline of Illiberal Democracy, in: JoD 10, Nr. 1, 112-125
- Karl, Terry Lynn/Schmitter, Philippe 1991: Modes of Transition in Latin America, Southern and Eastern Europe, in: ISSJ 43, 269-284
- Käsler, Dirk 1995: Max Weber. Eine Einführung in Leben, Werk und Wirkung, Frankfurt a.M.–New York
- Katz, Richard S. 1997: Democracy and Elections, New York–Oxford
- Katz, Richard S. 2005: United States, in: van Biezen, Ingrid/Katz, Richard S. (Hg.), Political Data Yearbook 2004 (EJPR 44, Nr. 7-8), 1221-1230
- Katz, Richard S./Mair, Peter (Hg.) 1992: Party Organizations. A Data Handbook on Party Organizations in Western Democracies, 1960-90, London u.a.
- Kaufmann, Bruno 2007: Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and beyond, Bern
- Kaufmann, Bruno/Büchi, Rolf/Braun, Nadja 2006: Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and Beyond (The Initiative & Referendum Institute Europe), 2007 edition, Marburg
- Kaufmann, Daniel/Kraay, Aart/Mastruzzi, Massimo 2003: Governance Matters III. Governance Indicators for 1996-2002, Washington (Policy Research Working Paper 3106)
- Keane, John 2004: Violence and Democracy, Cambridge
- Kelsen, Hans 1929: Vom Wesen und Wert der Demokratie, Tübingen
- Kelsen, Hans 1955: Foundations of Democracy, in: Ethics. An International Journal of Social, Politics, and Legal Philosophy 64, 1-101
- Keman, Hans (Hg.) 2001: Comparative Democratic Politics. A Guide to Contemporary Theory and Research, London
- Kempen, Otto Ernst (Hg.) 1976: Sozialstaatsprinzip und Wirtschaftsordnung, Frankfurt a.M.–New York
- Kempf, Udo 2007: Das politische System Frankreichs, Wiesbaden
- Kern, Paul B. 1972: Universal Suffrage Without Democracy: Thomas Hare and John Stuart Mill, in: Review of Politics 34, 306-322
- Kersbergen, Kees van 1995: Social Capitalism. A study of Christian Democracy and the Welfare State, London–New York
- Kershaw, Ian 1998: Hitler 1889-1936, Stuttgart
- Kersting, Wolfgang (Hg.) 1996: Thomas Hobbes – Leviathan oder Stoff, Form und Gewalt eines bürgerlichen und kirchlichen Staates, Berlin
- Kersting, Wolfgang 1999: Platons „Staat“, Darmstadt
- Kersting, Wolfgang 2002a: Thomas Hobbes zur Einführung, Hamburg
- Kersting, Wolfgang 2002b: Jean-Jacques Rousseaus „Gesellschaftsvertrag“, Darmstadt
- Kersting, Wolfgang (Hg.) 2003a: Die Republik der Tugend. Jean-Jacques Rousseaus Staatsverständnis, Baden-Baden
- Kersting, Wolfgang 2003b: Vom Vertragsstaat zur Tugendrepublik. Die politische Philosophie Jean-Jacques Rousseaus, in: Kersting (Hg.) 2003a, 11-26

- Kersting, Wolfgang 2007: Thomas Hobbes, Leviathan (1651), in: Brocker (Hg.) 2007, 212-226
- Kersting, Wolfgang 2008: Thomas Hobbes (1588-1679), in: Höffe (Hg.) 2008a, Bd. 1, 252-267
- Kielmansegg, Peter Graf 1980: Nachdenken über die Demokratie. Aufsätze aus einem unruhigen Jahrzehnt, Stuttgart
- Kielmansegg, Peter Graf 1987: Der demokratische Verfassungsstaat im Wettbewerb der Systeme, in: Funke/Jacobsen/Knütter/Schwarz (Hg.) 1987, 581-597
- Kielmansegg, Peter Graf 1988a: Das Experiment der Freiheit. Zur gegenwärtigen Lage des demokratischen Verfassungsstaates, Stuttgart
- Kielmansegg, Peter Graf 1988b: An den Grenzen der Mehrheitsdemokratie?, in: Kielmansegg 1988a, 97-131
- Kielmansegg, Peter Graf 1992: Ein Maß für die Größe des Staates. Was wird aus Europa? Europa fehlt die Zustimmung der Bürger, in: FAZ, 2.12.1992, 35
- Kielmansegg, Peter Graf 1996: Parlamentarisches System und direkte Demokratie, in: Akademie-Journal Nr. 2, 2-5.
- Kielmansegg Peter Graf 2003a: Integration und Demokratie, in: Jachtenfuchs/Kohler-Koch (Hg.) 2003, 49-76
- Kielmansegg Peter Graf 2003b: Fünf Jahre später – ein Nachwort zur zweiten Auflage, in: Jachtenfuchs/Kohler-Koch (Hg.) 2003, 77-83
- Kielmansegg, Peter Graf 2003c: Können Demokratien zukunftsverantwortlich handeln?, in: Merkur, Heft 651, 583-594
- Kielmansegg, Peter Graf 2005a: Die Instanz des letzten Wortes. Verfassungsgerichtsbarkeit und Gewaltenteilung in der Demokratie, Stuttgart (Stiftung Bundespräsident-Theodor-Heuss-Haus)
- Kielmansegg, Peter Graf 2005b: Metamorphosen der Demokratie, in: Kaiser/Leidhold (Hg.) 2005, 91-116
- Kielmansegg, Peter Graf 2006: Über direkte Demokratie – sechs Anmerkungen zu einer unbefriedigenden Debatte, in: Backes/Jesse (Hg.) 2006, 57-80
- Kielmansegg, Peter Graf 2007: Alexander Hamilton/James Madison/John Jay, Der Federalist (1788), in: Brocker (Hg.) 2007, 349-363
- Kinzel, Konrad H. (Hg.) 1995: Demokratia. Der Weg zur Demokratie bei den Griechen. Darmstadt
- Kirchgässner, Gebhard/Feld, Lars P./Savioz, Marcel R. 1999: Die direkte Demokratie. Modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig, München
- Kirchheimer, Otto 1960: Besprechung von Friedrich Karl Fromme, Von der Weimarer Verfassung zum Bonner Grundgesetz (1960), in: Neue Politische Literatur 5, 1100-1104
- Kirchheimer, Otto 1965: Der Wandel des westeuropäischen Parteiensystems, in: PVS 6, 20-41
- Kirchheimer, Otto 1967: Deutschland oder Der Verfall der Opposition, in: Kirchheimer, Otto, Politische Herrschaft. Fünf Beiträge zur Lehre vom Staat, Frankfurt a.M., 58-91
- Kirchheimer, Otto 1981 (1930): Weimar – und was dann? Analyse einer Verfassung, in: Kirchheimer, Otto, Politik und Verfassung, Frankfurt a.M., 9-56
- Kirchner, Emil J. (Hg.) 1988: Liberal Parties in Western Europe, Cambridge–New York–Melbourne

- Kirsch, Guy <sup>2</sup>2004: Neue Politische Ökonomie, Stuttgart
- Klein, Ansgar/Schmalz-Brunns, Rainer (Hg.) 1997: Politische Beteiligung und Bürgerengagement in Deutschland. Möglichkeiten und Grenzen, Baden-Baden
- Kleinfeld, Ralf/Luthardt, Wolfgang (Hg.) 1993: Westliche Demokratien und Interessenvermittlung. Zur aktuellen Entwicklung nationaler Parteien- und Verbändesysteme, Marburg
- Klingemann, Hans-Dieter 1999: Mapping Political Support in the 1990s: A Global Analysis, in: Norris (Hg.) 1999a, 31-56
- Klingemann, Hans-Dieter/Fuchs, Dieter (Hg.) 1995: Citizens and the State, Oxford–New York
- Klingemann, Hans-Dieter/Fuchs, Dieter/Fuchs, Susanne/Zielonka, Jan 2006: Support for democracy and autocracy in central and eastern Europe, in: Hans-Dieter Klingemann/Dieter Fuchs/Jan Zielonka (Hg.), Democracy and Political Culture in Eastern Europe, London–New York, 1-21
- Klingemann, Hans-Dieter/Hofferbert, Richard I./Budge, Ian u.a. 1994: Parties, Policies, and Democracy, Boulder u.a.
- Klingemann, Hans-Dieter/Neidhardt, Friedhelm (Hg.) 2000: Zur Zukunft der Demokratie. Herausforderungen im Zeitalter der Globalisierung, Berlin
- Klöti, Ulrich u.a. (Hg.) 1999: Handbuch der Schweizer Politik. Manuel de la politique suisse, Zürich
- Knight, Jack/Johnson, James 2007: The Priority of Democracy: A Pragmatist Approach to Politico-Economic Institutions and the Burden of Justification, in: APSR 101, 47-61
- Koelble, Thomas A./Lipuma, Edward 2008: Democratizing Democracy: A Postcolonial Critique of Conventional Approaches to the 'Measurement of Democracy', in: Democratization 15, 1-28
- Kohler-Koch, Beate 1998a: Die Europäisierung nationaler Demokratien: Verschleiß eines europäischen Kulturerbes?, in: Greven (Hg.) 1998b, 263-288
- Kohler-Koch, Beate (Hg.) 1998b: Regieren in entgrenzten Räumen (PVS Sonderheft 29/1988), Opladen
- Kohler-Koch, Beate 2007: DFG-Schwerpunktprogramm 1023 – Regieren in der Europäischen Union. Abschlussbericht, Mannheim
- Kohler-Koch, Beate/Rittberger, Berthold (Hg.) 2007: Debating the Democratic Legitimacy of the European Union, Lanham u.a.
- Korioth, Stefan 1998: „Monarchisches Prinzip“ und Gewaltenteilung – unvereinbar? Zur Wirkungsgeschichte der Gewaltenteilungslehre Montesquieus im deutschen Frühkonstitutionalismus, in: Der Staat 37, 27-55
- Koritansky, John C. 1995: Tocqueville, Alexis de, in: Lipset (Hg.) 1995a, Bd. 4, 1264-1268
- Kost, Andreas (Hg.) 2005: Direkte Demokratie in den deutschen Ländern. Eine Einführung, Wiesbaden
- Kost, Andreas 2006: Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Deutschland, in: APuZ 56, Nr. 10, 25-31
- Kost, Andreas 2008: Direkte Demokratie, Wiesbaden

- Kraus, Peter A. 1990: Elemente einer Theorie postautoritärer Demokratisierungsprozesse im südeuropäischen Kontext, in: PVS 31, 191-213
- Krause, Sharon 2000: The Spirit of Separate Powers in Montesquieu, in: The Review of Politics 62, 231-265
- Kraynak, Robert P. 1987: Tocqueville's Constitutionalism, in: APSR 81, 1175-1195
- Kraynak, Robert P. 1995: Hobbes, Thomas, in: Lipset (Hg.) 1995a, Bd. 2, 567-571
- Kriesi, Hanspeter 1980: Entscheidungsstrukturen und Entscheidungsprozesse in der Schweizer Politik, Frankfurt a.M.–New York
- Kriesi, Hanspeter 2005: Direct Democratic Choice. The Swiss Experience, Lanham u.a.
- Kriesi, Hanspeter 2007a: Vergleichende Politikwissenschaft. Teil I: Grundlagen, Baden-Baden
- Kriesi, Hanspeter 2007b: Vergleichende Politikwissenschaft. Teil II: Institutionen und Länderbeispiele, Baden-Baden
- Kriesi, Hanspeter 2008: Direct democracy – The Swiss experience, Berlin: WZB, Konferenz „Democratic Innovations“
- Kriesi, Hanspeter u.a. 1996: Le Clivage Linguistique. Problèmes de Compréhension entre les Communautés Linguistiques en Suisse, Bundesamt für Statistik, Bern
- Kropp, Sabine/Lauth, Hans-Joachim (Hg.) 2007: Gewaltenteilung und Demokratie. Konzepte und Probleme der „horizontal accountability“ im interregionalen Vergleich, Baden-Baden
- Kurer, Oskar 1989: John Stuart Mill on Government Intervention, in: History of Political Thought 10, 457-480
- Kurer, Oskar 1991: John Stuart Mill and the Welfare State, in: History of Political Economy 23, 713-730
- Lacy, Dean/Niou, Emerson M.S. 2000: A Problem with Referendums, in: JTP 12, Nr. 1, 5-31
- Lake, David A. 1992: Powerful Pacifists: Democratic States and War, in: APSR 86, 24-37
- Lakoff, Sanford 1998: Tocqueville, Burke, and the Origins of Liberal Conservatism, in: The Review of Politics 60, 435-464
- Lambsdorff, Otto Graf 2001: Lektion für Verfassungsväter. James Madison hinterließ ein zwiespältiges Erbe: Europa sollte es richtig bewerten, in: FAZ Nr. 64, 16.3.2001, 8
- Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg 1993: Theodor Heuss. Deutschland und Europa, Heft 26, Stuttgart
- Landfried, Christine <sup>2</sup>1994: Parteifinanzien und politische Macht. Eine vergleichende Studie zur Bundesrepublik Deutschland, zu Italien und den USA, Baden-Baden
- Landfried, Christine 1999: Die Zeit ist reif. Nur ein europäischer Verfassungsstaat kann das Legitimationsdefizit in der EU beheben, in: FAZ Nr. 209, 9.9.1999, 10
- Landfried, Christine <sup>2</sup>2005: Das politische Europa. Differenz als Potential der Europäischen Union, Frankfurt a.M.–New York
- Landfried, Christine 2006: Difference as a Potential for European Constitution Making, in: European Law Journal 12, 764-787
- Lane, Jan-Erik/Ersson, Svante 2003: Democracy. A comparative approach, London
- Laslett, Peter 1998 (1960): Introduction, in: Locke 1998, 3-132

- Lauth, Hans-Joachim 2004: Demokratie und Demokratiemessung. Eine konzeptionelle Grundlegung für den interkulturellen Vergleich, Wiesbaden
- Lauth, Hans-Joachim 2006: Die Qualität der Demokratie im interregionalen Vergleich – Probleme und Entwicklungsperspektiven, in: Pickel/Pickel (Hg.) 2006, 89-110
- Lauth, Hans-Joachim 2008a (i.E.): Die Qualität der Demokratie. Der NID als pragmatischer Vorschlag für die komparative Forschung, in: Behnke, Joachim/Behnke, Nathalie/Schnapp, Kai-Uwe (Hg.), Datenwelten. Datenerhebung und Datenbestände jenseits klassischer Umfrageformen, Baden-Baden
- Lauth, Hans-Joachim 2008b: Qualität und Konsolidierung der Demokratie im Osten Europas, in: ZES 6, 101-122
- Lauth, Hans-Joachim/Pickel, Gert/Welzel, Christian (Hg.) 2000: Demokratiemessung. Konzepte und Befunde im internationalen Vergleich, Wiesbaden
- Laver, Michael/Hunt, W. Ben 1992: Policy and Party Competition, New York–London
- LeDuc, Lawrence 2003: The Politics of Direct Democracy. Referendums in Global Perspective, Peterborough, Ontario
- LeDuc, Lawrence/Niemi, Richard G./Norris, Pippa (Hg.) 2003: Comparing Democracies 2. New Challenges in the Study of Elections and Voting, London u.a.
- LeDuc, Lawrence/Svensson, Palle (Hg.) 2002: Special Issue: Interests, Information and Voting in Referendums (EJPR 41, Nr. 6)
- Leftwich, Adrian (Hg.) 1997: Democracy and Development. Theory and Practice, Cambridge
- Leggewie, Claus/Münch, Richard (Hg.) 2001, Politik im 21. Jahrhundert, Frankfurt a.M.
- Lehmbruch, Gerhard 1967: Proporzdemokratie: Politisches System und politische Kultur in der Schweiz und in Österreich, Tübingen
- Lehmbruch, Gerhard 1969: Konkordanzdemokratie im internationalen System, in: Czempiel (Hg.) 1969, 139-163
- Lehmbruch, Gerhard 1975a: Die ambivalenten Funktionen politischer Beteiligung in hoch-industrialisierten Demokratien, in: Junker, Beat/Gilg, Peter/Reich, Richard (Hg.) 1975: Geschichte und Politische Wissenschaft. Festschrift für Erich Gruner zum 60. Geburtstag, Bern, 237-264
- Lehmbruch, Gerhard 1975b: Consociational Democracy in the International System, in: EJPR 3, 377-391
- Lehmbruch, Gerhard 1987: Proporzdemokratie nach zwanzig Jahren. Überlegungen zur Theoriebildung in der komparatistischen Forschung über politische Strategien in der Schweiz, Konstanz: Manuskript
- Lehmbruch, Gerhard 1989: Marktreformstrategien bei alternierender Parteiregierung: Eine vergleichende institutionelle Analyse, in: Ellwein, Thomas u.a. (Hg.) 1989: Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Baden-Baden, Bd. 3, 15-45
- Lehmbruch, Gerhard 1992: Konkordanzdemokratie, in: Schmidt (Hg.) 1992, 206-211
- Lehmbruch, Gerhard 1993: Consociational Democracy and Corporatism in Switzerland, in: Publius 23, Nr. 2, 43-60
- Lehmbruch, Gerhard 1996: Die korporative Verhandlungsdemokratie in Westmitteleuropa, in: Schweizerische Zeitschrift für Politische Wissenschaft 2, Nr. 4, 19-41

- Lehmbruch, Gerhard 1999: Verhandlungsdemokratie, Entscheidungsblockaden und Arenenverflechtung, in: Merkel/Busch (Hg.) 1999, 402-424
- Lehmbruch, Gerhard 2000: Parteienwettbewerb im Bundesstaat. Regelsysteme und Spannungslagen im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden
- Lehmbruch, Gerhard 2003a: Verhandlungsdemokratie. Beiträge zur vergleichenden Regierungslehre, Wiesbaden
- Lehmbruch, Gerhard 2003b: Einleitung, in: Lehmbruch 2003a, 1-15
- Lehmbruch, Gerhard/Schmitter, Philippe C. (Hg.) 1982: Patterns of Corporatist Policy-Making, Beverly Hills–London
- Lehner, Franz 1981: Einführung in die Neue Politische Ökonomie, Kronberg, Ts.
- Lehner, Franz 1989: Vergleichende Regierungslehre, Opladen
- Leibholz, Gerhard 1958: Der Strukturwandel der modernen Demokratie, in: Leibholz, Gerhard, Strukturprobleme der modernen Demokratie, Karlsruhe, 78-141
- Leibholz, Gerhard 1975: Repräsentation, in: Kunst, Hermann/Herzog, Roman/Schneemelcher, Wilhelm (Hg.), Evangelisches Staatslexikon, Stuttgart–Berlin, 2194-2199
- Leisner, Walter 1998: Demokratie. Betrachtungen zur Entwicklung einer gefährdeten Staatsform, Berlin
- Lenin, Wladimir I. 1970 (1918): Staat und Revolution. Die Lehre des Marxismus vom Staat und die Aufgaben des Proletariats in der Revolution, in: Lenin, Wladimir I., Ausgewählte Werke, Bd. II, Berlin-Ost, 315-420
- Lenk, Kurt 1991: Probleme der Demokratie, in: Lieber (Hg.) 1991, 933-989
- Lepsius, M. Rainer 1978: From Fragmented Party Democracy to Government by Emergency Decree and National Socialist Takeover: Germany, in: Linz/Stepan (Hg.) 1978, Part II: 34-79
- Lepsius, M. Rainer 1990a: Die Prägung der politischen Kultur der Bundesrepublik durch institutionelle Ordnungen, in: Lepsius 1990c, 63-84
- Lepsius, M. Rainer 1990b (1979): Soziale Ungleichheit und Klassenstrukturen in der Bundesrepublik Deutschland in Lepsius 1990c, 117-152
- Lepsius, M. Rainer 1990c: Interessen, Ideen und Institutionen, Opladen
- Lepsius, M. Rainer 1993: Demokratie in Deutschland. Soziologisch-historische Konstellationsanalysen. Ausgewählte Aufsätze, Göttingen
- Lepsius, M. Rainer 2000: Demokratie im neuen Europa: neun Thesen, in: Niedermayer/Westle (Hg.) 2000, 332-340
- Lerner, Daniel 1958: The Passing of Traditional Society. Modernizing the Middle East, Glencoe, IL
- Levitsky, Steven/Way, Lucan A. 2002: The Rise of Competitive Authoritarianism, in: JoD 13, Nr. 2, 51-65
- Lieber, Hans-Joachim (Hg.) 1991: Politische Theorien von der Antike bis zur Gegenwart, Bonn
- Liebert, Ulrike 1995: Modelle demokratischer Konsolidierung. Parlamente und organisierte Interessen in der Bundesrepublik Deutschland, Italien und Spanien (1948-1990), Opladen

- Lijphart, Arend 1968: *The Politics of Accommodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands*, Berkeley–Los Angeles
- Lijphart, Arend 1977: *Democracy in Plural Societies. A Comparative Exploration*, New Haven–London
- Lijphart, Arend 1984: *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries*, New Haven–London
- Lijphart, Arend 1985: *Power Sharing in South Africa*, Berkeley
- Lijphart, Arend 1991: Constitutional Choices for new Democracies, in: *JoD* 2, Nr. 1, 72-84
- Lijphart, Arend 1992a: Democratization and Constitutional Choices in Czechoslovakia, Hungary and Poland 1989-91, in: *JTP* 4, 207-223
- Lijphart, Arend 1992b: Introduction, in: Lijphart (Hg.) 1992c, 1-27
- Lijphart, Arend (Hg.) 1992c: *Parliamentary versus Presidential Government*, Oxford–New York
- Lijphart, Arend 1994a: Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations, in: Linz/Valenzuela (Hg.) 1994, 91-105
- Lijphart, Arend 1994b: Democracies: Forms, Performance, and Constitutional Engineering, in: *EJPR* 25, 1-17
- Lijphart, Arend 1994c: Electoral Systems and Party Systems. A Study of Twenty-Seven Democracies 1945-1990, Oxford u.a.
- Lijphart, Arend 1996: The Puzzle of Indian Democracy: A Consociational Interpretation, in: *APSR* 90, 258-268
- Lijphart, Arend 1997a: Changement et continuité dans la théorie consociative, in: *Revue Internationale de Politique Comparée* 4, 679-697
- Lijphart, Arend 1997b: Unequal Participation: Democracy's Unresolved Dilemma, in: *APSR* 91, 1-14
- Lijphart, Arend 1998: South African Democracy: Majoritarian or Consociational?, in: *Democratization* 5, Nr. 4, 144-150
- Lijphart, Arend 1999: *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven–London
- Lijphart, Arend 2000: The Future of Democracy: Reasons for Pessimism, but also some Optimism, in: *SPS* 23, 265-273
- Lijphart, Arend 2004: Constitutional Design for Divided Societies, in: *JoD* 15, Nr. 2, 96-109
- Lijphart, Arend 2008: *Thinking about Democracy. Power sharing and majority rule in theory and practice*, London–New York
- Lijphart, Arend/Crepaz, Markus M. 1991: Corporatism and Consensus Democracy in Eighteen Countries: Conceptual and Empirical Linkages, in: *BJPS* 21, 235-246
- Linder, Wolf 1999a: Direkte Demokratie, in: Klöti u.a. (Hg.) 1999, 109-130
- Linder, Wolf 1999b: *Schweizerische Demokratie. Institutionen – Prozesse – Perspektiven*. Bern u.a.
- Lindner, Clausjohann 1990: *Kritik der Theorie der partizipatorischen Demokratie*, Opladen
- Linz, Juan J. 1990a: The Perils of Presidentialism, in: *JoD* 1, Nr. 1, 51-69
- Linz, Juan J. 1990b: The Virtues of Parliamentarism, in: *JoD* 1, Nr. 4, 84-91

- Linz, Juan J. 1990c: Transitions to Democracy, in: *The Washington Quarterly*, Summer 1990, 143-164
- Linz, Juan J. 1994: Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?, in: Linz/Valenzuela (Hg.) 1994, 3-87
- Linz, Juan J. 1996: Typen politischer Regime und die Achtung der Menschenrechte: Historische und länderübergreifende Betrachtungen, in: Jesse (Hg.) 1996, 485-537
- Linz, Juan J. 1998: Democracy's Time Constraints, in: *IPSR* 19, 19-37
- Linz, Juan J./Stepan, Alfred (Hg.) 1978: *The Breakdown of Democratic Regimes. Crisis, Breakdown, and Reequilibration*, Baltimore–London
- Linz, Juan J./Stepan, Alfred (Hg.) 1996: *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimore–London
- Linz, Juan J./Valenzuela, Arturo (Hg.) 1994: *The Failure of Presidential Democracy*, Bd. 1, Baltimore–London
- Lipset, Seymour Martin 1959: Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy, in: *APSR* 53, 69-105
- Lipset, Seymour Martin 1960: *Political Man*, London
- Lipset, Seymour Martin 1981 (erweiterte Ausgabe): *Political Man. The Social Bases of Politics*, Baltimore
- Lipset, Seymour Martin 1983: Radicalism or Reformism: The Sources of Working-Class Politics, in: *APSR* 77, 1-18
- Lipset, Seymour Martin 1993: Reflections on Capitalism, Socialism & Democracy, in: *JoD* 4, Nr. 2, 43-55
- Lipset, Seymour Martin 1994: The Social Requisites of Democracy Revisited, in: *ASR* 59, 1-22
- Lipset, Seymour Martin (Hg.) 1995a: *The Encyclopedia of Democracy*, 4 Bde., London
- Lipset, Seymour Martin 1995b: Introduction, in: Lipset (Hg.) 1995a, Bd. 1, lv-lxxvi
- Lipset, Seymour Martin/Lakin, Jason 2004: *The Democratic Century*, Norman, OK
- Lipset, Seymour Martin/Seong, Kyoung-Ryung/Torres, John Charles 1993: A Comparative Analysis of the Social Requisites of Democracy, in: *ISSJ* 45, 155-175
- Lively, Jack 1962: *The Social and Political Thought of Alexis de Tocqueville*, Oxford
- Locke, John <sup>2</sup>1966 (engl. 1689): *Ein Brief über Toleranz*, hg. v. Julian Ebbinghaus, Hamburg
- Locke, John 1989 (engl. 1690): *Zwei Abhandlungen über die Regierung*, hg. u. eingeleitet von Walter Euchner, Frankfurt a.M.
- Locke, John 1997 (1697): *An Essay On The Poor Law*, in: Goldie (Hg.) 1997a, 182-200
- Locke, John 1998 (1690): *Two Treatises of Government*, Cambridge
- Loewenstein, Karl 1935: Autocracy versus Democracy in Contemporary Europe, in: *APSR* 29, 571-593 und 755-784
- Loewenstein, Karl <sup>3</sup>1975: *Verfassungslehre*, Tübingen
- Lord, Christopher 2004: *A Democratic Audit of the European Union*, Basingstoke–London
- Lord, Carnes/O'Connor, David K. (Hg.) 1991: *Essays on the Foundations of Aristotelian Political Science*, Berkeley u.a.

- Lösche, Peter 1989a: Parteienstaat Bundesrepublik – Koalitionsbildungsstaat USA. Überlegungen zum Vergleich von Regierungssystemen, in: ZParl 20, 283-291
- Lösche, Peter 1989b: Amerika in Perspektive. Politik und Gesellschaft der Vereinigten Staaten, Darmstadt
- Luhmann, Niklas 1969a: Legitimation durch Verfahren, Neuwied–Berlin
- Luhmann, Niklas 1969b: Komplexität und Demokratie, in: PVS 10, 314-325
- Luhmann, Niklas 1986: Die Zukunft der Demokratie, in: Der Traum der Vernunft, 1986, 207-217
- Luhmann, Niklas 1988: Die Wirtschaft der Gesellschaft, Frankfurt a.M.
- Lukacs, Georg 1962: Zerstörung der Vernunft, Neuwied
- Lupia, Arthur/McCubbins, Mathew D. 1998: The Democratic Dilemma. Can Citizens Learn What They Need To Know?, Cambridge
- Luthardt, Wolfgang 1994: Direkte Demokratie. Ein Vergleich in Westeuropa, Baden-Baden
- Luthardt, Wolfgang 1997: Formen der Demokratie. Die Vorteile der Konkordanzdemokratie, in: Jesse/Kailitz (Hg.) 1997, 41-57
- Lütticken, Florian/Pfeil, Florian 2003: Finnlands neue Verfassung: Abschied vom semi-präsidentiellen System, in: ZParl 34, 296-310
- Mackie, Thomas T./Rose, Richard (Hg.) 1991: The International Almanac of Electoral History, London u.a.
- Macpherson, Crawford B. 1962: The Political Theory of Possessive Individualism. Hobbes to Locke, Oxford
- Macpherson, Crawford B. 1973: Democratic Theory. Essays in Retrieval, Oxford
- Macpherson, Crawford B. 1977: The Life and Times of Liberal Democracy, Oxford
- Maddison, Angus 2003: The World Economy. Historical Statistics, Paris
- Maddox, Graham 1996: Religion and the Rise of Democracy, London–New York
- Magin, Raphael/Eder, Christina/Vatter, Adrian 2008: Direkte Demokratie in den Bundesländern. Ein Vergleich der Institutionen und Anwendungsmuster, in: Hildebrand, Achim/Wolf, Frieder (Hg.), Die Politik der Bundesländer. Staatstätigkeit im Vergleich, Wiesbaden, 345-362
- Maier, Hans 1968: Rousseau, in: Maier/Rausch/Denzer (Hg.) 1968, 104-134
- Maier, Hans 1985: Zur neueren Geschichte des Demokratiebegriffs, in: Maier, Hans, Politische Wissenschaft in Deutschland. Lehre und Wirkung, München–Zürich, 189-218
- Maier, Hans/Rausch, Heinz/Denzer, Horst (Hg.) 1968: Klassiker des politischen Denkens, Zweiter Band: Von Locke bis Max Weber, München
- Maier, Hans/Rausch, Heinz/Denzer, Horst (Hg.) 1986: Klassiker des politischen Denkens, Erster Band: Von Plato bis Hobbes, München
- Maihofer, Werner 1994: Prinzipien freiheitlicher Demokratie, in: Benda, Ernst/Maihofer, Werner/Vogel, Hans-Jochen (Hg.), Handbuch des Verfassungsrechts, Berlin, 427-536
- Mainwaring, Scott/Schugart, Matthew S. 1997: Juan Linz, Presidentialism, and Democracy. A Critical Appraisal, in: CP 29, 449-471
- Majone, Giandomenico 1998: Europe's 'Democratic Deficit': The Question of Standards, in: European Law Journal 4, Nr. 1, 5-28

- Maletz, Donald J. 2005: Tocqueville on Mores and the Preservation of Republics, in: American Journal of Political Science 49, 1-15
- Mancini, Matthew 2006: Alexis de Tocqueville and American Intellectuals. From His Times to Ours, Lanham u.a.
- Mandt, Hella 1998a: Politik in der Demokratie. Aufsätze zu ihrer Theorie und Ideengeschichte, Baden-Baden
- Mandt, Hella 1998b: Politisch-sozialer Wandel und Veränderungen des Institutionenverständnisses in der Neuzeit, in: Mandt 1998a, 134-142
- Manin, Bernhard 2007 (engl. 2005): Kritik der repräsentativen Demokratie, Berlin
- Mann, Michael 2005: The Dark Side of Democracy. Explaining Ethnic Cleansing, Cambridge
- Mann, Thomas 1918: Betrachtungen eines Unpolitischen, Berlin
- Manow, Philip 2007: Wahlregeln, Klassenkoalitionen und Wohlfahrtsstaatsregime – oder: wie man Esping-Andersen mit Stein Rokkan erklären kann, in: Zeitschrift für Soziologie 36, 414-430
- Mansfield, Edward D./Snyder, Jack 2007: The Sequencing „Fallacy“, in: JoD 18, Nr. 3, 5-9
- Maravall, José María/Przeworski, Adam (Hg.) 2003: Democracy and the Rule of Law, Cambridge
- Marcuse, Herbert 1972: Vernunft und Revolution. Hegel und die Entstehung der Gesellschaftstheorie, Neuwied–Darmstadt
- Markell, Patchen 2006: The Rule of the People: Arendt, Archê, and Democracy, in: APSR 100, 1-14
- Marks, Gary/Diamond, Larry (Hg.) 1992: Reexamining Democracy. Essays in Honor of Seymour Martin Lipset, Newbury Park–London–New Delhi
- Marshall, Thomas H. 1992: Bürgerrechte und soziale Klassen. Zur Soziologie des Wohlfahrtsstaates, Frankfurt a.M.–New York
- Marshall, John 1994: John Locke. Resistance, Religion, and Responsibility, Cambridge
- Marshall, T.H. 1996: Citizenship and Social Class, in: Marshall, T.H./Bottomore, Tom, Citizenship and Social Class, London–Chicago, 3-51
- Marshall, Monty G. & Jagers, Keith 2008: Polity IV Project: Political Regime Characteristics and Transitions, 1800-2006, University of Maryland
- Marti, Urs 1993: „Der grosse Pöbel- und Sklavenaufstand“. Nietzsches Auseinandersetzung mit Revolution und Demokratie, Stuttgart–Weimar
- Marti, Urs 2006: Demokratie. Das uneingelöste Versprechen, Zürich
- Marx, Karl 1960 (1852): Der achtzehnte Brumaire des Louis Bonaparte, in: MEW Bd. 8, 111-207
- Marx, Karl 1961 (1859): Zur Kritik der Politischen Ökonomie, in: MEW Bd. 13, 3-160
- Marx, Karl 1970a (1850): Die Klassenkämpfe in Frankreich 1848 bis 1850, in: Marx/Engels 1970b, Bd. 1, 109-221
- Marx, Karl 1970b (E.A.1867): Das Kapital. Kritik der politischen Ökonomie. Erster Band. Buch I: Der Produktionsprozess des Kapitals (MEW Bd. 23), Berlin-Ost
- Marx, Karl 1970c (E.A.1871): Der Bürgerkrieg in Frankreich, in: Marx/Engels 1970b, Bd. 1, 442-515
- Marx, Karl 1970d (1875): Kritik des Gothaer Programms, in: Marx/Engels 1970b, Bd. 2, 7-38

- Marx, Karl 1972a (1843): Zur Kritik der Hegelschen Rechtsphilosophie. Kritik des Hegelschen Staatsrechts (§§ 261-313), in: MEW Bd. 1, 201-333
- Marx, Karl 1972b (1843/44): Zur Kritik der Hegelschen Rechtsphilosophie. Einleitung, in: MEW Bd. 1, 378-391
- Marx, Karl/Engels, Friedrich 1969 (1845-1846): Die deutsche Ideologie, in: MEW Bd. 3, 5-530
- Marx, Karl/Engels, Friedrich 1970a (1848): Manifest der Kommunistischen Partei, in: Marx/Engels 1970b, Bd. 1, 17-57
- Marx, Karl/Engels, Friedrich 1970b: Ausgewählte Schriften in zwei Bänden, Berlin-Ost
- Marx, Karl/Engels, Friedrich 1974: Staatstheorie. Materialien zur Rekonstruktion der marxistischen Staatstheorie, hg. u. eingel. von Hennig, Eike u.a., Frankfurt a.M. u.a.
- Massing, Peter/Breit, Gotthard (Hg.) 2005: Demokratie-Theorien. Von der Antike bis zur Gegenwart, Bonn
- Maus, Ingeborg 1991: Sinn und Bedeutung von Volkssouveränität in der modernen Gesellschaft, in: Kritische Justiz 24, 137-150
- Maus, Ingeborg 1992: Zur Aufklärung der Demokratietheorie. Rechts- und demokratietheoretische Überlegungen im Anschluß an Kant, Frankfurt a.M.
- May, Kenneth O. 1952: A Set of Independent, Necessary and Sufficient Conditions for Simple Majority Decision, in: Econometrica 20, 680-684
- Mayer, David Y. 1968: John Stuart Mill and Classical Democracy, in: Politics 3, 55-64
- Mayer, J.P. 1984: Tocqueville heute, in: Tocqueville 1984, 873-878
- Mayer, Robert 2001: Robert Dahl and the Right to Workplace Democracy, in: Review of Politics 63, 221-247
- Mayer-Tasch, Peter C. 1968: Autonomie und Autorität. Rousseau in den Spuren von Hobbes?, Neuwied-Berlin
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz (Hg.) 1973: Planungsorganisation. Die Diskussion um die Reform von Regierung und Verwaltung des Bundes, München
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (Hg.) 1995: Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung, Frankfurt a.M.-New York
- McClelland, John S. 1996: A History of Western Political Thought, London-New York
- McFaul, Michael 2002: The Fourth Wave of Democracy and Dictatorship. Noncooperative Transitions in the Postcommunist World, in: WP 54, 212-244
- McKenna, George 1998: The Drama of Democracy. American Government and Politics, Boston u.a.
- McLean, Iain 1987: Public Choice. An Introduction, Oxford
- McLean, Iain 2000: Condorcets Theory of Voting Cycles, in: Rose (Hg.) 2000, 47-48
- McLean, Iain/Hewitt, Fiona 1994: Condorcet: Foundations of Social Choice and Political Theory, Aldershot
- McWilliams, Wilson Carey 1995a: Federalists, in: Lipset (Hg.) 1995a, Bd. 1, 482-485
- McWilliams, Wilson Carey 1995b: Antifederalists, in: Lipset (Hg.) 1995a, Bd. 1, 69-70
- Medearis, John 1997: Schumpeter, the New Deal, and Democracy, in: APSR 91, 819-832
- Medearis, John 2001: Joseph Schumpeter's two theories of democracy, Cambridge, MA
- Meier, Christian/Maier, Hans/Reimann, Hans Leo/Koselleck, Reinhart/Conze, Werner 1972: Demokratie, in: Brunner/Conze/Koselleck (Hg.) 1972, 821-899

- Meirowitz, Adam 2007: In Defense of Exclusionary Deliberation: Communication and Voting with Private Beliefs and Values, in: JTP 19, 301-327
- Melossi, Dario 1994: Weak Leviathan and strong democracy, or of two styles of social control, in: International Journal of Contemporary Sociology 31, Nr. 1, 1-15
- Melzer, Arthur M. 1990: The Natural Goodness of Man: On The System of Rousseau's Thought, Chicago
- Melzer, Arthur M. 1995: Rousseau, Jean-Jaques, in: Lipset (Hg.) 1995a, Bd. 3, 1085-1089
- Mensching, Günther 1992: Der Geist des Weines, in: FAZ Nr. 174, 29.7.1992, 35
- Merkel, Wolfgang (Hg.) 1994: Systemwechsel I. Theorien, Ansätze, Konzeptionen, Opladen
- Merkel, Wolfgang 1999: Defekte Demokratien, in: Merkel/Busch (Hg.) 1999, 361-381
- Merkel, Wolfgang 2003: Religion, Fundamentalismus und Demokratie, in: Schluchter (Hg.) 2003, 61-85
- Merkel, Wolfgang 2004: Embedded and Defective Democracies, in: Croissant/Merkel (Hg.) 2004, 33-58
- Merkel, Wolfgang 2007: Gegen alle Theorie? Die Konsolidierung der Demokratie in Ostmitteleuropa, in: PVS 48, 413-433
- Merkel, Wolfgang 2008 (i.E.): Systemtransformation – Theorie und Analysen, Wiesbaden
- Merkel, Wolfgang/Busch, Andreas (Hg.) 1999: Demokratie in Ost und West. Für Klaus von Beyme, Frankfurt a.M.
- Merkel, Wolfgang/Croissant, Aurel 2004: Conclusion: Good and Defective Democracies, in: Croissant/Merkel (Hg.) 2004, 199-312
- Merkel, Wolfgang/Puhle, Hans-Jürgen 1999: Von der Diktatur zur Demokratie: Transformationen, Erfolgsbedingungen, Entwicklungspfade, Opladen-Wiesbaden
- Merkel, Wolfgang/Puhle, Hans-Jürgen/Croissant, Aurel/Eicher, Claudia/Thiery, Peter 2003: Defekte Demokratie. Band 1: Theorie, Opladen
- Merkel, Wolfgang/Puhle, Hans-Jürgen/Croissant, Aurel/Thiery, Peter 2006: Defekte Demokratie. Band 2: Regionalanalysen, Wiesbaden
- Merquior, José G. 1980: Rousseau and Weber. Two Studies in the Theory of Legitimacy, London
- Merritt, Richard L. 1995: Democracy Imposed. U.S. Occupation Policy and the German Public, 1945-1949, New Haven-London
- Meyer, Thomas 1991: Demokratischer Sozialismus – Soziale Demokratie. Eine Einführung, Bonn
- Meyer, Thomas 2005: Theorie der Sozialen Demokratie, Wiesbaden
- Meyer, Thomas 2006: Praxis der Sozialen Demokratie, Wiesbaden
- Meyer, Thomas mit Hinchman, Lewis 2007: The Theory of Social Democracy, Cambridge
- Michels, Robert 1987a (1908): Die oligarchischen Tendenzen der Gesellschaft. Ein Beitrag zum Problem der Demokratie, in: Michels 1987c, 133-181
- Michels, Robert 1987b (1928): Grundsätzliches zum Problem der Demokratie, in: Michels 1987c, 182-187
- Michels, Robert 1987c: Masse, Führer, Intellektuelle. Politisch-soziologische Aufsätze 1906-1933, Frankfurt a.M.-New York

- Michels, Robert 1989 (1911): Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie. Untersuchungen über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens, Stuttgart
- Middell, Matthias 2006: Karl Marx (1818-1883), in: Raphael, Lutz (Hg.), *Klassiker der Geschichtswissenschaft*, München, Bd. 1, 123-141
- Mill, John Stuart 1958 (1861): *Considerations on Representative Government*, New York
- Mill, John Stuart 1971 (engl. 1861): *Betrachtungen über die repräsentative Demokratie*, Paderborn
- Mill, John Stuart 1985a (1835): *Democracy and Government*, in: Williams (Hg.) 1985, 179-185
- Mill, John Stuart 1985b (1840): *M. de Tocqueville on Democracy in America*, in: Williams (Hg.) 1985, 186-247
- Mill, John Stuart 1985c (1859): *On Liberty*, Harmondsworth
- Mill, John Stuart 1989 (1873): *Autobiography*, hg. v. John M. Robson, London
- Mill, John Stuart 1991: *Utilitarianism – On Liberty – Considerations on Representative Government*, London
- Miller, Dale E. 2000: *John Stuart Mill's civic Liberalism*, in: *History of Political Thought* 21, Nr. 1, 88-113
- Miller, J. Joseph 2003: *J.S. Mill on plural Voting, Competence and Participation*, in: *History of Political Thought* 24, 647-667
- Miller, James 1984: *Rousseau: Dreamer of Democracy*, New Haven-London
- Mitchell, William C. 1984: *Schumpeter and Public Choice*, in: *Public Choice* 42, 73-88 und 161-174
- Mitra 2008: *Politics in India*, in: Almond/Powell/Strøm/Dalton (Hg.) 2008, 608-659
- Mittermaier, Karl/Mair, Meinhard 1995: *Demokratie. Die Geschichte einer politischen Idee von Platon bis heute*, Darmstadt
- Möckli, Silvano 1994: *Direkte Demokratie. Ein Vergleich der Einrichtungen und Verfahren in der Schweiz und Kalifornien, unter Berücksichtigung von Frankreich, Italien, Dänemark, Irland, Österreich, Liechtenstein und Australien*, Bern-Stuttgart
- Moeckli, Silvano 2007: *Direkte Demokratie in den Gliedstaaten der USA*, in: Freitag/Wagschal (Hg.) 2007, 19-40
- Möller, Horst 2003: *Diktatur- und Demokratieforschung im 20. Jahrhundert*, in: *VfZ* 51, 29-50
- Möller, Horst 2007: *Demokratie und Diktatur*, in: *APuZ* 57, Nr. 3, 3-7
- Mommsen, Margareta 1999: *Das „System Jelzin“. Struktur und Funktionsweise des russischen „Superpräsidentialismus“*, in: Merkel/Busch (Hg.) 1999, 290-309
- Mommsen, Wolfgang 1974a: *Max Weber. Gesellschaft, Politik und Geschichte*, Frankfurt a.M.
- Mommsen, Wolfgang 1974b: *Max Weber und die deutsche Politik 1890-1920*, Tübingen
- Mommsen, Wolfgang 1974c (1963): *Zum Begriff der „plebiszitären Führerdemokratie“*, in: Mommsen 1974a, 44-71
- Mommsen, Wolfgang J. 1993: *Max Weber. Ein politischer Intellektueller im Deutschen Kaiserreich*, in: Hübing/Mommsen (Hg.) 1993, 33-61

- Mommsen, Wolfgang J. 2001: *Politik im Vorfeld der „Hörigkeit der Zukunft“. Politische Aspekte der Herrschaftssoziologie bei Max Weber*, in: Hanke/Mommsen (Hg.) 2001, 303-322
- Monoson, Susan Sara 2000: *Plato's Democratic Entanglements: The Athenian Politics and the Practice of Philosophy*, Princeton, NJ
- Montesquieu, Charles-Louis de 1965 (franz. 1748): *Vom Geist des Gesetze*. Eingeleitet, ausgewählt und übersetzt von Kurt Weigand, Stuttgart
- Montesquieu, Charles-Louis de 1979 (1748), *De l'esprit des lois*, 2 Bde., hg. von Victor Goldschmidt, Paris
- Moon, Jeremy 1995: *Innovative Leadership and Policy Change: Lessons from Thatcher*, in: *Governance* 8, 1-25
- Moore, Barrington, Jr. 1966: *Social Origins of Dictatorship and Democracy. Lord and Peasant in the Making of the Modern World*, Cambridge, MA
- Moravcsik, Andrew 2002: *In Defence of the 'Democratic Deficit': Reassessing Legitimacy in the European Union*, in: *Journal of Common Market Studies* 40, 603-624
- Morgenstern, Mira 1996: *Rousseau and The Politics of Ambiguity. Self, Culture, and Society*, University Park, PA
- Mouffe, Chantal 2007: *Carl Schmitt and the Paradox of Liberal Democracy*, in: *The Canadian Journal of Law and Jurisprudence* 10, 21-33
- Moulin, Leo 1953: *Les origines religieuses des techniques electorales et deliberative modernes*, in: *Revue Internationale d'Histoire Politique et Constitutionnelle*, April-Juni, 106-148
- Mueller, Dennis C. 1996: *Constitutional Democracy*, New York-Oxford
- Mueller, Dennis C. 2003: *Public Choice III*, Cambridge
- Muller, Edward N./Seligson, Mitchell A. 1994: *Civic Culture and Democracy: The Question of Causal Relationships*, in: *APSR* 88, 635-652
- Müller, Hans Peter 2007: *Max Weber, Köln-Weimar-Wien*
- Müller, Harald 2002: *Antinomien des „Demokratischen Friedens“*, in: *PVS* 43, 46-81
- Müller, Harald 2004: *The Antinomy of Democratic Peace*, in: *International Politics* 41, 494-520
- Müller, Thomas/Pickel, Susanne 2007: *Wie lässt sich Demokratie am besten messen? Zur Konzeptqualität von Demokratie-Indizes*, in: *PVS* 48, 511-539
- Müller-Rommel, Ferdinand 1993: *Grüne Parteien in Westeuropa. Entwicklungsphasen und Erfolgsbedingungen*, Opladen
- Munck, Gerardo L./Verkuilen, Jay 2002: *Conceptualizing and Measuring Democracy. Evaluating Alternative Indices*, in: *CPS* 35, 5-34
- Münkler, Herfried (Hg.) 1992: *Die Chancen der Freiheit. Grundprobleme der Demokratie*, München-Zürich
- Münkler, Herfried 1993: *Thomas Hobbes*, Frankfurt a.M. –New York
- Münkler, Herfried/Llanque, Marcus 1999: *Demokratie*, in: *Der Neue Pauly. Enzyklopädie der Antike*, Bd. 13, 712-738
- Narr, Wolf-Dieter/Naschold, Frieder 1973: *Theorie der Demokratie*, Stuttgart u.a.

- Narr, Wolf-Dieter/Stöss, Richard 2007: Johannes Agnolis „Transformation der Demokratie“. Ein Beitrag zur gesellschaftskritischen Politikanalyse, in: ZParl 38, 828-841
- Naschold, Frieder 1968: Demokratie und Komplexität, in: PVS 9, 494-518
- Naschold, Frieder 1969a: Organisation und Demokratie. Untersuchung zum Demokratisierungspotential in komplexen Organisationen, Stuttgart u.a.
- Naschold, Frieder 1969b: Demokratie wegen Komplexität. Zu Niklas Luhmann: Komplexität und Demokratie, in: PVS 10, 326-327
- Naschold, Frieder 1971: Die systemtheoretische Analyse demokratischer politischer Systeme, in: Probleme der Demokratie heute (PVS Sonderheft 2), Opladen, 3-39
- Naschold, Frieder 1996: Partizipative Demokratie. Erfahrungen mit der Modernisierung kommunaler Verwaltungen, in: Weidenfeld (Hg.) 1996, 294-307
- Nass, Klaus Otto 1999: Ein beliebtes Phantom: das Demokratiedefizit der EU, in: FAZ Nr. 74, 29.3.1999, 15
- Neal, Patrick 1995: Theory, Postwar Anglo-American, in: Lipset (Hg.) 1995a, Bd. 4, 1247-1255
- Nef, Rolf 1988: Die Schweizer Referendumsdemokratie, in: Der Bürger im Staat 38, 53-60
- Neidhart, Leonhard 1970: Plebiszit und pluralitäre Demokratie. Eine Analyse der Funktion des Schweizerischen Gesetzesreferendums, Bern
- Neidhart, Leonhard 1988: Die Schweizer Konkordanzdemokratie, in: Der Bürger im Staat 38, 44-52
- Neubauer, Deane E. 1967: Some Conditions of Democracy, in: APSR 61, 1002-1009
- Neumann, Franz 1986a (1957): Montesquieu, in: Neumann 1986d, 142-194
- Neumann, Franz 1986b (1957): Zum Begriff der politischen Freiheit, in: Neumann 1986d, 100-141
- Neumann, Franz 1986c (1957): Ökonomie und Politik im zwanzigsten Jahrhundert, in: Neumann 1986d, 248-260
- Neumann, Franz 1986d: Demokratischer und autoritärer Staat. Studien zur politischen Theorie, Frankfurt a.M.
- Neunreither, Karlheinz 1998: Governance without Opposition: The Case of the European Union, in: Government and Opposition 33, 419-441
- Newton, Kenneth 1995: Democratic Crisis, Contradiction and Catastrophe. West European Democracies, 1945-1990, in: Journal für Sozialforschung 35, 121-144
- Newton, Kenneth 2006: Political Support: Social Capital, Civil Society and Political and Economic Performance, in: Political Studies 54, 846-864
- Nichols, Mary P. 1992: Citizens and Statesmen. A Study of Aristotle's „Politics“, Savage, MD
- Niclauf, Karlheinz 2004: Kanzlerdemokratie. Regierungsführung von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder, Paderborn u.a.
- Nida-Rümelin, Julian 1999: Demokratie als Kooperation, Frankfurt a.M.
- Nida-Rümelin, Julian 2006: Demokratie und Wahrheit, München
- Niedermayer, Oskar/Westle, Bettina (Hg.) 2000: Demokratie und Partizipation. Festschrift für Max Kaase, Wiesbaden

- Niesen, Peter/Herborth, Benjamin (Hg.) 2007: Anarchie der kommunikativen Freiheit. Jürgen Habermas und die Theorie der internationalen Politik, Frankfurt a.M.
- Nipperdey, Thomas 1992: Deutsche Geschichte 1866-1918. Band II: Machtstaat vor der Demokratie, München
- Nohlen, Dieter 1978: Wahlsysteme der Welt. Daten und Analysen, München-Zürich
- Nohlen, Dieter 2007: Wahlrecht und Parteiensystem. Zur Theorie und Empirie der Wahlsysteme, Opladen-Farmington Hills
- Nohlen, Dieter/Solari, Aldo (Hg.) 1988: Reforma Política y Consolidación Democrática. Europa y América Latina, Caracas
- Nohlen, Dieter/Thibaut, Bernhard 1994: Transitionsforschung zu Lateinamerika: Ansätze, Konzepte, Thesen, in: Merkel (Hg.) 1994, 195-228
- Nonnenmacher, Günther 1989: Die Ordnung der Gesellschaft. Mangel und Herrschaft in der politischen Philosophie der Neuzeit: Hobbes, Locke, Adam Smith, Rousseau, Weinheim
- Noonan, Jeff 2005: Modernization, Rights, and Democratic Society: The Limits of Habermas's Democratic Theory, in: Res Publica 11, Nr. 2, 101-123
- Norris, Pippa (Hg.) 1999a: Critical Citizens. Global Support for Democratic Government, Oxford-New York
- Norris, Pippa 1999b: Institutional Explanations for Political Support, in: Norris (Hg.) 1999a, 217-235
- O'Donnell, Guillermo A. 1979: Modernization and Bureaucratic Authoritarianism. Studies in South American Politics, Berkeley
- O'Donnell, Guillermo A. 1994: Delegative Democracy, in: JoD 5, Nr. 1, 55-69
- O'Donnell, Guillermo/Schmitter, Philippe C./Whitehead, Laurence (Hg.) 1986: Transitions from Authoritarian Rule. Prospects for Democracy, 5 Bde., Baltimore-London
- Obinger, Herbert, 1998: Politische Institutionen und Sozialpolitik in der Schweiz. Der Einfluß von Nebenregierungen auf Struktur und Entwicklung des schweizerischen Sozialstaates, Frankfurt a.M. u.a.
- Obinger, Herbert 2004: Politik und Wirtschaftswachstum. Ein internationaler Vergleich, Wiesbaden
- Obinger, Herbert/Leibfried, Stephan/Castles, Francis G. (Hg.) 2005: Federalism and the Welfare State. New World and European Experiences, Cambridge
- Obinger, Herbert/Wagschal, Uwe/Kittel, Bernhard (Hg.) 2003: Politische Ökonomie. Demokratie und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, Opladen
- OECD (Organization for Economic Co-operation and Development) 1994: The OECD Jobs Study, Part I and II, Paris
- OECD 2004: OECD Employment Outlook 2004, Paris
- OECD 2007a: OECD Social Expenditure Data Base, Paris
- OECD 2007b: OECD Employment Outlook 2007, Paris
- OECD 2007c: OECD Economic Outlook 82, Paris
- Offe, Claus 1972: Politische Herrschaft und Klassenstrukturen. Zur Analyse spätkapitalistischer Gesellschaftssysteme, in: Kress, Gisela/Senghaas, Dieter (Hg.), Politikwissenschaft. Eine Einführung in ihre Probleme, Frankfurt a.M., 155-189

- Offe, Claus 1975: Berufsbildungsreform. Eine Fallstudie über Reformpolitik, Frankfurt a.M.
- Offe, Claus 1979: „Unregierbarkeit“. Zur Renaissance konservativer Krisentheorien, in: Habermas, Jürgen (Hg.), *Stichworte zur „Geistigen Situation der Zeit“*, Frankfurt a.M., Bd. 1, 294-318
- Offe, Claus 1984: Politische Legitimation durch Mehrheitsentscheidung?, in: Guggenberger/Offe (Hg.) 1984, 150-183
- Offe, Claus 1985: *Disorganized Capitalism. Contemporary Transformations of Work and Politics*, Oxford
- Offe, Claus 1986: Demokratie und ‚höhere Amoralität‘. Eine Erwiderung auf Niklas Luhmann, in: *Der Traum der Vernunft*, 1986, 218-232
- Offe, Claus 1989: Fessel und Bremse. Moralische und institutionelle Aspekte „intelligenter Selbstbeschränkung“, in: Honneth, Axel/McCarthy, Thomas/Offe, Claus/Wellmer, Albrecht (Hg.), *Zwischenbetrachtungen. Im Prozeß der Aufklärung*. Jürgen Habermas zum 60. Geburtstag, Frankfurt a.M., 739-774
- Offe, Claus 1991: Capitalism by Democratic Design? Democratic Theory Facing the Triple Transition in East Central Europe, in: *Social Research* 58, 865-892
- Offe, Claus 1992: Wider scheinradikale Gesten – Die Verfassungspolitik auf der Suche nach dem „Volkswillen“, in: Hofmann/Perger (Hg.) 1992, 126-142
- Offe, Claus 1994: *Der Tunnel am Ende des Lichts. Erkundungen der politischen Transformation im Neuen Osten*, Frankfurt a.M.–New York
- Offe, Claus 1998a: Demokratie und Wohlfahrtsstaat. Eine europäische Regimeform unter dem Streß der europäischen Integration, in: Streeck (Hg.) 1998, 99-136
- Offe, Claus 1998b: *Vox Populi und die Verfassungsökonomik. Anmerkungen zum Beitrag von Feld und Savioz*, in: Grözinger/Panther (Hg.) 1998, 81-88
- Offe, Claus (Hg.) 2003: *Demokratisierung der Demokratie. Diagnosen und Reformvorschläge*, Frankfurt a.M.–New York
- Offe, Claus 2004: *Selbstbetrachtung aus der Ferne: Tocqueville, Weber und Adorno in den Vereinigten Staaten*, Frankfurt a.M.
- Offe, Claus/Preuss, Ulrich K. 1991: Democratic Institutions and Moral Resources, in: Held (Hg.) 1991, 143-171
- Offe, Claus/Schmitter, P. C. 1995: The Future of Democracy, in: Lipset (Hg.) 1995a, Bd. 1, 511-517
- Okun, Arthur M. 1975: *Equality and Efficiency. The Big Tradeoff*, Washington D.C.
- Olson, Mancur 1965: *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*, New Haven–London
- Olson, Mancur 1982: *The Rise and Decline of Nations. Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*, New Haven
- Olson, Mancur 2000: *Power and Prosperity. Outgrowing Communist and Capitalist Dictatorships*, New York
- Orwin, Clifford/Tarcov, Nathan (Hg.) 1997: *The Legacy of Rousseau*, Chicago
- Ottmann, Henning 2001a: *Geschichte des politischen Denkens. Band 1: Die Griechen. Teilband 1: Von Homer bis Sokrates*, Stuttgart

- Ottmann, Henning 2001b: *Geschichte des politischen Denkens. Band 1: Die Griechen. Teilband 2: Von Platon zum Hellenismus*, Stuttgart
- Ottmann, Henning 2002: *Geschichte des politischen Denkens. Band 2: Die Römer und das Mittelalter. Teilband 1: Die Römer*, Stuttgart
- Ottmann, Henning 2004: *Geschichte des politischen Denkens. Band 2: Die Römer und das Mittelalter. Teilband 2: Das Mittelalter*, Stuttgart
- Ottmann, Henning 2006: *Geschichte des politischen Denkens. Band 3: Neuzeit. Teilband 1: Von Machiavelli bis zu den großen Revolutionen*, Stuttgart
- Pabst, Angela 2003: *Die Athenische Demokratie*, München
- Pállinger, Zoltán Tibor/Kaufmann, Bruno/Marxer, Wilfried/Schiller, Theo (Hg.) 2007: *Direct Democracy in Europe. Developments and Prospects*, Wiesbaden
- Palmer, Robert R. 1959-1964: *The Age of the Democratic Revolution: A Political History of Europe and America, 1760-1880*, 2 Bde., Princeton, NJ
- Pangle, Thomas L. 1973: *Montesquieu's Philosophy of Liberalism: A Commentary on „The Spirit of The Laws“*, Chicago
- Papadopoulos, Yannis 1998: *Démocratie Directe*, Paris
- Papadopoulos, Yannis/Warin, Philippe 2007a: Are innovative, participatory and deliberative procedures in policy making democratic and effective?, in: *EJPR* 46, 445-472
- Papadopoulos, Yannis/Warin, Philippe 2007b: Major findings and paths for research: A concluding note, in: *EJPR* 46, 591-605
- Pappé, H.O. 1964: Mill and Tocqueville, in: *Journal of the History of Ideas* 25, 217-234
- Parsons, Talcott 1959: „Voting“ and the Equilibrium of the American Political System, in: Burdick, Eugene/Brodbeck, Arthur J. (Hg.), *American Voting Behavior*, Glencoe, IL, 80-120
- Pateman, Carole 1970: *Participation and Democratic Theory*, London
- Pateman, Carole 1989: *The Disorder of Women: democracy, feminism and political theory*, Cambridge
- Pateman, Carole 2004: Democratizing citizenship: some advantages of a basic income, in: *Politics and Society* 32, 89-105
- Peled, Yoav 1992: Ethnic Democracy and the Legal Construction of Citizenship: Arab Citizens of the Jewish State, in: *APSR* 86, 432-443
- Pelinka, Anton 1974: *Dynamische Demokratie: Zur konkreten Utopie gesellschaftlicher Gleichheit*, Stuttgart u.a.
- Pempel, T.J. (Hg.) 1990: *Uncommon Democracies: The One-Party Dominant Regimes*, Ithaca, NY
- Pennings, Paul/Lane, Jan-Erik (Hg.) 1998: *Comparing Party System Change*, London–New York
- Persson, Torsten/Roland, Gérard/Tabellini, Guido 2000: Comparative Politics and Public Finance, in: *Journal of Political Economy* 108, 1121-1161
- Persson, Torsten/Tabellini, Guido 2002: Do constitutions cause large governments? Quasi-experimental evidence, in: *European Economic Review* 46, 908-918
- Persson, Torsten/Tabellini, Guido 2004: Constitutions and Economic Policy, in: *Journal of Economic Perspectives* 18, 75-98

- Peters, Bernhard 1993: Die Integration moderner Gesellschaften, Frankfurt a.M.
- Petersen, Thomas 1994: Staat, individuelle Präferenz und allgemeiner Wille, Universität Heidelberg: Habilitationsschrift
- Pfetsch, Frank R. (unter Mitarbeit von Thomas Kreiße und Mateus Stachura) 2003: Theoretiker der Politik. Von Platon bis Habermas, Paderborn u.a.
- Pfetsch, Frank R. 2006a: Conflict Resolution by Democracies and Dictatorships: Are Democracies Better in Resolving Conflicts?, in: Trapp, Richard (Hg.), Programming for Peace, Dordrecht, 11-47
- Pfetsch, Frank R. 2006b: Old Wine in New Bottles: Democratic Peace as Empowerment of States in Conflict Resolution, in: EJPR 45, 811-850
- Pharr, Susan J./Putnam, Robert D. (Hg.) 2000: Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?, Princeton
- Phillips, Anne 1995: Geschlecht und Demokratie, Hamburg
- Pickel, Gert/Pickel, Susanne (Hg.) 2006: Demokratisierung im internationalen Vergleich. Neue Erkenntnisse und Perspektiven, Wiesbaden
- Pickel, Gert/Pickel, Susanne/Jacobs, Jörg (Hg.) 1997: Demokratie. Entwicklungsformen und Erscheinungsbilder im interkulturellen Vergleich, Frankfurt a.d.O.–Bamberg
- Pierson, George Wilson 1996 (1938): Tocqueville in America, Baltimore–London
- Pierson, Paul (Hg.) 2001: The New Politics of the Welfare State, Oxford
- Pisa, Karl 1986: Alexis de Tocqueville: Prophet des Massenzeitalters. Eine Biographie, München
- Platon 1914: Platons Dialog Politikos oder vom Staatsmann, eingel. von Otto Appelt, Leipzig
- Platon <sup>11</sup>1989: Der Staat. Über das Gerechte, Hamburg
- Platon 1990: Platon – Werke in 8 Bänden, übersetzt von F. Schleiermacher u.a., hg. von G. Eigler, Darmstadt
- Plattner, Marx F./Diamond, Larry (Hg.) 2000: Democracy in the World. Tocqueville Reconsidered (JoD 11, Nr. 1), Baltimore
- Poe, Steven C./Tate, C. Neal/Keith, Linda Camp 1999: Repression of the Human Right to Personal Integrity Revisited: A Global Cross-National Study Covering the Years 1976-1993, in: International Studies Quarterly 43, 291-313
- Polybios 1961: Geschichte. Gesamtausgabe in zwei Bänden. Hg. von Hans Drexler, Zürich–Stuttgart
- Portinaro, Pier Paolo 2001: Amerika als Schule der politischen Entzauberung. Eliten und Parteien bei Max Weber, in: Hanke/Mommsen (Hg.) 2001, 285-302
- Potter, David/Goldblatt, David/Kiloh, Margaret/Lewis, Paul (Hg.) 1997: Democratization, Cambridge
- Pourgerami, Abbas 1991: The Political Economy of Development: An Empirical Examination of the Wealth Theory of Democracy, in: JTP 3, 189-211
- Powell, G. Bingham, Jr. 1982: Contemporary Democracies. Participation, Stability and Violence, Cambridge, MA–London
- Preuß, Hugo 2007a (1915): Das deutsche Volk und die Politik, in: Preuß 2007b, 383-530

- Preuß, Hugo 2007b: Politik und Gesellschaft im Kaiserreich. Gesammelte Schriften, Bd. 1, hg. v. Lothar Albertin und Christoph Müller, Tübingen
- Priddat, Birger P. 1989: Die politische Struktur der Aristotelischen Ökonomie, in: PVS 30, 395-419
- Pridham, Geoffrey/Vanhanen, Tatu (Hg.) 1994: Democratization in Eastern Europe. Domestic and International Perspectives, London–New York
- Prindle, David 2004: The Invisible Hand of James Madison, in: Constitutional Political Economy 15, 223-237
- Prisching, Manfred 1995: The Limited Rationality of Democracy. Schumpeter as the Founder of Irrational Choice Theory, in: Critical Review 9, 301-324
- Przeworski, Adam 1990: The State and the Economy under Capitalism, Chur u.a.
- Przeworski, Adam 1991a: Spiel mit Einsatz. Demokratisierungsprozesse in Lateinamerika, Osteuropa und anderswo, in: Transit Nr. 1, 190-211
- Przeworski, Adam 1991b: Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America, Cambridge–New York–Melbourne
- Przeworski, Adam 1999: Minimalist Conception of Democracy: a Defense, in: Shapiro/Hacker-Cordón (Hg.) 1999a, 23-55
- Przeworski, Adam 2006: Self-Enforcing Democracy, in: Weingast, Barry R./Wittman, Donald A. (Hg.), The Oxford Handbook of Political Economy, Oxford–New York, 312-328
- Przeworski, Adam/Alvarez, Michael/Cheibub, José Antonio/Limongi, Fernando 1996: What Makes Democracies Endure?, in: JoD 7, Nr. 1, 39-55
- Przeworski, Adam/Alvarez, Michael E./Cheibub, José Antonio/Limongi, Fernando 2000: Democracy and Development. Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990, Cambridge
- Przeworski, Adam/Limongi, Fernando 1997: Modernization. Theories and Facts, in: WP 49, 155-183
- Przeworski, Adam/Wallstein, Michael 1982: The Structure of Class Conflict in Democratic Capitalist Societies, in: APSR 75, 215-238
- Puddington, Arch 2007: The 2006 Freedom House Survey. The Pushback against Democracy, in: JoD 18, Nr. 2, 125-137
- Puddington, Arch 2008: The 2007 Freedom House Survey, in: JoD 19, 61-73
- Putnam, Robert D. 1993: Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy, Princeton, NJ
- Putnam, Robert D. 1995: Tuning In, Tuning Out: The Strange Disappearance Of Social Capital in America, in: PS: Political Science & Politics 28, 664-683
- Putnam, Robert D. 1996: Die Symptome der Krise. Die USA, Europa und Japan im Vergleich, in: Weidenfeld (Hg.) 1996, 52-80
- Putnam, Robert D. 1997: Democracy in America at Century's End, in: Hadenius (Hg.) 1997, 27-70
- Reese-Schäfer, Walter 2007: Klassiker der politischen Ideengeschichte: von Platon bis Marx, München–Wien
- Reinhard, Wolfgang 2007: Geschichte des modernen Staates. Von den Anfängen bis zur Gegenwart, München

- Rhodes, P.J. (Hg.) 2004: Athenian Democracy, Oxford
- Rhodes, R.A.W./Binder, Sarah A./Rockman, Bert A. (Hg.) 2006: The Oxford Handbook of Political Institutions, Oxford
- Richter, Emanuel 1994: Die Expansion der Herrschaft. Eine demokratietheoretische Studie, Opladen
- Richter, Melvin 1969: Comparative Political Analysis in Montesquieu and Tocqueville, in: CP 1, 129-160
- Richter, Melvin 1977: The Political Theory of Montesquieu, Cambridge u.a.
- Richter, Melvin 2004: Tocqueville and Guizot on democracy: from a type of society to a political regime, in: History of European Ideas 30, 61-82
- Rieger, Elmar/Leibfried, Stephan 1999: Wohlfahrtsstaat und Sozialpolitik in Ostasien. Der Einfluß von Religion im Kulturvergleich, in: Schmidt, Gert/Trinczek, Rainer (Hg.), Globalisierung. Ökonomische und soziale Herausforderungen am Ende des 20. Jahrhunderts (Soziale Welt, Sonderband 13), 413-499.
- Riescher, Gisela 1994: Zeit und Politik. Zur institutionellen Bedeutung von Zeitstrukturen in parlamentarischen und präsidentiellen Regierungssystemen, Baden-Baden
- Riker, William H. 1958: Schwäche und Stärke der Demokratie. Eine Untersuchung der amerikanischen Verhältnisse, Köln
- Riker, William H. 1980a: Implications from the Disequilibrium of Majority Rule for the Study of Institutions, in: APSR 74, 432-446
- Riker, William H. 1980b: A Reply to Ordeshook and Rae, in: APSR 74, 456-458
- Riker, William H. 1982: Liberalism against Populism. A Confrontation between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice, San Francisco
- Riklin, Alois (Hg.) 1983: Handbuch Politisches System der Schweiz, Bd. 1, Bern-Stuttgart
- Riklin, Alois 1989: Montesquieus freiheitliches Staatsmodell. Die Identität von Machtteilung und Mischverfassung, in: PVS 30, 420-442
- Riklin, Alois 2006: Machtteilung. Geschichte der Mischverfassung, Darmstadt
- Riklin, Alois/Möckli, Silvano 1983: Werden und Wandel der schweizerischen Staatsidee, in: Riklin (Hg.) 1983, 9-118
- Riley, Patrick (Hg.) 2001: The Cambridge Companion to Rousseau, Cambridge
- Rinderle, Peter 2000: John Stuart Mill, München
- Ringen, Stein 2007: What Democracy Is For. On Freedom and Moral Government, Princeton-Oxford
- Risse-Kappen, Thomas 1995: Democratic Peace – Warlike Democracies? A Social Constructivist Interpretation of the Liberal Argument, in: European Journal of International Relations 1, 491-517
- Ritter, Gerhard A. 1968: „Direkte Demokratie“ und Rätewesen in Geschichte und Theorie, in: Scheuch, Erwin K. (Hg.), Die Wiedertäufer der Wohlstandsgesellschaft. Eine kritische Untersuchung der „Neuen Linken“ und ihrer Dogmen, Köln, 215-243
- Ritter, Gerhard A. 1970: Der Antiparlamentarismus und Antipluralismus der Rechts- und Linksradikalen, in: Sontheimer, Kurt u.a., Der Überdruß an der Demokratie – Neue Linke und alte Rechte, Unterschiede und Gemeinsamkeiten, Köln, 43-91

- Roberts, Jennifer T. 1994: Athens on Trial. The Antidemocratic Tradition in Western Thought, Princeton, NJ
- Robinson, Eric W. (Hg.) 2003: Ancient Greek Democracy. Readings and Sources, Malden, MA
- Robinson, Eric W. 1997: The First Democracies. Early Popular Government Outside Europe, Stuttgart
- Robinson, William I. 1996: Promoting Polyarchy. Globalization, US Intervention, and the Hegemony, Cambridge
- Robson, John M. 1968: The Improvement of Mankind. The Social and Political Thought of John Stuart Mill, Toronto
- Roebroek, Joop M. 1993: The Imprisoned State. The Paradoxical Relationship between State and Society, Universität Tilburg: Dissertation
- Roellecke, Gerd 1991: Schwierigkeiten mit der Rechtseinheit nach der deutschen Wiedervereinigung, in: Neue Juristische Wochenschrift 44, Nr. 11, 658-661
- Rogers, W. Hayward 1959: Some Methodological Difficulties in Anthony Downs's An Economic Theory of Democracy, in: APSR 53, 483-485
- Rohrschneider, Robert 1999: Learning Democracy. Democratic and Economic Values in Unified Germany, Oxford-New York
- Roller, Edeltraud 2005: The Performance of Democracies. Political Institutions and Public Policies, Oxford
- Ronge, Volker 1980: Am Staat vorbei. Politik der Selbstregulierung von Kapital und Arbeit, Frankfurt a.M.-New York
- Rose, Richard (Hg.) 2000: International Encyclopedia of Elections, Washington D.C.
- Rose, Richard 2007: Learning to Support New Regimes in Europe, in: JoD 18, Nr. 3, 111-125
- Rose, Richard/Mishler, William 1996: Testing the Churchill Hypothesis: Popular Support for Democracy and its Alternatives, in: JPP 16, 29-58
- Rose, Richard/Mishler, William/Haerpfer, Christian 1998: Democracy and its Alternatives. Understanding Post-Communist Societies, Cambridge
- Rosecrance, Richard 1986: The Rise of the Trading State. Commerce and Conquest in the Modern World, New York
- Rosenberg, Arthur 1962: Demokratie und Sozialismus. Zur politischen Geschichte der letzten 150 Jahre, Frankfurt a.M.
- Rössel, Jörg 2000: Mobilisierung, Staat und Demokratie. Eine Reinterpretation einer modernisierungstheoretischen These, in: KZfSS 52, 609-635
- Rossiter, Clinton 1961: Introduction, in: Rossiter, Clinton (Hg.), The Federalist Papers. Alexander Hamilton, James Madison, John Jay, New York-Scarborough, VII-XVI
- Rousseau, Jean-Jacques 1963 (franz. E.A. 1762): Émile oder Über die Erziehung, hg. v. Martin Rang, Stuttgart
- Rousseau, Jean-Jacques 1964: Oeuvres Complètes, Paris
- Rousseau, Jean-Jacques 1966: Du Contrat Social, hg. von Pierre Burgelin, Paris
- Rousseau, Jean-Jacques 1977 (franz. 1762): Vom Gesellschaftsvertrag oder Grundsätze des Staatsrechts. Neu übersetzt und hg. von Hans Brockard, Stuttgart
- Rousseau, Jean-Jacques 1977a: Politische Schriften, 2 Bde., Paderborn u.a.

- Rousseau, Jean-Jacques 1977b (franz. 1755): Abhandlung über die Politische Ökonomie, in: Rousseau 1977a, Band 1, 9-57
- Rousseau, Jean-Jacques 1986 (franz. 1762): Vom Gesellschaftsvertrag oder Grundsätze des Staatsrechts. Neu übersetzt und herausgegeben v. Hans Brockard, Stuttgart
- Rousseau, Jean-Jacques 1987a (franz. 1764): Briefe vom Berge, in: Rousseau 1987b, 7-252
- Rousseau, Jean-Jacques 1987b: Schriften, Bd. 2, hg. von Henning Ritter, München-Wien
- Rousseau, Jean-Jacques <sup>2</sup>1996: Die Bekenntnisse – Die Träumereien des einsamen Spaziergängers, Düsseldorf-Zürich
- Rüb, Friedbert W. 2001: Schach dem Parlament! Regierungssysteme und Staatspräsidenten in den Demokratisierungsprozessen Osteuropas, Wiesbaden
- Rueschemeyer, Dietrich/Huber, Evelyne/Stephens, John D. 1992: Capitalist Development and Democracy, Chicago
- Rufin, Jean-Christophe 1994 (franz. 1993): Die Diktatur des Liberalismus, Reinbek
- Rummel, R.J. 1995: Democracy, Power, Genocide, and Mass Murder, in: JoCR 39, 3-26
- Rupieper, Hermann-Josef 1993: Die Wurzeln der westdeutschen Nachkriegsdemokratie. Der amerikanische Beitrag 1945-1952, Opladen
- Rustow, Dankwart A. 1970: Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model, in: CP 2, 337-363
- Ryfe, David M. 2005: Does deliberative democracy work?, in: Annual Review of Political Science 8, 49-71
- Saage, Richard (Hg.) 1995: Das Scheitern diktatorischer Legitimationsmuster und die Zukunftsfähigkeit der Demokratie. Festschrift für Walter Euchner, Berlin
- Saage, Richard 2005: Demokratietheorien. Historischer Prozess – Theoretische Entwicklung – Soziotechnische Bedingungen. Eine Einführung, Wiesbaden
- Saage, Richard/Berg, Gunnar (Hg.) 1998: Zwischen Triumph und Krise. Zum Zustand der liberalen Demokratie nach dem Zusammenbruch der Diktaturen in Osteuropa, Opladen
- Saage, Richard/Heyer, Andreas 2005: Rousseaus Stellung zum utopischen Diskurs der Neuzeit, in: PVS 46, 389-405
- Sabine, George H. <sup>3</sup>1963: A History of Political Theory, London
- Sainsbury, Diane (Hg.) 1996: Gender, Equality, and Welfare States, Cambridge
- Sampels, Guido 1998: Bürgerpartizipation in den neuen Länderverfassungen. Eine verfassungshistorische und verfassungsrechtliche Analyse, Berlin
- Santoro, Emilio 1993: Democratic Theory and Individual Autonomy. An Interpretation of Schumpeter's Doctrine of Democracy, in: EJPR 23, 121-143
- Saretzki, Thomas 2007: Demokratie und Umweltpolitik: Konzeptionelle und methodologische Probleme der makroquantitativ ausgerichteten vergleichenden Umwelt- und Demokratieforschung, in: Jacob, Klaus/Biermann, Frank/Busch, Per-Olof/Feindt, Peter H. (Hg.), Politik und Umwelt (PVS Sonderheft 39), Wiesbaden, 409-429
- Sartori, Giovanni 1968: Democracy, in: Sills (Hg.) 1968, 112-121
- Sartori, Giovanni 1992 (engl. 1987): Demokratietheorie, Darmstadt
- Sassoon, Donald 1996: One Hundred Years of Socialism. The West European Left in the Twentieth Century, London-New York

- Sauer, Birgit 2001: Die Asche des Souveräns. Staat und Demokratie in der Geschlechterdebatte, Frankfurt a.M.-New York
- Saxonhouse, Arlene W. 1996: Ancient Athens. Modern Mythmakers and Ancient Theorists, Notre Dame-London
- Scarrow, Susan E. 1997: Party Competition and Institutional Change: The Expansion of Direct Democracy in Germany, in: Party Politics 3, 451-472
- Schaal, Gary S. 2006: Die politische Theorie der liberal-prozeduralistischen Demokratie: Robert A. Dahl, in: Brodocz/Schaal (Hg.) 2006a, 248-276
- Schaal, Gary S./Heidenreich, Felix 2006: Einführung in die Politischen Theorien der Moderne, Opladen-Farmington Hills
- Schaal, Gary S./Heidenreich, Felix 2007: Quality versus Equality? Liberale und deliberative Ideale politischer Gleichheit, in: ÖZP 36, 23-38
- Schachtschneider, Karl Albrecht 1999: Regieren für statt durch das Volk? Demokratiedefizite in der Europäischen Union?, in: von Arnim (Hg.) 1999, 203-233
- Schäfer, Armin 2006: Nach dem permissiven Konsens. Das Demokratiedefizit der Europäischen Union, in: Leviathan 34, 350-376
- Scharpf, Fritz W. 1970: Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung, Konstanz
- Scharpf, Fritz W. 1973a: Planung als politischer Prozeß. Aufsätze zur Theorie der planenden Demokratie, Frankfurt a.M.
- Scharpf, Fritz W. 1973b: Politische Durchsetzbarkeit innerer Reformen, Göttingen
- Scharpf, Fritz W. 1985: Die Politikverflechtungs-Fälle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in: PVS 26, 323-356
- Scharpf, Fritz W. 1987: Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa, Frankfurt a.M.-New York
- Scharpf, Fritz W. 1988: Verhandlungssysteme, Verteilungskonflikte und Pathologien politischer Steuerung, in: Schmidt, Manfred G. (Hg.), Staatstätigkeit. International und historisch vergleichende Analysen (PVS Sonderheft 19), Opladen, 61-87
- Scharpf, Fritz W. 1989: Politische Steuerung und politische Institutionen, in: PVS 30, 10-21
- Scharpf, Fritz W. 1991: Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts, in: PVS 32, 621-634
- Scharpf, Fritz W. 1992a: Europäisches Demokratiedefizit und deutscher Föderalismus, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis 3, 293-306
- Scharpf, Fritz W. 1992b: Koordination durch Verhandlungssysteme: Analytische Konzepte und institutionelle Lösungen, in: Benz/Scharpf/Zintl (Hg.) 1992, 51-96
- Scharpf, Fritz W. 1992c: Zur Theorie von Verhandlungssystemen, in: Benz/Scharpf/Zintl (Hg.) 1992, 11-28
- Scharpf, Fritz W. 1993a: Versuch über Demokratie im verhandelnden Staat, in: Czada/Schmidt (Hg.) 1993, 25-50
- Scharpf, Fritz W. 1993b: Legitimationsprobleme der Globalisierung. Regieren in Verhandlungssystemen, in: Böhrer, Carl/Wewer, Göttrik (Hg.), Regieren im 21. Jahrhundert – Zwischen Globalisierung und Regionalisierung, Opladen, 165-185
- Scharpf, Fritz W. 1998: Demokratie in der transnationalen Politik, in: Streeck (Hg.) 1998, 151-174

- Scharpf, Fritz W. 1999a: *Governing in Europa. Effective and Democratic?*, Oxford
- Scharpf, Fritz W. 1999b: *Demokratieprobleme in der europäischen Mehrebenenpolitik*, in: Merkel/Busch (Hg.) 1999, 672-694
- Scharpf, Fritz W. 2000 (engl. 1997): *Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*, Opladen
- Scharpf, Fritz W. 2003: *Politische Optionen im vollendeten Binnenmarkt*, in: Jachtenfuchs/Kohler-Koch (Hg.) 2003, 219-252
- Scharpf, Fritz W. 2007: *Reflections on Multilevel Legitimacy*, Köln (Max Planck Institut für Gesellschaftsforschung Working Paper 07/3)
- Scharpf, Fritz W. 2008 (i.E.): *Positive und negative Integration: Nachwort*, in: Höpner, Martin/Schäfer, Martin (Hg.), *Die Politische Ökonomie der Europäischen Union*, Frankfurt a.M.–New York
- Scharpf, Fritz W./Reissert, Bernd/Schnabel, Fritz 1976: *Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*, Kronberg/Ts.
- Scharpf, Fritz W./Schmidt, Vivien A. (Hg.) 2001: *Welfare and Work in the Open Economy*, 2 Bde., Oxford
- Schattschneider, Elmer Eric 1960: *The Semisovereign People. A Realist's View of Democracy in America*, New York u.a.
- Schedler, Andreas (Hg.) 2006: *Electoral Authoritarianism. The Dynamics of Unfree Competition*, Boulder, CO
- Schemeil, Yves 2000: *Democracy before Democracy*, in: IPSR 21, 99-120
- Scheuch, Erwin K./Scheuch, Ute 1992: *Cliquen, Klüngel und Karrieren. Über den Verfall der politischen Parteien*, Reinbek
- Scheuerman, William E. 2006: *Die politische Theorie konkurrierender Eliten: Joseph Schumpeter*, in: Brodocz/Schaal (Hg.) 2006a, 397-434
- Scheyli, Martin 2000: *Politische Öffentlichkeit und deliberative Demokratie nach Habermas. Institutionelle Gestaltung durch direktdemokratische Beteiligungsformen?*, Baden-Baden
- Schieder, Wolfgang 1991: *Karl Marx als Politiker*, München–Zürich
- Schiffers, Reinhard 1996: *„Weimarer Erfahrungen“: Orientierungshilfe für die Aufnahme plebiszitärer Elemente in das Grundgesetz?*, in: ZPol 6, 349-374
- Schiller, Theo 2007: *Direkte Demokratie auf Bundesländer- und Kommunalebene*, in: Freitag/Wagschal (Hg.) 2007, 115-150
- Schiller, Theo/Mittendorf, Volker (Hg.) 2002: *Direkte Demokratie. Forschung und Perspektiven*, Wiesbaden
- Schlosser, Hans 1990: *Montesquieu: der aristokratische Geist der Aufklärung*, Berlin–New York
- Schluchter, Wolfgang 1980: *Der autoritär verfaßte Kapitalismus. Max Webers Kritik am Kaiserreich*, in: Schluchter, Wolfgang, *Rationalismus der Weltbeherrschung. Studien zu Max Weber*, Frankfurt a.M., 134-169
- Schluchter, Wolfgang 1985 (1972): *Die „alte“ Synthese: die bürokratische Demokratie*, in: Schluchter, Wolfgang, *Aspekte bürokratischer Herrschaft. Studien zur Interpretation der fortschreitenden Industriegesellschaft*, Frankfurt a.M., 65-144

- Schluchter, Wolfgang 1988: *Religion und Lebensführung*, 2 Bde., Frankfurt a.M.
- Schluchter, Wolfgang (Hg.) 2003: *Fundamentalismus, Terrorismus, Krieg*, Weilerswist
- Schmalz-Bruns, 1995: *Reflexive Demokratie. Die demokratische Transformation moderner Politik*, Baden-Baden
- Schmidt, Manfred G. 1978: *Die ‚Politik der inneren Reformen‘ in der Bundesrepublik Deutschland 1969-1976*, in: PVS 19, 201-253
- Schmidt, Manfred G. 1980: *CDU und SPD an der Regierung. Ein Vergleich ihrer Politik in den Ländern*, Frankfurt a.M.–New York
- Schmidt, Manfred G. 1982: *Wohlfahrtsstaatliche Politik unter bürgerlichen und sozialdemokratischen Regierungen. Ein internationaler Vergleich*, Frankfurt a.M.–New York
- Schmidt, Manfred G. (Hg.) 1992: *Die westlichen Länder (Lexikon der Politik, hg. von Dieter Nohlen, Bd. 3)*, München
- Schmidt, Manfred G. 1996: *When Parties Matter: A Review of the Possibilities and Limits of Partisan Influence on Public Policy*, in: EJPR 30, 155-183
- Schmidt, Manfred G. 1998: *Das politische Leistungsprofil der Demokratien*, in: Greven (Hg.) 1998b, 181-200
- Schmidt, Manfred G. 1999: *Sozialpolitik im demokratischen und autoritären Staat*, in: Merkel/Busch (Hg.) 1999, 575-591
- Schmidt, Manfred G. 2000: *Der konsoziative Staat. Hypothesen zur politischen Struktur und zum politischen Leistungsprofil der Europäischen Union*, in: Grande/Jachtenfuchs (Hg.) 2000, 33-58
- Schmidt, Manfred G. 2001: *Parteien und Staatstätigkeit*, in: Gabriel/Niedermayer (Hg.) 2001, 528-550
- Schmidt, Manfred G. 2002: *Political performance and types of democracy. Findings from comparative research*, in: EJPR 41, 147-163.
- Schmidt, Manfred G. 2003a: *Die „komplexe Demokratietheorie“ nach drei Jahrzehnten*, in: Mayntz, Renate/Streeck, Wolfgang (Hg.), *Die Reformierbarkeit der Demokratie. Innovationen und Blockaden*, Frankfurt a.M., 151-172
- Schmidt, Manfred G. 2003b: *Laudatio: Verleihung des Theodor Eschenburg-Preises an Prof. Dr. Gerhard Lehbruch am 25. September auf dem Kongress der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft in Mainz*, in: PVS 44, 572-580
- Schmidt, Manfred G. 2005a: *Zur Zukunftsfähigkeit der Demokratie – Befunde des internationalen Vergleichs*, in: Kaiser/Leidhold (Hg.) 2005, 70-91
- Schmidt, Manfred G. 2005b: *Politische Reformen und Demokratie. Befunde der vergleichenden Demokratie- und Staatstätigkeitsforschung*, in: Vorländer, Hans (Hg.), *Politische Reform in der Demokratie*, Baden-Baden, 45-62
- Schmidt, Manfred G. 2005c: *Aufgabeneuropäisierung*, in: Schuppert, Gunnar Folke (Hg.): *Europawissenschaft*, Baden-Baden, 129-146
- Schmidt, Manfred G. 2006a: *Demokratische und autokratische Regimeeffekte in Deutschlands Sozialpolitik*, in: ZSR 52, 149-164
- Schmidt, Manfred G. 2006b: *Die Zukunft der Demokratie*, in: ZParl 37, 812-822
- Schmidt, Manfred G. 2007: *Das politische System Deutschlands. Institutionen, Willensbildung und Politikfelder*, München

- Schmidt, Manfred G. 2008: Die parteipolitische Zusammensetzung der OECD-Demokratien 1945 bis 2007, Heidelberg (SPSS-Datei)
- Schmidt, Manfred G./Ostheim, Thomas/Siegel, Nico A./Zohnhöfer, Reimut 2007: Der Wohlfahrtsstaat. Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich, Wiesbaden
- Schmidt, Vivien A. 2006: Democracy in Europe. The EU and National Politics, Oxford
- Schmitt, Carl 1926: Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus, Leipzig/München
- Schmitt, Carl 1927: Volksentscheid und Volksbegehren. Ein Beitrag zur Auslegung der Weimarer Verfassung und zur Lehre von der unmittelbaren Demokratie, Berlin-Leipzig
- Schmitt, Carl 1982 (E.A. 1938): Der Leviathan in der Staatslehre des Thomas Hobbes, Köln
- Schmitter, Philippe C. 1994: Dangers and Dilemmas of Democracy, in: JoD 5, Nr. 2, 57-74
- Schmitter, Philippe C. 2000: How to Democratize the European Union ... And Why Bother?, Lanham u.a.
- Schmitter, Philippe C./Karl, Terry 1992: The Types of Democracy Emerging in Southern and Eastern Europe and South and Central America, in: Volten, Peter M.E. (Hg.), Bound to Change: Consolidating Democracy in East Central Europe, New York-Prag, 42-68
- Schmitter, Philippe C./Lehmbruch, Gerhard (Hg.) 1979: Trends Toward Corporatist Intermediation, Beverly Hills-London
- Schmitz, Sven-Uwe 2000: Homo democraticus. Demokratische Tugenden in der Ideengeschichte, Opladen
- Schochet, Gordon 2000: „Guards and Fences“: Property and Obligation in Locke's political Thought, in: History of Political Thought 21, 365-389
- Schönberger, Christoph 2007: Max Webers Demokratie: Utopisches Gegenprinzip zur bürokratischen Herrschaft, in: Anter/Breuer (Hg.) 2007, 157-173
- Schroeder, Ralph (Hg.) 1998: Max Weber, Democracy and Modernization, New York
- Schubert, Hans-Joachim 2005: Fünf soziologische Theorien der Demokratie. Eine Typologie handlungstheoretisch begründeter Demokratietheorien als Ausgangspunkt komparativer Demokratieforschung, in: Archives Europeennes de Sociologie/European Journal of Sociology 46, 3-43
- Schuller, Wolfgang 2006a: Die vier Säulen der athenischen Demokratie: Die Staatsstruktur, in: Die Zeit (Hg.), Welt- und Kulturgeschichte. Bd. 4. Klassische Antike, Hamburg, 157-167
- Schuller, Wolfgang 2006b: Ausgegrenzt in Athen: Die Gesellschaftsstruktur, in: Die Zeit (Hg.), Welt- und Kulturgeschichte. Bd. 4. Klassische Antike, Hamburg, 168-177
- Schultz, Judith 2000: Präsidentsche Demokratien in Lateinamerika: Eine Untersuchung der präsidentiellen Regierungssysteme von Costa Rica und Venezuela, Frankfurt a.M.
- Schumpeter, Joseph A. 1950 (engl. 1942): Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, Bern
- Schumpeter, Joseph A. 1952 (1920/21): Sozialistische Möglichkeiten von heute, in: Schumpeter, Joseph A.: Aufsätze zur Ökonomischen Theorie, Tübingen, 455-510
- Schumpeter, Joseph A. 1953: Aufsätze zur Soziologie, Tübingen

- Schumpeter, Joseph A. 1996a (1942): Capitalism, Socialism and Democracy, London-New York
- Schumpeter, Joseph A. 1996b (1949): The March into Socialism, in: Schumpeter 1996a, 421-431
- Schütrumpf, Eckart 1991: Einleitung, in: Aristoteles 1991, 89-148
- Schütrumpf, Eckart 2001: Verfassungen und politische Institutionen (IV 1-16), in: Höffe (Hg.) 2001d, 121-136
- Schütz, Monika 1988: Discourse sur l'origine et les fondements de l'inégalité parmi les hommes, in: Kindlers Neues Literatur Lexikon, Bd. 14, 386-388
- Schwaabe, Christian 2005: Politische Identität und Öffentlichkeit in der Europäischen Union. Zur Bedeutung der Identitätsdiskurse im „post-abendländischen“ Europa, in: ZfP 52, 421-447
- Schwaabe, Christian 2007a: Politische Theorie 1. Von Platon bis Locke, Paderborn
- Schwaabe, Christian 2007b: Politische Theorie 2. Von Rousseau bis Rawls, Paderborn
- Schwan, Alexander 1991: Politische Theorien des Rationalismus und der Aufklärung, in: Lieber (Hg.) 1991, 157-257
- Schwartzberg, Melissa 2004: Athenian Democracy and Legal Change, in: APSR 98, 311-325
- Schwarz, Franz F. 1989: Einleitung, in: Aristoteles 1989, 3-72
- Schwarz, Hans-Peter 1981: Die Ära Adenauer. Gründerjahre der Republik. 1949 bis 1957, Stuttgart-Wiesbaden
- Schwarz, Hans-Peter 1983: Die Ära Adenauer. Epochenwechsel. 1957 bis 1963, Stuttgart-Wiesbaden
- Schwarz, Hans-Peter 1999: Das Gesicht des Jahrhunderts. Monster, Retter und Mediokritäten, Berlin
- Schweidler, Walter 2004: Der gute Staat. Politische Ethik von Platon bis zur Gegenwart, Stuttgart
- Schweitzer, Christine/Aust, Björn/Schlotter, Peter (Hg.) 2004: Demokratien im Krieg, Baden-Baden
- Schwieger, Christopher 2005: Volksgesetzgebung in Deutschland. Der wissenschaftliche Umgang mit plebiszitärer Gesetzgebung auf Reichs- und Bundesebene in Weimarer Republik, Drittem Reich und Bundesrepublik Deutschland (1919-2002), Berlin
- Setzer, Hans 1973: Wahlsystem und Parteienentwicklung in England. Wege zur Demokratisierung der Institutionen 1832-1948, Frankfurt a.M.
- Shapiro, Ian 2003: The State of Democratic Theory, Princeton
- Shapiro, Ian 2005: The State of Democratic Theory: a Reply to James Fishkin, in: Critical Review of International Social and Political Philosophy 8, Nr. 1, 79-83
- Shapiro, Ian/Hacker-Cordón, Casiano (Hg.) 1999a: Democracy's Value, Cambridge-New York-Melbourne
- Shapiro, Ian/Hacker-Cordón, Casiano (Hg.) 1999b: Democracy's Edges, Cambridge-New York-Melbourne
- Shapiro, Ian/Hacker-Cordón, Casiano 1999c: Promises and Disappointments: Reconsidering Democracy's Value, in: Shapiro/Hacker-Cordón (Hg.) 1999a, 1-19
- Shell, Kurt L. 1971: Einleitung, in: Mill 1971, 7-23

- Shields, Curran V. 1958: Editor's Introduction. *The Political Thought of John Stuart Mill*, in: Mill 1958, vii-xl
- Shklar, Judith N. 1969: *Men and Citizens: A Study of Rousseau's Social Theory*, Cambridge
- Shklar, Judith N. 1987: *Montesquieu*, Oxford–New York
- Shklar, Judith N. 1998: *Redeeming American Political Thought*, Chicago u.a.
- Shugart, Matthew S. 2001: *Presidentialism*, in: Clarke/Foweraker (Hg.) 2001, 571-577
- Shugart, Matthew Soberg/Carey, John M. 1992: *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge
- Siaroff, Alan 1999: *Corporatism in 24 Industrial Democracies: Meaning and Measurement*, in: EJPR 36, 175-205
- Siaroff, Alan 2003: *Comparative Presidencies: The Inadequacy of the presidential, semi-presidential and parliamentary Distinction*, in: EJPR 42, 287-312
- Siaroff, Alan 2005: *Comparing Political Regimes. A Thematic Introduction to Comparative Politics*, Petersborough
- Siedentop, Larry 1994: *Tocqueville*, Oxford
- Sills, David L. (Hg.) 1968: *International Encyclopedia of the Social Sciences*, New York
- Skinner, Quentin 2002: *Visions of Politics. Bd. III: Hobbes and Civil Science*, Cambridge
- Skinner, Quentin 2005: *Hobbes on Representation*, in: *European Journal of Philosophy* 13, 155-184
- Skinner, Quentin 2006: *Sind wir modernen Bürger wirklich alle Sklaven? (Interview mit Quentin Skinner)*, in: FAZ Nr. 292, 15.12.2006, 48
- Skorupski, John (Hg.) 1998: *The Cambridge Companion to Mill*, Cambridge–New York–Melbourne
- Smart, Paul 1990: 'Some Will Be More Equal Than Others'. *J.S. Mill on Democracy, Freedom and Meritocracy*, in: *Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie* 76, 308-323
- Smith, Rogers M. 1993: *Beyond Tocqueville, Myrdal and Hartz: The Multiple Traditions in America*, in: APSR 87, 549-566
- Smith, Steven B. 1995: *Theory, Twentieth-Century European*, in: Lipset (Hg.) 1995a, Bd. 4, 1255-1261
- Soskice, David 1990: *Reinterpreting Corporatism and Explaining Unemployment: Co-ordinated and Non-co-ordinated Market Economies*, in: Brunetta, Renato/Dell'Arina, Carlo (Hg.) 1990: *Labour Relations and Economic Performance*, Basingstoke–London, 170-211
- Specht, Rainer 1989: *John Locke*, München
- Special Report Civil Liberties, in: *The Economist* 31.8.2002, 18-19
- Speth, Rudolf 2005: *Jean-Jacques Rousseau*, in: *Massing/Breit (Hg.)* 2005, 118-124
- Springborg, Patricia 1984: *Karl Marx on Democracy, Participation, Voting, and Equality*, in: *Political Theory* 12, 537-556
- Stammen, Theo/Riescher, Gisela/Hofmann, Wilhelm (Hg.) 1997: *Hauptwerke der politischen Theorie*, Stuttgart
- Stampfer, Friedrich 1947: *Die ersten 14 Jahre der Deutschen Republik*, Offenbach
- Starbatty, Joachim 2006: *Liberaler mit sozialem Gewissen*, in: SZ Nr. 116 v. 20.5.2006, 38
- Starobinski, Jean 1977: *Rousseaus Anklage der Gesellschaft*, Konstanz

- Starobinski, Jean 1996: *Jean-Jacques Rousseau*, in: Rousseau 1996, 883-916
- Starr, Harvey 1991: *Democratic Dominoes. Diffusion Approaches to the Spread of Democracy in the International System*, in: JoCR 35, 356-381
- Starr, Harvey/Lindborg, Christina 2003: *Democratic Dominoes Revisited: The Hazards of Governmental Transitions 1974-1996*, in: JoCR 47, 490-519
- Steffani, Winfried 1979: *Parlamentarische und präsidentielle Demokratie. Strukturelle Aspekte westlicher Demokratien*, Opladen
- Steffani, Winfried 1980: *Pluralistische Demokratie. Studien zur Theorie und Praxis*, Opladen
- Steffani, Winfried 1992: *Parlamentarisches und präsidentielles Regierungssystem*, in: Schmidt (Hg.) 1992, 288-295
- Steffani, Winfried 1995a: *Das Demokratie-Dilemma der Europäischen Union. Die Rolle der Parlamente nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichtes vom 12. Oktober 1993*, in: ZParl Sonderband 1/1995, 33-49
- Steffani, Winfried 1995b: *Semi-Präsidentialismus: Ein eigener Systemtyp? Zur Unterscheidung von Legislative und Parlament*, in: ZParl 26, 621-641
- Steffani, Winfried 2000: *Ernst Fraenkel als Persönlichkeit*, in: Buchstein/Göhler (Hg.) 2000, 125-148
- Stein, Tine 1998: *Demokratie und Verfassung an den Grenzen des Wachstums. Zur ökologischen Kritik und Reform des demokratischen Verfassungsstaates*, Opladen
- Stein, Lorenz von 1972 (1850): *Der Begriff der Gesellschaft und die Gesetze ihrer Bewegung. Einleitung zur Geschichte der sozialen Bewegung Frankreichs seit 1789*, in: Stein, Lorenz von, *Gesellschaft – Staat – Recht*, hg. und eingeleitet von Ernst Forsthooff, Frankfurt a.M. u.a., 21-113
- Steiner, Jürg/Bächtiger, André/Spöndli, Markus/Steenbergen, Marco R. 2004: *Deliberative Politics in Action. Analyzing Parliamentary Discourse*, Cambridge
- Steiner, Jürg/Ertman, Thomas (Hg.) 2002: *Consociationalism and Corporatism in Western Europe. Still the Politics of Accomodation? (Acta Politica – Special Issue)*, Amsterdam
- Stelzenmüller, Constanze 1994: *Direkte Demokratie in den Vereinigten Staaten von Amerika*, Baden-Baden
- Sternberger, Dolf 1984: *Drei Wurzeln der Politik*, Frankfurt a.M.
- Stolleis, Michael 1995: *Gemeineuropäisches Verfassungsrecht – historisch entwickelt?*, in: Lehmbruch, Gerhard (Hg.) 1995: *Einigung und Zerfall: Deutschland und Europa nach dem Ende des Ost-West-Konflikts. 19. Wissenschaftlicher Kongreß der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft*, Opladen, 149-165
- Strauss, Barry S. 1991: *On Aristotle's Critique of Athenian Democracy*, in: Lord/O'Connor (Hg.) 1991, 212-233
- Strecker, David/Schaal, Gary S. 2006: *Die politische Theorie der Deliberation: Jürgen Habermas*, in: Brodocz/Schaal (Hg.) 2006b, 99-147
- Streeck, Wolfgang (Hg.) 1998: *Internationale Wirtschaft, nationale Demokratie. Herausforderungen für die Demokratietheorie*, Frankfurt a.M.–New York
- Strøm, Kaare 1990: *Minority Government and Majority Rule*, Cambridge, MA
- Strøm, Kaare 1992: *Democracy as Political Competition*, in: Marks/Diamond (Hg.) 1992, 27-46

- Stürmer, Michael 2000: Die Wiedergänger von Weimar, in: *Die Welt* v. 7.9.2000
- Stutzer, Alois/Frey, Bruno S. 2006: Political participation and procedural utility: An empirical study, in: *EJPR* 45, 391-418
- Stüwe, Klaus/Weber, Gregor (Hg.) 2004: *Antike und moderne Demokratie. Ausgewählte Texte*, Stuttgart
- Suntrup, Jan Christoph 2007: *Wieviel Differenz verträgt die deliberative Theorie? Universität Heidelberg: Magisterarbeit am Institut für Politische Wissenschaft*
- Swedberg, Richard 1991: *Joseph A. Schumpeter. His Life and Work*, Cambridge
- Swedberg, Richard 1996: Introduction, in: *Schumpeter 1996a*, IX-XXI
- Tabellini, Guido 2005: The Role of the State in Economic Development, in: *Kyklos* 58, 283-303
- Taylor, Charles 1993 (engl. 1992): *Multikulturalismus und die Politik der Anerkennung*, Frankfurt a.M.
- Ten, C.L. 1998: Democracy, Socialism, and the Working Classes, in: *Skorupski (Hg.) 1998*, 372-395
- Teorell, J. 2006: Political Participation and Three Theories of Democracy: A Research Inventory and Agenda, in: *EJPR* 45, 787-810
- Thaa, Winfried 2005: Kulturkritik und Demokratie bei Max Weber und Hannah Arendt, in: *ZfP* 52, 25-56
- Therborn, Göran 1977: The Rule of Capital and the Rise of Democracy, in: *New Left Review* 103, 3-41
- Thibaut, Bernhard 1996: *Präsidentalismus und Demokratie in Lateinamerika. Argentinien, Brasilien, Chile und Uruguay im historischen Vergleich*, Opladen
- Thibaut, Bernhard 1998: Institutionen direkter Demokratie in Lateinamerika, in: *ZParl* 29, 107-127
- Thiele, Ulrich 2008: *Die politischen Ideen. Von der antike bis zur Gegenwart*, Wiesbaden
- Thomas, David A. Lloyd 1995: *Locke on Government*, London
- Thompson, Dennis 1976: *John Stuart Mill and Representative Government*, Princeton, NJ
- Thompson, Mark R. 2004: *Democratic revolutions: Asia and Eastern Europe*, London
- Thukydides 1976: *Geschichte des Peloponnesischen Krieges*, Zürich-München
- Tilly, Charles 2004: *Contention & Democracy in Europe, 1650-2000*, Cambridge
- Tocqueville, Alexis de 1978 (franz. 1856): *Der alte Staat und die Revolution*, München
- Tocqueville, Alexis de 1981: *De la Démocratie en Amérique*, hg. u. eingel. von François Furet, 2 Bde., Paris
- Tocqueville, Alexis de 1984 (franz. 1835/40): *Über die Demokratie in Amerika*, München.
- Tocqueville, Alexis de 2006a: *Kleine politische Schriften*, hg. v. Harald Blum unter Mitwirkung von Skadi Krause, Berlin
- Tocqueville, Alexis de 2006b (franz. 1848): Bericht über die Demokratie in der Schweiz, in: *Tocqueville 2006a*, 163-178
- Trechsel, Alexander H. 1999: *Volksabstimmungen*, in: *Klöti u.a. (Hg.) 1999*, 557-588
- Treitschke, Heinrich von, 1898: *Politik. Vorlesungen*, gehalten an der Universität zu Berlin, Bd.2, hg. von Max Cornicelius, Leipzig

- Truman, David B. 1951: *The Governmental Process. Political Interests and Public Opinion*, New York
- Tsebelis, George 1995: Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism, in: *BJPS* 25, 289-325
- Tsebelis, George 2002: *Veto Players. How Political Institutions Work*, Princeton, NJ
- Tsebelis, George/Hug, Simon 2002: Veto-Players and Referendums around the World, in: *JTP* 14, 465-515
- Tuck, Stephen 2007: Democratization and the Disfranchisement of African Americans in the US South during the Late 19th Century, in: *Democratization* 14, Nr. 4, 580-602
- Tufte, Edward R. 1978: *Political Control of the Economy*, Princeton
- Ulfelder, Jay/Lustik, Michael 2007: Modelling Transition to and from Democracy, in: *Democratization* 14, 351-381
- UNDP 1997: *Human Development Report 1997*, New York-Oxford
- Urbiniati, Nadia 2002: *Mill on Democracy. From the Athenian Polis to Representative Government*, Chicago-London
- Vanhanen, Tatu 1984: *The Emergence of Democracy. A Comparative Study of 119 States, 1850-1979*, Helsinki
- Vanhanen, Tatu 1989: The Level of Democratization related to Socioeconomic Variables in 147 States in 1980-85, in: *SPS* 12, Nr. 2, 95-127
- Vanhanen, Tatu 1990: *The Process of Democratization. A Comparative Study of 147 States, 1980-88*, New York u.a.
- Vanhanen, Tatu 1997: *Prospects of Democracy. A Study of 172 countries*, London-New York
- Vanhanen, Tatu 2003: *Democratization. A Comparative Analysis of 170 Countries*, London-New York
- Vanhanen, Tatu 2004: Struggle for Democracy in Sub-Saharan Africa, in: *Acta Politica* 39, 207-247
- Vanhanen, Tatu/Kimber, Richard 1994: Predicting and Explaining Democratization in Eastern Europe, in: *Pridham/Vanhanen (Hg.) 1991*, 63-96
- Vatter, Adrian 2002: *Kantonale Demokratien im Vergleich. Entstehungsgründe, Interaktionen und Wirkungen politischer Institutionen in den Schweizer Kantonen*, Opladen
- Vatter, Adrian 2007: *Direkte Demokratie in der Schweiz: Entwicklungen, Debatten und Wirkungen*, in: *Freitag/Wagschal (Hg.) 2007*, 71-113
- Vatter, Adrian: 2002: *Kantonale Demokratien im Vergleich. Entstehungsgründe, Interaktionen und Wirkungen politischer Institutionen in Schweizer Kantonen*, Opladen
- Vaughan, Charles Edwyn 1925: *Studies in the History of Political Philosophy: Before and after Rousseau*, Bd. 1: From Hobbes to Hume, Manchester
- Verba, Sidney/Schlozman, Kay Lehman/Brady, Henry E. 1995: *Voice and Equality. Civic Voluntarism in American Politics*, Cambridge, MA-London
- Vilmar, Fritz 1973: *Strategien der Demokratisierung*, 2 Bde., Darmstadt-Neuwied
- Volpi, Frédéric/Cavatorta, Francesco (Hg.) 2007: Democratization in the Muslim World: Changing Patterns of Power and Authority, in: *Democratization (Special Issue 3, Nr. 3)*

- Voltaire 1784: Lettre à Rousseau 30 août 1755, in: Recueil des Lettres de M. de Voltaire 1753-1757. Correspondance générale, Bd. IV (Oeuvres Complètes de Voltaire, Bd. 55), Kehl, 238-242
- Vorländer, Hans 2003a: Demokratie. Geschichte, Formen, Theorien, München
- Vorländer, Hans (Hg.) 2003b: Zur Ästhetik der Demokratie. Formen der politischen Selbstdarstellung, Stuttgart-München
- Vorländer, Hans 2007: Alexis de Tocqueville, Über die Demokratie in Amerika (1835/1840), in: Brouck (Hg.) 2007, 419-434
- Wagschal, Uwe 1997: Direct Democracy and Public Policymaking, in: JPP 17, 223-245
- Wagschal, Uwe 1998: Parties, Party Systems, and Policy Effects, in: Pennings/Lane (Hg.) 1998, 62-78
- Wagschal, Uwe 2000: Das Ausgabenparadoxon der athenischen Direktdemokratie, in: Der Staat 39, 256-274
- Wagschal, Uwe 2007a: Diskurs oder Machtpolitik: Welche Interessen setzen sich in der Direktdemokratie am erfolgreichsten durch?, in: Freitag/Wagschal (Hg.) 2007, 303-329
- Wagschal, Uwe 2007b: Direktdemokratie und europäische Integration, in: Freitag/Wagschal (Hg.) 2007, 41-70
- Wagschal, Uwe/Obinger, Herbert 2000: Der Einfluss der Direktdemokratie auf die Sozialpolitik, in: PVS 41, 466-497
- Wang, Rongfen 1997: Cäsarismus und Machtpolitik. Eine historisch-bibliographische Analyse von Max Webers Charismakonzep, Berlin
- Warner, Beth E. 2001: John Stuart Mill's Theory of Bureaucracy within Representative Government. Balancing Competence and Participation, in: Public Administration Review 61, 403-413
- Warren, Mark 1988: Max Weber's Liberalism for a Nietzschean World, in: APSR 82, 31-50
- Warren, Mark 1992: Democratic Theory and Self-Transformation, in: APSR 86, 8-23
- Warren, Mark E. 1993: Can Participatory Democracy Produce Better Selves? Psychological Dimensions of Habermas' Discursive Model of Democracy, in: Political Psychology 14, 209-234
- Warren, Mark E. 2001: Democracy and Association, Princeton, NJ
- Warren, Mark E. 2002: What can democratic participation mean today?, in: Political Theory 30, 677-701
- Waschkuhn, Arno 1998: Demokratietheorien. Politiktheoretische und ideengeschichtliche Grundzüge, München
- Weale, Albert 1995: William Riker and the Theory of Democracy, in: Democratization 2, Nr. 3, 377-395
- Weale, Albert 1998: Between representation and constitutionalism in the European Union, in: Weale/Nentwich (Hg.), 1998, 49-62
- Weale, Albert 2007: Democracy, Basingstoke-New York
- Weale, Albert/Nentwich, Michael (Hg.) 1998: Political Theory and the European Union. Legitimacy, Constitutional Choice and Citizenship, London-New York
- Weber, Marianne 1989 (1926): Max Weber. Ein Lebensbild, München-Zürich
- Weber, Max 1976 (1922): Wirtschaft und Gesellschaft, Tübingen

- Weber, Max 1984a (1917): Wahlrecht und Demokratie in Deutschland, in: Weber 1984e, 344-396
- Weber, Max 1984b (1918): Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland. Zur politischen Kritik des Beamtentums und Parteiwesens, in: Weber 1984e, 421-596
- Weber, Max 1984c (1918): Der Sozialismus, in: Weber 1984e, 597-633
- Weber, Max 1984d (1917): Das preußische Wahlrecht, in: Weber 1984e, 222-235
- Weber, Max 1984e: Zur Politik im Weltkrieg. Schriften und Reden 1914-1918, hg. von Wolfgang J. Mommsen in Zusammenarbeit mit Gangolf Hübinger (MWG Abt. I: Schriften und Reden, Bd. 15), Tübingen
- Weber, Max 1988a (1919): Der Reichspräsident, in: Weber 1988d, 220-224
- Weber, Max 1988b (1922): Die drei reinen Typen der legitimen Herrschaft, in: Weber 1988e, 475-488
- Weber, Max 1988c (1895): Der Nationalstaat und die Volkswirtschaftspolitik, in: Weber 1988e, 1-25
- Weber, Max 1988d: Zur Neuordnung Deutschlands. Schriften und Reden 1918-1920, hg. von Wolfgang J. Mommsen in Zusammenarbeit mit Wolfgang Schwentker (MWG, Abt. I: Schriften und Reden, Bd. 16), Tübingen
- Weber, Max 1988e (1921): Gesammelte Politische Schriften, Tübingen
- Weber, Max 1990 (1908): Brief an Robert Michels, in: MWG Abt. II: Briefe, Bd. 5, Tübingen, 615-620
- Weber, Max 1992a (1919): Politik als Beruf, in: Weber 1992b, 113-252
- Weber, Max 1992b: Wissenschaft als Beruf 1917/1919 – Politik als Beruf, hg. von Wolfgang J. Mommsen und Wolfgang Schluchter in Zusammenarbeit mit Birgitt Morgenbrot (MWG Abt. I: Schriften und Reden, Bd. 17), Tübingen
- Weber-Fas, Rudolf 2003: Staatsdenker der Moderne. Klassikertexte von Machiavelli bis Max Weber, Tübingen
- Weede, Erich 1990: Wirtschaft, Staat und Gesellschaft. Zur Soziologie der kapitalistischen Marktwirtschaft und der Demokratie, Tübingen
- Wehler, Hans-Ulrich 1995: Deutsche Gesellschaftsgeschichte. Dritter Bd.: Von der „Deutschen Doppelrevolution“ bis zum Ende des Ersten Weltkrieges, 1848-1914, München
- Wehler, Hans-Ulrich 2003: Deutsche Gesellschaftsgeschichte, Vierter Band: Vom Beginn des Ersten Weltkrieges bis zur Gründung der beiden deutschen Staaten 1914-1949, München
- Wehner, Markus 2000: Haben „tote Seelen“ Putin zum Wahlsieg verholfen?, in: FAZ Nr. 234, 9.10.2000, 7
- Weidenfeld, Werner (Hg.) 1996: Demokratie am Wendepunkt. Die demokratische Frage als Projekt des 21. Jahrhunderts, Berlin
- Weidner, Helmut/Jänicke, Martin (Hg.) 2002: Capacity Building in National Environmental Policy. A Comparative Study of 17 Countries, Berlin u.a.
- Weigand, Kurt 1965: Einleitung, in: Montesquieu 1965, 3-85
- Weiler, Joseph H.H. 1999: The Constitution of Europe. 'Do new Clothes have an Emperor' and other Essays on European Integration, Cambridge

- Weinacht, Paul-Ludwig 1999: Montesquieus Lehre vom Staat und von den beiden Grundtypen des Staates, in: Weinacht, Paul-Ludwig (Hg.), Montesquieu. 250 Jahre „Geist der Gesetze“. Beiträge aus Politischer Wissenschaft, Jurisprudenz und Romanistik, Baden-Baden, 75-95
- Weingast, Barry R. 1997: The Political Foundations of Democracy and the Rule of Law, in: APSR 91, 245-263
- Weinreich, Harald 1972: System, Diskurs und die Diktatur des Sitzfleisches, in: Merkur 8, 801-812
- Weithman, Paul 2005: Deliberative Character, in: The Journal of Political Philosophy 13, 263-283
- Weixner, Bärbel Martina 2002: Direkte Demokratie in den Bundesländern. Verfassungsrechtlicher und empirischer Befund aus politikwissenschaftlicher Sicht, Opladen
- Weizsäcker, Richard von 1992: Richard von Weizsäcker im Gespräch mit Gunter Hofmann und Werner A. Perger, Frankfurt a.M.
- Wejnert, Barbara 2005: Diffusion, Development, and Democracy, 1800-1999, in: ASR 70, 53-81
- Welch, Cheryl B. (Hg.) 2006: The Cambridge Companion to Tocqueville, Cambridge
- Welwei, Karl-Wilhelm 1999: Das klassische Athen. Demokratie und Machtpolitik im 5. und 4. Jahrhundert, Darmstadt
- Welzel, Christian 2000: Humanentwicklung und Demokratie: Welcher Index erfasst die „humane“ Dimension der Demokratie am besten?, in: Lauth/Pickel/Welzel (Hg.) 2000, 132-162
- Welzel, Christian 2002: Fluchtpunkt Humanentwicklung. Über die Grundlagen der Demokratie und die Ursachen ihrer Ausbreitung, Wiesbaden
- Welzel, Christian 2007: Demokratisierung/Demokratisierungswellen, in: Fuchs/Roller (Hg.) 2007, 43-47
- Welzel, Christian/Inglehart, Ronald 2008: The Role of Ordinary People in Democratization, in: JoD 19, Nr. 1, 126-140
- Wenturis, Nikolaus 1980: Marxismus, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Bd. 5, Stuttgart u.a., 166-189
- Westle, Bettina 1989: Politische Legitimität – Theorie, Konzepte, empirische Befunde, Baden-Baden
- Wiesendahl, Elmar 1981: Moderne Demokratietheorie. Eine Einführung in ihre Grundlagen, Spielarten und Kontroversen, Frankfurt a.M. u.a.
- Wilensky, Harold L. 1975: The Welfare State and Equality, Berkeley
- Williams, Geraint L. (Hg.) 1985: John Stuart Mill on Politics and Society, Glasgow
- Willke, Helmut 1993: Systemtheorie entwickelter Gesellschaften. Dynamik und Riskanz moderner gesellschaftlicher Selbstorganisationen, Weinheim-München
- Wintrobe, Ronald 1998: The Political Economy of Dictatorship, Cambridge
- Wittmann, Walter 2001: Direkte Demokratie: Bremsklotz der Revitalisierung, Frauenfeld u.a.
- Wolfrum, Edgar 2006: Die geglückte Demokratie. Geschichte der Bundesrepublik Deutschland von ihren Anfängen bis zur Gegenwart, Stuttgart

- Zakaria, Fareed 1997: The Rise of Illiberal Democracy, in: Foreign Affairs 76, Nr. 6, 22-43
- Zakaria, Fareed 2007 (engl. E.A. 2003): Das Ende der Freiheit? Wieviel Demokratie verträgt der Mensch?, München
- Zehnpfennig, Barbara 1993: Einleitung, in: Zehnpfennig, Barbara (Hg.), Alexander Hamilton, James Madison, John Jay: Die Federalist Papers, Darmstadt, 1-44
- Zippelius, Reinhold 1987: Zur Rechtfertigung des Mehrheitsprinzips in der Demokratie, in: APuZ 37, Nr. 42, 3-10
- Zittel, Thomas 2007: Participatory democracy and political participation, in: Zittel/Fuchs (Hg.) 2007, 9-28
- Zittel, Thomas/Fuchs, Dieter (Hg.) 2007: Participatory Democracy and Political Participation. Can participative Engineering bring Citizens back in?, London-New York
- Zohlhöfer, Reimut 2008: Globalisierung der Wirtschaft und finanzpolitische Anpassungsreaktionen in Westeuropa, Heidelberg (Habilitationsschrift)
- Zürn, Michael 1996: Über den Staat und die Demokratie im europäischen Mehrebenensystem, in: PVS 37, 27-55
- Zürn, Michael 1998: Regieren jenseits des Nationalstaates. Globalisierung und Denationalisierung als Chance, Frankfurt a.M.
- Zürn, Michael 2001: Regieren im Zeitalter der Denationalisierung, in: Leggewie/Münch (Hg.) 2001, 423-442
- Zweifel, Thomas 2002: ... Who is without Sin cast the first Stone: the EU's democratic Deficit in Comparison, in: Journal of European Public Policy 9, 812-840
- Zweifel, Thomas D./Navia, Patricio 2000: Democracy, Dictatorship, and Infant Mortality, in: JoD 11, Nr. 2, 99-114