

### III. Typen moderner Demokratie

Moderne Demokratien können in mehrfacher Hinsicht voneinander unterschieden werden, wobei sich die verschiedenen Typen, wie die folgenden Darstellungen im Einzelnen zeigen, nicht durchweg gegenseitig ausschließen müssen. Bei den meisten dieser Unterscheidungen geht es auch nicht von vornherein um mehr oder weniger Demokratie, sondern zunächst lediglich um unterschiedliche Wege der praktischen Organisation politischer Gleichheit. Eine Ausnahme machen jedoch die beiden Unterscheidungen zwischen Libertärer vs. Sozialer Demokratie und Defekter vs. Konsolidierter Demokratie, bei denen es im Hinblick auf die Geltung der universellen Grundrechte tatsächlich um einen qualitativen Unterschied geht.

#### 10 Republikanische, liberale und deliberative Demokratie

Unter den vielfältigen Möglichkeiten, Demokratie zu verstehen und zu konzeptualisieren hat die von *Jürgen Habermas* vorgeschlagene Differenzierung einer republikanischen, einer liberalen und einer deliberativen Variante einen gut begründeten Platz. Diese Differenzierung bezieht sich nicht in erster Linie auf das institutionelle Arrangement demokratischer Organisation. Sie orientiert sich viel mehr an den Modi der Integration, durch die aus den vielen Einzelinteressen demokratischer Gesellschaften die Einheit staatlicher Willensbildung hervorgehen kann. Das führt dann unter anderem auch zu institutionellen Anforderungen, insbesondere solche in den Bereichen der Zivilgesellschaft und der politischen Öffentlichkeit. Der Ausgangspunkt dabei ist jedoch eine spezifische Verbindung von demokratischer Kultur, öffentlicher Kommunikation und politischen Partizipationschancen.

##### *Liberale Demokratie*

Im Modell der *liberalen Demokratie* orientiert sich der demokratische Prozess im Wesentlichen an der Vermittlung individueller Partikularinteressen, die in der sozial-ökonomischen und gesellschaftlichen Sphäre gebildet und als hartnäckige Anforderungen an staatliches Handeln in den politischen Raum hinein getragen werden. Es sind in erster Linie Vereine und Verbände sowie auf nächst höherer Aggregationsstufe die politischen Parteien, in denen sich die Vielfalt der partiku-

lären Interessen organisiert und ins politische System hinein vermittelt. Dabei muss es sich keineswegs ausschließlich oder in erster Linie um soziale und ökonomische Interessen handeln, auch regionale oder kulturelle Interessen sowie Wertorientierungen können als Grundlage partikulärer Interessensstrategien wirksam werden.

Der Anspruch einer liberalen Demokratie beschränkt sich nun angesichts dieser Sachlage lediglich darauf, der Vielfalt dieser Interessen einen angemessenen Raum der Selbstentfaltung und Präsentation zu bieten sowie Institutionen bereit zu stellen, in denen sich die partikulären Interessen vermitteln können. Der politische Pluralismus, der sich daraus ergibt, kann dann auf unterschiedlichen Wegen der Aggregation von Interessen, der Kompromissbildung und der Mehrheitsentscheidung die Integration der vorgegeben Vielfalt zur Einheit einer Staatswillensbildung bewirken. Letztlich geht es dabei aber immer darum, dass sich diese Interessen in ihrer Legitimität und ihrem vorpolitischen Ursprung nur auf äußerliche Weise vermitteln lassen, und nicht in eine neue, übergreifende, politische Gemeinsamkeit aufgelöst werden können.

Das Paradigma der zu diesem Modell gehörigen Interessensvermittlung ist der Lobbyismus. Jedes dieser partikulären Interessen versucht jeweils für sich ein Maximum an Einfluss auf die staatlichen Entscheidungsorgane zu gewinnen, ohne die Legitimität der anderen in Frage zu stellen, aber auch ohne die Verständigung mit ihnen im zivilgesellschaftlichen oder öffentlichen Raum zu suchen. Der Prozess des Aushandelns, der Kompromissbildung, der Selektion oder der Zusammenführung bleibt diesen in der Privatsphäre wurzelnden Interessen letztendlich äußerlich und der politische Prozess ist nicht dazu entworfen, die der politischen Sphäre äußerlichen Interessen zu transformieren, sondern lediglich sie zu sortieren, zu selektieren und in unterschiedlichem Grade zu berücksichtigen.

Das liberale Demokratiemodell bedarf folglich neben den Institutionen, die die Grundrechte und den politischen Pluralismus sichern sowie die Einflusschancen der unterschiedlichen Interessen auf den politischen Prozess und die staatliche Willensbildung gewährleisten, lediglich einer informativen Öffentlichkeit, die umfassende Transparenz schafft. Der zugehörige Typ von Öffentlichkeit muss sicher stellen, dass alle gesellschaftlichen Interessen Zutritt zur Darstellung ihrer Ziele im politischen Raum finden und alle Staatsbürger und politischen Akteure einen möglichst vollständigen Überblick über sie gewinnen können. Über eine solche Maximierung der Informativität hinaus folgen aus dem Modell keine weiteren Anforderungen an Organisation und Funktion der politischen Öffentlichkeit.

Im Grenzfall ist Demokratie schon dann in einem für die normativen Ansprüche dieses Modells ausreichendem Maß gewährleistet, wenn die Wahlbürger in die Lage versetzt werden, die Vielfalt der dargestellten Interessen und politischen Handlungsprogramme zu scannen, um nach den Gesichtspunkten der Nähe oder Ferne zu den entsprechenden Interessen ihre eigenen Entscheidungen zu treffen. Gleichzeitig muss es den unterschiedlichen Akteuren erlaubt sein, auf allen Ebenen an die politischen Entscheidungsträger heran zu treten, um für ihre Interessen und deren vermeintliche oder tatsächliche Rolle für das Gemeinwohl zu werben oder auch Druck zu erzeugen.

Dieses Demokratiemodell entstammt der auf John Locke zurück gehenden liberalen Tradition der politischen Philosophie. Es liegt den modernen Pluralismustheorien zugrunde und ist eine der Wurzeln der „realistischen“ Demokratietheorie.

#### *Republikanische Demokratie*

Das republikanische Modell der Demokratie geht auf die Vorstellung Rousseaus zurück, dass die politischen Tugenden der Bürger, wenn sie in ausreichendem Maße entwickelt sind, eine Konvergenz ihres politischen Willens sicher stellen. Im Maße wie ihr Handeln durch öffentliche Bürgertugenden bestimmt wird, kann sich ein einheitlicher politischer Wille aller Bürgerinnen und Bürger ausbilden. Die Republik ist das allen gemeinsame öffentliche Projekt, das private Partikularinteressen hinter sich lässt. Als Staatsbürger unterscheiden sich die Personen substantiell von ihrem gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Rollenverständnis. Während sie im gesellschaftlichen Raum tatsächlich in hohem Maße den Beschränkungen ihres jeweils partikulären Positionsinteresses unterworfen bleiben und in der Konkurrenz mit vielen anderen in fortwährende Durchsetzungskämpfe verstrickt sind, betreten sie den öffentlichen Raum der Demokratie durch die Staatsbürgertugenden geläutert mit dem festen Willen, in dieser öffentlichen Sphäre nur das zur Geltung zu bringen, worin sie mit allen andern Staatsbürgern übereinstimmen, nämlich das Wohl des Gemeinwesens.

Die Tugend der Gemeinwohlorientierung konstituiert die Staatsbürgerrolle und den Willen eines jeden, politisch nur das zu wollen, was als allgemeines Wohl von allen Anderen ohne Einschränkungen gleichermaßen gewollt werden kann und soll. Im Gegensatz zu autoritären oder totalitären Modellen, in denen eine solche Einheit letztlich aus einer selbst wiederum nur partikulären Sicht der Herrschenden allen andern äußerlich nur zugemutet oder aufgezwungen wird, setzt der demokratische Republikanismus voraus, dass sich die Konvergenz des Willens aller Staatsbürger im Rahmen eines verbrieften Schutzes ihrer Grund-

rechte und einer freien Öffentlichkeit zwanglos ergibt. Die Tugendhaltung selbst ist dabei weniger ein Kommunikationsprodukt als vielmehr eine Voraussetzung der politischen Integration, die die Bürger als Individuen von Hause aus mitbringen. Sie zeigt sich im öffentlichen Raum eher als das sie dort erst entstünde. Es handelt sich um die Bereitschaft aller, eine bestimmte Rolle einzunehmen, von der sie wissen, dass sie für das von allen geteilte Gemeinwesen zur Erfüllung seiner Zwecke nötig und für sie selber gut ist.

Das republikanische Demokratiemodell stellt die Grundrechte und Institutionen der Mehrheitsbildung bereit sowie eine freie Öffentlichkeit, erwartet aber, dass sich die Konvergenz der von ihren Bürgertugenden geleiteten Personen in diesem Rahmen ohne weitere Vorkehrungen zwanglos einstellt.

Diese Theorietradition, die letztlich im antiken Demokratiemodell wurzelt, hat einen unterschiedlich starken Einfluss auf fast alle Varianten demokratischen Denkens, jedoch mit der klaren Ausnahme der „realistischen“ Schule, insbesondere der ökonomischen Demokratietheorie.

#### *Deliberative Demokratie*

Die deliberative Demokratie verbindet in gewisser Weise Elemente der beiden anderen Modelle und führt sie einen Schritt weiter. Sie rechnet damit, dass die Bürger mit ihren jeweiligen sozialen, kulturellen und ökonomischen Interessen in die politische Sphäre eintreten, aber mit der staatsbürgerlichen Bereitschaft in einem Prozess der öffentlichen Deliberation ihre eigenen Interessen in dem Maße zur Disposition zu stellen, wie dies durch gute Gründe im Interesse des Gemeinwohls nahe gelegt wird. Angestrebt wird von allen eine Verständigung über die gemeinsamen Angelegenheiten auf dem Wege einer argumentativen Beratung.

Die eigenen Interessen werden in der Perspektive dieses Modells nicht beim Eintritt in die öffentliche Sphäre einfach bei Seite gelegt, um einer ganz anderen Art von Handlungsorientierung zu weichen. Unter dem Gewicht der Überzeugungskraft öffentlicher Argumente zugunsten bestimmter politischer Institutionen oder Handlungsprogramme und im Hinblick auf die von allen Bürgerinnen und Bürgern geteilte Orientierung an der Geltung der Norm der Gerechtigkeit treten aber die Bürger mit der Bereitschaft in den öffentlichen Deliberationsprozess ein, sich von besseren Überzeugungen in ihrer politischen Willensbildung beeinflussen zu lassen. Damit wird der öffentliche Raum zu einem Forum, auf dem sich stets auch, aber nie nur an ihrem eigenen Interesse orientierte Bürger darauf einlassen, mit allen anderen kooperativ nach denjenigen Lösungen politischer Probleme zu suchen, die im Hinblick auf die Maßstäbe der Gerechtigkeit die größte Überzeugungskraft entfalten. Dabei können sie erwarten, dass ihre

eigenen Interessen in dem von allen gemeinten Gerechtigkeitskonzept auf ihre Weise aufgehoben sind, die Übernahme einer moralisch politischen Perspektive also nicht den Verzicht auf die eigenen Interessen verlangt, sondern lediglich die Bereitschaft, diese im Licht der öffentlichen Argumentation gemeinwohlorientiert zu transformieren, soweit dies notwendig erscheint.

Das Modell der deliberativen Demokratie basiert auf der Prämisse, dass sich die Staatsbürger letztlich unter dem Gesichtspunkt der Gerechtigkeit immer auf ein gemeinsames Verständnis gerechten, politischen Handelns einigen könnten, sofern ihnen die Gelegenheit und die Zeit zu einem unbegrenzten Austausch der Argumente zur Verfügung stünden. Mehrheitsentscheidung und Kompromisse erscheinen unter diesen Umständen lediglich als Hilfsmittel, die dort nötig werden, wo die Bedingungen einer ausreichenden Deliberation nicht erfüllt werden können. Gleichwohl müssen politische Integrationsprozesse immer so angelegt sein, dass sie auf die deliberative Verständigung abzielen und die größtmöglichen Anstrengungen unternehmen, sie auch zu erreichen.

Wie die anderen Modelle setzt die deliberative Demokratie die Geltung der Grundrechte und der Institutionen demokratischer Mehrheitsbildung voraus. Sie hat dabei eine besondere Nähe zu den sozialen und ökonomischen Grundrechten. Hohe Ansprüche stellt das Modell freilich im Bereich der Öffentlichkeit. Es verlangt eine öffentliche Kommunikationsstruktur und -kultur, die nicht nur auf die Information über unterschiedliche politische Positionen und Interessen bezogen ist, sondern argumentative Verständigungsprozesse ermöglicht und fördert. Dies erfordert in modernen Gesellschaften ein Mediensystem und eine Medienkultur, in denen die argumentativen Qualitätsmedien dominieren und eine zivilgesellschaftliche Öffentlichkeit, die in der Lage ist, argumentationsorientierte Diskussionsforen gesellschaftsweit zur Verfügung zu stellen und darüber hinaus die Defizite der medialen Öffentlichkeit aufzufangen und zu kompensieren.

Das deliberative Demokratiemodell geht auf den aristotelischen Begriff des Politischen als einem Verständigungsprozess zurück, der durch eine von allen Bürgern geteilte Ethik und Argumentationsfähigkeit ermöglicht wird. Es rückt die Prozeduren und Voraussetzungen dieses Prozesses in den Mittelpunkt. In der modernen, vor allem von Jürgen Habermas vertretenen, Fassung wird auf die Annahme verzichtet, eine der Deliberation voraus liegende substantielle Ethik sei die Bedingung gelingender Verständigung. Im Einklang mit den Annahmen der Diskursethik gelten die gemeinsamen ethischen Überzeugungen der Bürger vielmehr ihrerseits als Resultate eines herrschaftsfreien Diskurses. Der erkennbare Idealismus dieses Modells hat die kritische Funktion, die tatsächlichen öffentlichen Diskurse in den jeweils empirisch gegebenen politischen Öffentlichkeiten

immer wieder den gerechtfertigten Maßstäben anzunähern. Diese sind „kontrafaktisch“ in dem Sinne, das sie beim Argumentieren von allen Beteiligten notwendigerweise immer schon vorausgesetzt werden müssen, um überhaupt sinnvoll miteinander reden zu können, auch wenn in der Argumentationspraxis in wechselndem Ausmaß von ihnen abgewichen wird.

#### *Aktuelle Bedeutung*

In der modernen Demokratietheorie spielen alle drei Verständnisarten der Demokratie eine Rolle. Das gilt nicht nur in dem Sinne, dass ihnen jeweils bestimmte Theorieansätze spezifisch entsprechen. In manchen von ihnen, etwa der partizipativen Demokratietheorie, gehen sie eine gewisse Verbindung miteinander ein. Auch in der Praxis der Demokratie spielen sie alle eine Rolle. Sowohl unter den modernen Parteien wie auch bei den Akteuren der Bürgergesellschaft und im Bürgerbewusstsein sind sie anzutreffen. Sie sind aber nicht gleichwertig, denn zwischen ihnen bestehen eindeutige Asymmetrien. Auch der Prozess der politischen Durchsetzung von Partikularinteressen, wo er selbst schon als Erfüllung der demokratischen Norm angesehen wird, setzt ein Mindestmaß an gemeinsamem, „republikanischen“ Bürgerbewusstsein voraus, das in Gestalt einer von allen geteilten politischen Kultur die Institutionen der Demokratie fundieren muss, wo sie verlässlichen wirksam werden sollen. Eine demokratische Öffentlichkeit, die sich nicht auf die Funktion eines reinen Informationsmarktes beschränken lässt, sondern auf die Beeinflussung von politischer Willensbildung abzielt, kann nicht umhin, die Normen deliberativer Verständigung anzuerkennen, da sie andernfalls in Widerspruch zu ihren eigenen Zielen gerät.



#### Weiter führende Literatur

Ackermann, Bruce 1991: *We the people*, 2 Bd., Cambridge/ London.

Bohman, James / Cohen, Joshua / Rehg, William (1998): *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*, Massachusetts (MIT Press)

Dahl, Robert A. 1991: *Democracy and its Critics*, New Haven.

Fishkin, James S. 1991: *Democracy and Deliberation: New Directions in Democratic Reform*. New Haven.

Habermas, Jürgen 1992: Drei normative Modelle der Demokratie: Zum Begriff deliberativer Politik. In: Münkler, Herfried (Hg.): Die Chancen der Freiheit. Grundprobleme der Demokratie. München.

Habermas, Jürgen 2006: Theorie des kommunikativen Handelns, 2 Bd., 6. Auflage, Frankfurt/M.

## 11 Direkte und Repräsentative Demokratie

### *Nachwirkung des antiken Begriffs*

Seit der Antike bis ins neunzehnte Jahrhundert hinein war der Begriff der Demokratie gleichbedeutend mit direkter Demokratie. Das war einer der Gründe, warum er in den staatspolitischen Debatten, die sich im Zuge der Herausbildung moderner Gesellschaften ja auf die immer komplexer werdende Verhältnisse in größeren Flächestaaten einstellen mussten, allenfalls eine negative Rolle spielte. Die Auffassung, dass in der modernen Kultur nur noch solche politischen Entscheidungen und Entscheidungsprozesse legitim sind, die die Menschenrechte als Handlungsbegrenzung und Handlungsziel respektieren und demokratische Entscheidungsverfahren anwenden, bei denen in letzter Instanz alle Entscheidungsbetroffenen das Recht der Mitwirkung haben, setzte aber seit dem neunzehnten Jahrhundert die Suche nach einem zeitgemäßen Demokratieverständnis auf die Tagesordnung.

Das Prinzip der politischen Gleichheit, normativer Kern der Demokratie, ließ immer schon Spielräume der Interpretation und der Anwendung offen. Ermessensspielräume ergeben sich schon bei den grundlegenden Fragen, wo im konkreten Einzelfall genau die Grenzlinie zwischen unterschiedlichen Grundrechten verläuft und wie groß die Beteiligung der Entscheidungsbetroffenen bei der Erörterung und bei der Festsetzung der politischen Entscheidung sein muss, um die demokratischen Normen als erfüllt ansehen zu können. Die Verfassung Athens im fünften vorchristlichen Jahrhundert kam dem Modell einer direkten Demokratie sehr nahe, in der das versammelte Volk in seiner Gesamtheit die maßgeblichen politischen Entscheidungen unmittelbar berät und fällt. Aber es handelte sich um ein kleines Gemeinwesen, das nach dem Wort eines seiner maßgeblichen Theoretiker, des Philosophen Aristoteles, nicht viel weiter reichte als die Stimme des Herolds, das also im Prinzip alle seine Bürger in die wichtigen Entscheidungsprozesse direkt einbeziehen konnte.

In den griechischen Stadtstaaten der Antike mit ihrer überschaubaren Fläche und Bewohnerzahl wurde Demokratie zeitweilig in einer sehr unvermittelten

und direkten Form praktiziert. Die Vollversammlung der Staatsbürger entschied die wichtigsten Fragen, besetzte die entscheidenden Ämter und kontrollierte kontinuierlich die Amtsführung der Beamten. Jeder Staatsbürger konnte in einer solchen Verfassung jederzeit an der Kontrolle und in erheblichem Umfang auch an der Ausübung politischer Herrschaft teilnehmen. Darüber hinaus war durch das Losverfahren gewährleistet, dass jeder Bürger in ein Staatsamt delegiert werden konnte. Aber selbst in diesem kleinflächigen Gemeinwesen mit höchst begrenzten Einwohnerzahlen (zumeist weniger als 200 000) galten lediglich die erwachsenen, freien, ortszugehörigen Männer als vollgültige Staatsbürger, so dass die geringe Zahl von etwa 20 000 mitentscheidungsfähiger Staatsbürger kaum je überschritten wurde.

Aber schon die antike Demokratie wies auch zahlreiche Elemente der Repräsentation, der Vertretung des Volkes durch Delegierte auf. Das galt in umfassender Weise für die Besetzung der Gerichte und deren Beratungen sowie für sämtliche Verwaltungsämter. Darüber hinaus spielten Elemente der Repräsentation sogar bei der Entsendung von Bürgern in die Volksversammlung eine Rolle, aber sie blieben eng begrenzt. Immerhin war schon dieses Vorbild einer weitgehend direkten Demokratie bei Lichte besehen eine Mischform aus Elementen direkter und repräsentativer Demokratie.

### *Zwei Traditionslinien*

In der neueren Geschichte der Demokratie und in einem gewissen Maße auch noch in den gegenwärtigen Kontroversen über sie hat die Entgegensetzung der beiden demokratiepolitischen Konzepte der *direkten* und *repräsentativen* Demokratie stets eine entscheidende Rolle gespielt. Sie lebt in den gegenwärtigen Kontroversen über die Rolle der Zivilgesellschaft für die Wahrung und Erneuerung der Demokratie im Zeitalter der Globalisierung aufs Neue auf. Dabei kommen immer wieder in aktualisierter Lesart die großen Modelle aus der Ideengeschichte der Demokratie ins Spiel.

Im achtzehnten Jahrhundert hat der schweizerische Staatsphilosoph *J.J. Rousseau* (1712–1778) in einem leidenschaftlichen und kompromisslosen Plädoyer die Auffassung verfochten, dass jede Delegation des politischen Willens der Bürger an Repräsentanten, die dann die politischen Entscheidungen über sie herbeiführen, nicht nur eine Ausdünnung der demokratischen Normen sei, sondern ihre prinzipielle Verleugnung. Nur wenn in den Vollversammlungen aller Staatsbürger die Beratungen und die Entscheidungen über alle wichtigen Angelegenheiten direkt erfolgen, sei der Einzelne wirklich an ihnen beteiligt. Nur dann kann der *gemeinsame Wille* seinen angemessenen Ausdruck finden und auch nur

dann in der Gegenwart aller Entscheidungsbetroffenen authentisch hervortreten. Demokratie ist dieser Auffassung zufolge entweder direkte Demokratie oder sie bleibt eine täuschende Illusion. Repräsentation, auch wenn sie nach demokratischem Wahlrecht erfolgt, sei immer ein Verrat an den Prinzipien der Demokratie.

Diese Vorstellung war in hohem Maße durch die republikanische Auffassung Rousseaus bedingt, dass es bei der demokratischen Willensbildung auf keinen Falle darum gehen könne, die zunächst zufällig bei den einzelnen Personen vorhandenen Einzelwillen zu addieren oder zu äußerlichen Kompromissen zusammen zu fassen. Ein solcher Willen aller (*volonté de tous*) enthielt notwendigerweise eine hochgradige Beimischung von privaten Einzelinteressen und individuell beschränkten Sichtweisen. Erst im eigentlichen Gesamtwillen des Volkes (*volonté generale*), der bewusst auf das allen gemeinsame politische-ethische Gemeinschaftsinteresse gerichtet war, erfüllte sich der demokratische Anspruch. Dieser Läuterungsprozess aber setzt eine Verständigung in Anwesenheit aller Betroffenen voraus.

Rousseaus Position war gänzlich durch sein republikanisches Demokratieverständnis geprägt, das nicht auf die Vermittlung partikulärer Interessen durch von Mehrheiten kontrollierte Institutionen zielte, sondern auf die Sicherung der Bedingungen für die Herausbildung der Identität des wirklichen Willens der tugendhaften Bürger. Demokratie im eigentlichen, allein gültigen Sinne kann nur die Verfassung sein, die den einheitlichen allgemeinen Willen durch die öffentliche Beratung in Anwesenheit aller Bürger nicht durch Interessenkompromisse hervorbringt, sondern im Lichte politisch-ethischer Beratungen hervortreten lässt. Jede Verfassung hingegen, die das Beharren der einzelnen Bürger auf ihrem jeweiligen Einzelwillen begünstigt, also alle Formen der Repräsentation und Interessensvermittlung, basieren von vornherein auf der Abkehr vom demokratischen Prinzip. Politische Gleichheit muss, diesem Verständnis zufolge, staatsbürgerliche Willensidentität hervorbringen, wenn sie ihrem Anspruch gerecht werden will. Anschauung und Bestätigung für diese Sicht bot ihm die Praxis der Schweizer Versammlungsdemokratie.

Auf diesen kompromisslosen Anspruch direkter Demokratie als der allein gültige Realisierungsform überhaupt sind Kritiker an der repräsentativen Demokratie, wenn in ihr Entfremdung zwischen den Repräsentanten und der Bürgerschaft beklagt wurde, immer wieder zurückgekommen, entweder in vollem Maße oder doch in erheblichem Umfang. Die Gegenidee der direkten Demokratie hat Theorie und Realität der repräsentativen Demokratie von Anbeginn als kritischer Widerpart oder als Korrektiv begleitet.

#### *Das Prinzip Repräsentation*

Die Entwicklung der großflächigen Nationalstaaten im neunzehnten Jahrhundert hat allein schon aus den technisch-organisatorischen Gründen des großen Raumes und der großen Zahl der Bürger die Möglichkeit der Organisation dieser Gemeinwesen in Form der direkten Demokratie ausgeschlossen, ganz unabhängig von der Frage, ob diese im Sinne ihrer Befürworter wirklich uneingeschränkt wünschenswert wäre oder nicht. In einem politischen Gemeinwesen, in dem weder der direkte Kontakt aller Bürgerinnen und Bürger miteinander, noch Vollversammlungen zwischen ihnen allen überhaupt technisch möglich wären, bedarf die öffentliche Erörterung der politischen Angelegenheiten ebenso wie der Prozess der Entscheidung zahlreicher Scharnierstellen und Vermittlungsinstanzen, um überhaupt möglich zu sein. Demokratie als politische Verfassung großer Flächenstaaten kam aus diesen realistischen Gründen seit dem neunzehnten Jahrhundert hauptsächlich als das Bestreben zum Zuge, die autokratischen Herrschaftsverhältnisse der neu entstandenen Nationalstaaten zu demokratisieren.

Unter diesen Umständen muss es um neue Wege der *größtmöglichen Annäherung* an die demokratischen Ideale der Beteiligung aller Staatsbürger an den öffentlichen Erwägungen und Entscheidungen gehen. Als die best mögliche Annäherung an die demokratischen Normen im Rahmen des Nationalstaats hat sich in Theorie und Praxis der Entwicklung der Demokratie im Verlauf des neunzehnten und zwanzigsten Jahrhunderts das *Prinzip der Repräsentation* behauptet. Die Bürger wählen ohne Einschränkung auf der Basis des gleichen Wahlrechts in periodischen Abständen ihre Repräsentanten in die politischen Entscheidungsgremien (Parlamente), die dann in Namen aller im Lichte der Öffentlichkeit beraten und verbindlich entscheiden.

Für diesen Teil der modernen Interpretation des politischen Gleichheitsprinzips ist in realistischer Perspektive keine Alternative in Sicht. Er lässt freilich einen sehr großen Spielraum für die zusätzlichen, die Wahlen ergänzenden und begleitenden Partizipationsmöglichkeiten der Bürger sowie die Komplementierung durch neue Formen direkt demokratischer Teilhabe offen. Der repräsentative Kern moderner Demokratie kann, wie auch die Praxis der unterschiedlichen Länder deutlich zeigt, in sehr verschiedenartige Formen direktdemokratischer Elemente eingebettet werden. Welche von ihnen überhaupt als wünschenswert und welche als problematisch erachtet werden, hängt dabei hauptsächlich vom Verständnis politischer Gleichheit und von der Sicht der Bürgerrolle ab. Das Prinzip der demokratischen Repräsentation selbst kann nämlich auf höchst unterschiedliche Weise verstanden und begründet werden.

*Wandel im Verständnis von Repräsentation*

Am Ende des achtzehnten und in der ersten Hälfte des neunzehnten Jahrhunderts beherrschte ein dem Rousseauschen Republikanismus durchaus verwandtes *Honoratiorenprinzip* das liberale Verständnis von Repräsentation. Die Honoratioren verstanden sich als die besten Vertreter des ganzen Volkes, die in ihren eigenverantwortlichen Beratungen ohne inhaltlich bestimmten Wählerauftrag das Gemeinwohl überhaupt erst ermittelten, denn sie wurden als Personen gewählt. Honoratioren, besonders ehrenwerte Repräsentanten waren sie, weil man ihnen zutraute, nicht an partikuläre gesellschaftliche Interessen gebunden zu sein, sondern wegen der herausragenden Qualität ihrer ethischen Eignung, ihre Bildung und ihrer Unabhängigkeit bei ihrer Teilnahme an der parlamentarischen Beratung ausschließlich dem Gemeinwohl verpflichtet zu sein. Daher konnte sich dieser liberalen Vorstellung zufolge gerade in den Repräsentativgremien der Honoratioren, also den vom Volke abgehobenen Parlamenten, der ideale Gemeinwille eher herausbilden als unter den Bedingungen der Teilhabe des ganzen Volkes.

In diesem frühen Stadium des politischen Repräsentationsdenkens spielten daher Parteien noch keine anerkannte Rolle. Gewählt werden sollten lediglich Vertrauenspersonen des ganzen Volkes, denen schon deshalb keine festen politischen Aufträge mit auf den Weg gegebenen werden konnten, weil sich das politisch für alle Richtige überhaupt erst in ihren gemeinsamen Beratungen herausstellen sollte. Parlamente handeln im Lichte der Öffentlichkeit und bleiben damit der Beurteilung durch die Staatsbürger unterworfen. Diese können infolgedessen ihre künftigen Entscheidungen über die politischen Repräsentanten unter dem Gesichtspunkt der besten Vertretung ihrer politischen Interessen fällen. Die Repräsentanten selbst müssen im Bewusstsein dieser Tatsache handeln. Damit ist über den Akt der Wahl hinaus eine gewisses Maß andauernder Interaktion zwischen Repräsentierten und Repräsentanten gewährleistet.

Im Verlaufe des neunzehnten Jahrhunderts erfolgte der Übergang vom liberalen Honoratioren-Parlament zum demokratischen Parteien-Parlament. Im Gegensatz zum Idealismus der Honoratioretheorie zeigte die politische Praxis aber schon sehr früh, etwa in der amerikanischen Revolution und im britischen Parlamentarismus, dass auch die vermeintlich von allen gesellschaftlichen Bindungen losgelösten Honoratioren in aller Regel sehr unterschiedliche Interessen vertraten, häufig in enger Anbindung an bestimmte sektorale oder regionale Wirtschaftsinteressen. So gesellten sich spontan die in dieser Hinsicht Gleichgesinnten unter ihnen zu Gruppierungen zusammen, für die sich noch vor jedem formalisierten Organisationszusammenschluss der Name „Parteien“ als politisches Richtungssymbol einbürgerte. Schon bald verfestigten sich diese Gruppierungen zu

organisierten Parteien als voneinander mehr oder weniger klar abgegrenzte politische Interessengemeinschaften. Einen entscheidenden Schub erfuhr diese Entwicklung in Europa durch die Gründung der Arbeiterparteien mit ihrer straffen Disziplin und ihrer programmatischen Geschlossenheit.

In unterschiedlichem Maße verstehen sich politische Parteien daher als direkte Beauftragte derjenigen Teile der Gesellschaft, für deren Interessen und Werte sie mit ihrem Programm eintreten. Die Wahl einer Partei mit einem inhaltlich definierten Politikangebot kann als die direkte Erteilung eines Wählerauftrags verstanden werden, ganz bestimmte politische Ziele zu realisieren. Das Wahlprogramm politischer Parteien kann in diesem Sinne als eine Art Vertrag zwischen Wählern und gewählten Parteivertretern verstanden werden, der die Übereinstimmung einer Reihe von Interessen, Zielen und politischen Maßnahmen festlegt. Obgleich er wie jeder Vertrag auch gebrochen werden kann, erfüllt er durch diese politische Identifikation zwischen Teilen der Gesellschaft und dem politischen System in gewissem Sinne den Anspruch der direkten Demokratie. Parteien sind Organe einer Repräsentation ganz bestimmter Interessen und Werte der Gesellschaft im politischen System.

Mit den Parteien verändert sich daher der Sinn von politischer Repräsentation gegenüber dem Honoratioren-Modell grundlegend. Während die Honoratioren das Prinzip Repräsentation am genauesten zu erfüllen schienen, wenn sie in ihrer politisch-ethischen Einheit von den besonderen gesellschaftlichen Interessen am klarsten abgesondert blieben, wird die Repräsentativität der Parteien gerade daran gemessen, ob sie die Vielfalt der gesellschaftlichen Interessen und Werte in ihrer Unterschiedlichkeit angemessen zum Ausdruck bringen. In diesem Sinne sind die modernen politischen Parteien von dem ehemaligen deutschen Verfassungsrichter und Politikwissenschaftler *Gerhard Leibholz* auch als „Äquivalente der direkten Demokratie im modernen Flächenstaat“ bezeichnet worden.<sup>12</sup>

Gleichwohl gelingt es den Parteien in der Praxis selten, alle bedeutsamen gesellschaftlichen Interessen und Werte zu repräsentieren und in ihrem Repräsentationsanspruch durchweg überzeugend zu wirken. Das sind Gründe dafür, dass in den modernen Parteidemokratien sowohl von der Politikwissenschaft wie von der politischen Öffentlichkeit häufig ein Mangel an Übereinstimmung zwischen dem politischen Willen der Gesellschaft und dem Handeln der Parteien beklagt wird. Daher reißt die Diskussion darüber nie ab, ob und in welcher Weise eine Korrektur der bloßen Repräsentativdemokratie durch Elemente direkter Demokratie möglich und sinnvoll ist.

<sup>12</sup> Leibholz 1967

Tabelle 1: Chancen politischer Beteiligung im internationalen Vergleich

LAND	Demo- kratische Wahlen auf zentral- staat- licher Ebene	Gliedstaaten mit demokra- tischen Wahlen	Volkswahl eines Präsi- denten zusätzlich zur Wahl des Regierun- gshaupts	Direkt- demokratie (stark: 3, mittel: 2, moderat: 1, sonstige: keine Angabe)	Gesetzliche Arbeits- mitemit- bestimmung (betrieblich und überbe- trieblich)	N
<i>1. Alte Demokratien</i>						
Australien	ja	ja	nein	1	nein	3
Belgien	ja	ja	nein		ja	3
BR Deutschland	ja	ja	nein		ja	3
Costa Rica	ja	nein	nein		nein	1
Dänemark	ja	nein	nein	1	ja	3
Finnland	ja	nein	seit 1991		ja	3
Frankreich	ja	nein	ja		ja	3
Großbritannien	ja	nein	nein		nein	1
Indien	ja	ja	nein		nein	2
Irland	ja	nein	ja	1	nein	3
Island	ja	nein	ja		nein	2
Israel	ja	nein	nein		nein	1
Italien	ja	nein	nein	1	1	3
Japan	ja	nein	nein		nein	1
Kanada	ja	ja	nein		nein	2
Luxemburg	ja	nein	nein		nein	1
Niederlande	ja	nein	nein		ja	2
Neuseeland	ja	nein	nein	1	nein	2
Norwegen	ja	nein	nein		ja	2
Österreich	ja	ja	ja		ja	4
Schweden	ja	nein	nein		ja	2
Schweiz	ja	ja	nein	3	nein	5
USA	ja	ja	ja	1	nein	4
<i>2. Ausgewählte neue Demokratien</i>						
Estland	ja	nein	nein		nein	1
Griechenland	ja	nein	nein		ja	2
Polen	ja	nein	ja		nein	2
Portugal	ja	nein	ja		ja	3
Slowenien	ja	nein	ja		nein	2
Spanien	ja	nein	nein		ja	2
Tschech.Republik	ja	nein	nein		nein	1
Ungarn	ja	nein	nein		nein	1

Anmerkungen: Berücksichtigt wurden alle Länder, die in der 2. Hälfte des 20. Jahrhunderts durchgängig demokratisch verfasst waren (gemessen an den Demokratie-Autokratieskalen von Jagers/Gurr 1995), einschließlich ausgewählter neuer Demokratien – Griechenland, Portugal und Spanien (seit der Demokratisierung Mitte der 70er Jahre) sowie der EU-Beitrittskandidaten – und Indien (dessen Demokratie allerdings 1975/76 durch das Notstandsregime Indira Ghandis suspendiert war). Quellen: Banks u.a. 1998 und Tabelle 8. Die Klassifikation nach dem Mitbestimmungsgrad basiert auf Dittrich 1992 und Armingeon 1994: 34-68. Letzte Spalte: N = Gesamtpunktzahl der Zeilenwerte (ungewichtet). Quelle: Manfred G. Schmidt: Demokratietheorien. Eine Einführung. Wiesbaden 2006<sup>3</sup>.

## Komplementarität

In den modernen komplexen Flächenstaaten stellt sich die Frage nach der direkten oder repräsentativen Demokratie im Sinne einer klaren Alternative folglich nicht mehr. Stattdessen ergeben sich im Hinblick auf die politische Gleichheit als Maßstab der Demokratie drei Herausforderungen:

*Erstens:* Welche Form der repräsentativen Demokratie ist der jeweiligen Gesellschaft angemessen?

*Zweitens:* Wie können die jeweils gewählten Institutionen und Organisationen in ihrer praktischen Funktionsweise mit dem demokratischen Anspruch in Einklang gebracht werden?

*Drittens:* In welchem Maße und in welcher Weise sollten einzelne Elemente direkter Demokratie, wie etwa Volksentscheide und Volksbefragungen, sowie die aktive Beteiligung der Zivilgesellschaft an staatlichen Entscheidungen als Korrektive in die repräsentative Demokratie aufgenommen werden?

Die demokratische Qualität der Institutionen eines politischen Gemeinwesens bemisst sich jedoch nicht allein am Maß der Teilhabemöglichkeiten für die Bürgerinnen und Bürger an allen wichtigen Entscheidungen. Sie hängt auch von ihrer Nachhaltigkeit ab, also davon, wie stabil und effektiv sie auf die Dauer sein können. Damit erweist sich die Frage der bestmöglichen Kombinationen unterschiedlicher repräsentativer Organisationselemente und direkter Entscheidungsbeteiligung letztlich immer als eine pragmatische Frage, die von der politischen Kultur und von der Entwicklungssituation eines Landes abhängt. Grundlegend ist dabei in jedem Falle, dass die letzte Entscheidung über die Repräsentanten politischer Herrschaft immer auf eine freie und unbehinderte Entscheidung der Staatsbürger zurückgehen muss, an der mitzuwirken alle Staatsbürger die gleiche Chance haben.

## Die Schweiz: Ein informatives Fallbeispiel

Die weitestgehende Kombination von repräsentativen und direktdemokratischen Beteiligungsstrukturen ist seit langem in der Schweiz realisiert. Das Land hat mehr als ein Jahrhundert intensive Erfahrungen mit einer Fülle unterschiedlicher direktdemokratischer Beteiligungsinstrumente auf allen Ebenen, von der Gemeinde über den Kanton bis hin in den nationalstaatlichen Entscheidungsbereich, dem Bund. Mit dem *Gesetzesreferendum* kann eine bestimmte Mindestzahl von

Bürgern (gegenwärtig 50.000 Stimmbürger) verlangen, dass bereits vom Parlament verabschiedete Gesetze dem Volk zur Abstimmung vorgelegt werden.<sup>13</sup> Davon wird in der Praxis reger Gebrauch gemacht. Mit der *Volksinitiative* hingegen können die Bürger, falls mindestens 100.000 unterstützende Unterschriften vorliegen, verlangen, dass ein bestimmter Sachverhalt zum Gegenstand eines Gesetzgebungsauftrages an das Parlament verbindlich gemacht wird. Je nach dem Gewicht des Problems ist die tatsächliche Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an diesen Verfahren sehr niedrig (25%) oder beträchtlich (75%). Nahezu jeder Themenbereich, einschließlich Steuergesetzgebung und finanzwirksame staatliche Projekte, können auf diese Weise dem direktdemokratischen Verfahren unterzogen werden.

Die Schweiz ist in dieser Hinsicht ein Laboratorium für die Reichweite, die Grenzen, die Probleme und die Versprechungen des direktdemokratischen Anspruchs. In der wissenschaftlichen Literatur werden die Schweizer Erfahrungen in drei wesentlichen Punkten resümiert:

*Erstens:* Auch in den hochkomplexen Demokratien der Gegenwart können direktdemokratische Elemente, selbst wenn sie vielfältig und differenziert sind und regelmäßig angewandt werden, erfolgreich praktiziert werden, ohne die politische Willensbildungssystem und Regierungsfähigkeit zu lähmen oder zu überfordern. Sie anzuwenden ist eine Entscheidung der Bürgerinnen und Bürger selbst und nicht ein technisches Problem, das durch die Größe oder den Komplexitätsgrad eines politischen Gemeinwesens schon technokratisch vorab entschieden wäre.

*Zweitens:* Die direkte Demokratie zeigt offensichtlich eine Reihe positiver Konsequenzen. Dazu gehört die bei vielen Anlässen gesteigerte Bevölkerungsbeteiligung an den großen politischen Entscheidungsprozessen und die im Vergleich zu ausschließlich repräsentativen Demokratien im Durchschnitt beständig höhere Beteiligungsquote. Dazu gehören auch zahlreiche demokratiepolitisch durchaus gewichtige Einzeleffekte, wie etwa der verstärkte Minderheitenschutz, die größere Integrationskraft direktdemokratisch ergänzter Gemeinwesen, die stärkere Ausgabenkontrolle staatlicher Handlungsprogramme.

*Drittens:* Die positiven Effekte der direkten Demokratie sind aber nicht überwältigend und überdies durch zahlreiche negative oder problematische Auswirkungen

<sup>13</sup> Schmidt, 2000, 364 ff

gen auch eingeschränkt. So kann es bei den Referenten und Volksinitiativen häufig dazu kommen, dass es vor allem die besonders gut organisierten oder finanzkräftigen Interessen sind, die sich am Ende durchsetzen. Der politische Entscheidungsprozess wird verlangsamt, weil die in den Repräsentativorganen tätigen Politiker in langen Aushandlungsprozessen ihren Entscheidungen einen möglichst weitreichenden Konsenscharakter verleihen möchten, um deren rasche Annullierung in einer eventuellen Volksabstimmung zu vermeiden.

Wie auch immer die Vor- und Nachteile aus demokratietheoretischer und demokratiepolitischer Sicht im Einzelnen gewichtet werden mögen, eine große Bedeutung sollte in jedem Falle dem Sachverhalt beigemessen werden, dass die Bürgerinnen und Bürger angesichts ihrer vielfältigen politischen Eingriffsmöglichkeiten ein besonders hohes Maß an Zufriedenheit mit der demokratischen Verfassung der Schweiz herausgebildet haben. Ein Ergebnis, das diesem Gemeinwesen nicht nur eine hohe demokratische Qualität zuspricht, sondern auch eine außerordentliche Stabilität verleiht. Alles in allem überwiegen die demokratiepolitischen Vorteile dieser Art direktdemokratischer Ergänzung der repräsentativen Demokratie alle Nachteile, die sie ohne Zweifel auch hat.



#### Weiter führende Literatur

Kost, Andreas 2008: Direkte Demokratie, Wiesbaden.

Leibholz, Gerhard 1967: Strukturprobleme der modernen Demokratie. Karlsruhe.

Claus Offe (Hg.): Demokratisierung der Demokratie. Diagnosen und Reformvorschläge Frankfurt/Main, New York: Campus Verlag 2003

Manfred G. Schmidt 2006: Demokratietheorien, Wiesbaden.

## 12 Präsidentielle vs. Parlamentarische Demokratie

### *Die grundlegenden Unterschiede*

Unter den Grundformen repräsentativer Demokratie spielen vor allem die parlamentarische und die präsidentiale eine herausragende Rolle. Während in der parlamentarischen Demokratie das Schwergewicht der politischen Entscheidungen,

besonders die Wahl der jeweiligen Regierung, dem Parlament zugewiesen ist, wie etwa in der Bundesrepublik Deutschland, spielt in der präsidentialen Demokratie, wie beispielhaft in den USA, der Präsident trotz des Letztentscheidungsrechts des Parlaments, die Führungsrolle im politischen Prozess, einschließlich der Ernennung von Regierungen.

Bei der Alternative zwischen einer präsidentiellen und einer parlamentarischen Demokratie scheint es sich folglich um eine grundlegende Wahl zwischen zwei ganz unterschiedlichen Regierungssystemen zu handeln. Zwar handelt es sich in beiden Fällen um Formen der repräsentativen Demokratie, sie sind aber in ihren reinen Formen höchst unterschiedlich organisiert und die Legitimationswege politischer Entscheidungen in ihnen weichen weitgehend von einander ab. Wie bei fast allen Unterscheidungen im Bereich der Demokratietheorie wird der ursprünglich als sehr weitgehend erscheinende Gegensatz durch eine Fülle von Kombinationsformen und Mischtypen überbrückt, die sich in der Praxis vorfinden. Für die genaue Bewertung und Entscheidung über Vor- und Nachteile kommt es daher maßgeblich auf die konkrete Variante parlamentarischer oder präsidentieller Demokratie an, um die es sich im Einzelfall jeweils handelt. Erst die genaue empirische Analyse des jeweils vorliegenden Falles gibt darüber Aufschluss.

In der präsidentiellen Demokratie werden Parlament und Präsident unabhängig voneinander gewählt und verfügen daher auch über eine voneinander unabhängige politische Legitimation. Damit ist die Trennung von legislativer und exekutiver Gewalt im Gegensatz zur Situation in parlamentarischen Demokratien weitgehend verwirklicht. Das gilt vor allem dann, wenn wie im Musterfall der USA aufgrund der Schwäche der politischen Parteien und der Stärke der Bindungen der Mandatsträger an partielle Interessen ihres Wahlkreises die Unabhängigkeit der Parlamente besonders groß ist, so dass auch eine parlamentarische Mehrheit der Partei des Präsidenten keineswegs garantiert, dass er über deren Unterstützung für seine politischen Projekte jederzeit verfügen kann.

Der Präsident ist in der präsidentiellen Demokratie zumeist auch Regierungschef oder zumindest befugt, Regierungen nach eigenem Ermessen berufen und abberufen zu können und ebenso die Tagesordnung für ihre politische Arbeit wesentlich zu bestimmen. Im parlamentarischen Regierungssystem hingegen sind es die Parlamentsmehrheiten, die Regierungen wählen und gegebenenfalls auch abberufen können. Sie verfügen durch die klar voneinander unterschiedenen Institutionen der Regierung und des Staatsoberhauptes, als einem zumeist in wesentlicher Hinsicht eher symbolischen Repräsentanten der staatlichen Einheit, über eine „doppelte Exekutive“.

#### *Die Rolle der Parteien*

Während die USA die Präsidentschaftsdemokratie fast in Reinform verkörpern, weisen viele andere Länder Mischformen auf, die Elemente der präsidentiellen mit solchen der parlamentarischen Demokratie in unterschiedlicher Weise verknüpfen. Dazu gehören vor allem auch die meisten lateinamerikanischen Demokratien, in denen der Vorsitzende des Ministerrats zugleich Präsident ist, und das französische System mit seiner starken Stellung des Parlaments, das im Falle einer parteipolitischen Abweichung der Parlamentsmehrheit von der Partei des Präsidenten zu einer Spaltung der Machtverteilung führen kann (Kohabitation).

Organisation und Abläufe der Wahlen, die Verteilung der Machtgewichte und die Struktur der politischen Entscheidungsprozesse führen zu einer Reihe gewichtiger Unterschiede zwischen den beiden Demokratietypen. Einer der bedeutsamsten besteht in der höchst unterschiedlichen Rolle der politischen Parteien. In präsidentiellen Regierungssystemen, beispielhaft in den USA, spielen die Parteien nur eine geringe Rolle, die sich häufig auf ihre Mitwirkung im Prozess der Kandidatenaufstellungen und der Nominierung des Präsidentschaftskandidaten erschöpft. Zwischen den Wahlen nehmen sie am politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess kaum noch teil. Einen Einfluss auf die Politik und Amtsführung des Präsidenten haben sie nicht. Im Falle der USA kommt durch die starke Bindung der Mandatsträger an ihre Heimatwahlkreise und ihre schwache Bindung an die eigene politische Partei hinzu, dass ihre Loyalitäten im Zweifelsfall nicht bei den Programmen und Strategien ihrer politischen Partei liegen, die ihnen denn auch bei der Wiederwahl sehr viel weniger helfen kann als eine konsequente Politik zugunsten der besonderen Interessen ihres Wahlkreises oder derjenigen Akteure, von denen sie die Finanzierung ihrer kostspieligen Wahlkampagnen erwarten können. Da bei den Präsidentschaftswahlen in der Regel die Person des Kandidaten sehr viel stärker ins Gewicht fällt als Parteien und ihre Programme, beansprucht der Präsident für seine Amtsführung eine überragende eigene Legitimation, der die schwachen Parteien nichts entgegenzusetzen können.

In parlamentarischen Demokratien hingegen sind Rolle, Legitimation und Mitwirkungsmacht der politischen Parteien für den Regierungsprozess ausschlaggebend. Es sind die Parteien, die in erster Linie zur Wahl stehen. Die Parlamentskandidaten gelangen als Repräsentanten einer Parteiliste ins Parlament und verfügen insofern nur über eine abgeleitete Legitimation. In Fällen starker Parteienorganisationen, wie sie etwa in Deutschland, Österreich oder den skandinavischen Ländern gegeben sind, kann das durchaus dazu führen, dass ein gewisser Dualismus zwischen den Parlamentsfraktionen der jeweiligen Partei

und der Zentrale der Parteiorganisation selbst dauerhaft oder in einzelnen Fragen entsteht. Zumindest können die Fraktionsführungen einen berechtigten Anspruch erheben, dass sich die einzelnen Abgeordneten der von der Gesamtfraktion entschiedenen Politik einfügen und damit der Vorrangstellung der Partei auch bei der Ausübung ihres Mandats Rechnung tragen. Dies gilt im Wesentlichen auch dann, wenn wie im deutschen Parlamentarismus die Verfassung dem einzelnen Abgeordneten eine freie Mandatsführung garantiert, denn die politische Legitimation und damit auch die Chancen der Wiederwahl gründen nun einmal in der Anerkennung des politischen Handelns des einzelnen Abgeordneten durch seine Partei.

Das Regierungssystem der USA zeigt beispielhaft einige der Besonderheiten der präsidentiellen Regierungsform im Hinblick auf den politischen Prozess. Weil sich der Präsident dort aufgrund der Parteienschwäche seiner Parlamentsmehrheit nie gewiss sein kann und je nach Wahlausgang sogar damit rechnen muss, einer gegnerischen Mehrheit gegenüber zu stehen, steht er unter dem beständigen Druck, durch geschickt ersonnene Initiativen und auf sie bezogene Kommunikationskampagnen einen möglichst hohen öffentlichen Druck zu erzeugen, der seinen Projekten die nötige Erfolgsaussicht verschafft. Daher spielen mediale Inszenierungen und situationsbezogene Kampagnen im politischen Prozess eine viel größere Rolle als eine kontinuierliche Willensbildung und Entscheidungsplanung.

#### *Leistungsvergleich*

Wechselhaftigkeit, das Gegeneinander der unterschiedlichen Institutionen und Akteursgruppen sowie ein gewisses Maß an kommunikativem und politischem Populismus werden damit zu Kennzeichen des Regierungshandelns in der präsidentiellen Demokratie. Manfred G. Schmidt, einer der führenden deutschen Demokratieforscher, gelangt in der Bilanzierung daher zu dem Urteil, dass Polarisierung ein Hauptkennzeichen des Präsidialsystems ist. Sie entspringt bereits dem unvermeidlichen Nullsummenspiel der Präsidentschaftswahlen. Auch das Fehlen von Mechanismen zum Ausgleich der Konflikte zwischen den Institutionen führt dazu, dass die präsidiale Demokratie ganz im Gegensatz zu dem ersten Anschein, den die formell so herausgehobene Autorität des Präsidenten erzeugt, in der Praxis eher durch eine deutliche Leistungsschwäche im Vergleich zum parlamentarischen System gekennzeichnet ist.<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Schmidt 2006: 322

Zu einem noch entschiedenerem Urteil gelangt der international führende niederländische Demokratieforscher A. Lijphart, der die parlamentarische Regierungsweise auf ganzer Linie dem Präsidentialismus überlegen sieht. Das gilt nach seiner akribisch durchgeführten empirischen Vergleichsanalyse für so wichtige Bereiche wie der politischen Repräsentation, dem Schutz von Minderheiten, der Wählerbeteiligung und der Bekämpfung von Wirtschaftsproblemen<sup>15</sup>. Manfred G. Schmidt konstatiert für die präsidentielle Demokratie einen eingebauten Widerspruch, der ihren politischen Erfolg beeinträchtigt. Eigentlich würden präsidentielle Demokratien ihren politischen Institutionen entsprechend dann am besten funktionieren, wenn die politische Opposition zur Kooperation bereit ist und sich alle mit einem hohen Maß an gegenseitigem Vertrauen an die Spielregeln halten. Die Amtsführung der jeweiligen Präsidenten ist jedoch infolge der dargestellten Bedingungen sehr stark auf Konflikt und verschärften Wettbewerb ausgerichtet, so dass sie ihre eigenen Erfolgsbedingungen fortwährend schwächt.

Der genauere Ländervergleich zeigt darüber hinaus, dass zahlreiche andere Bedingungen für die Erfolgsaussichten einer präsidentiellen Demokratie bedeutsam sind. Dazu gehören eine stark ausgeprägte demokratische Bürgerkultur, ein ausreichendes Maß an politischer Homogenität des jeweiligen Landes, die die Voraussetzungen dafür schaffen, dass sich die politischen Gegensätze in Grenzen halten und dass der starke Dualismus im Regierungshandeln im Hinblick auf seine Korrekturmöglichkeit spätestens bei der nächsten Wahl akzeptiert wird. Die vergleichende Analyse der beiden Demokratieformen macht vor allem eine Eigenart des Politischen deutlich. Es kommt in der modernen Demokratie nicht allein und zumeist noch nicht einmal in erster Linie darauf an, politische Autorität möglichst in einer homogenen Institution zu konzentrieren, damit effektives politisches Handeln möglich wird. Was zählt, ist vielmehr die Fähigkeit der politischen Institutionen in ihrem Zusammenwirken, die in der Gesellschaft zum Ausdruck gebrachten politischen Interessen in möglichst hohem Maße aufzunehmen und in den politischen Prozess glaubhaft einzubringen.

Darüber hinaus wird auch das eigentümliche Wechselverhältnis sichtbar, das zwischen den *Vorbereitungskosten* und den *Umsetzungskosten* politischer Entscheidungen besteht. In einem parlamentarischen System mögen zwar häufig die Vorbereitungskosten politischer Entscheidungen relativ hoch sein, da diese erst aus langwierigen Prozessen der Zusammenfassung von Interessen, des Aushandelns und der Mehrheits- oder Konsensbildung hervorgehen. Dafür können dann aber die Entscheidungen, die daraus resultieren, vergleichsweise zügig und

<sup>15</sup> Lijphart 1992

wirksam umgesetzt werden, da sich die meisten der betroffenen gesellschaftlichen Akteure mit ihren eigenen Interessen und Werten in ihnen wiedererkennen können. Das so deutlich herausgehobene Amt der obersten Autorität im Präsidialsystem erscheint auf den ersten Blick wie eine Garantie wirkungsvollen und zügigen politischen Handelns. Die nähere Betrachtung zeigt dann aber, dass die Aushandlungsprozesse durch den Dualismus von Parlament und Regierung oft sehr viel langwieriger, bruchstückhafter und unzuverlässiger sind. Gleichzeitig ist das Risiko des Außerachtlassens wichtiger gesellschaftlicher Teilinteressen dabei viel größer als im parlamentarischen System und die Kosten der Umsetzung der Entscheidungen sind hoch. Der Unterschied zwischen dem ersten Erscheinungsbild dieses Typs der Demokratie und ihrer tatsächlichen demokratiepolitischen Leistungsfähigkeit, die sich erst in der genauen Analyse zeigt, ist beträchtlich.



#### Weiter führende Literatur

- Lijphart, Arend (ed.) 1992: *Parliamentary versus presidential Government*. Oxford.
- Linz, Juan 1990: *The Perils of Presidentialism*. In: *Journal of Democracy*, 1/1990, S. 51–69
- Sartori, Giovanni 1994: *Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, New York.
- Sartori, Giovanni 2006<sup>3</sup>: *Demokratiethorie*, Darmstadt.
- Schmidt, Manfred G 2006: *Demokratiethorien*, Wiesbaden.
- Shugart, Matthew Soberg/ Carey, John M 1992: *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, New York.

### 13 Konkordanz- vs. Konkurrenzdemokratie

#### *Eine aufschlussreiche Unterscheidung*

Die Unterscheidung zwischen Konkurrenz- und Konkordanzdemokratie ist für das Verständnis demokratischer Politik überhaupt besonders aufschlussreich, da sie den Kern unterschiedlicher Auffassungen über Politik selbst berührt. Es geht dabei um den Unterschied zwischen zwei verschiedene politische Absichten

verfolgende Alternativen, den demokratischen Prozess zu organisieren und verbindliche Entscheidungen aus der ursprünglichen Vielheit der Interessen, Meinungen und Werte hervor gehen zu lassen.

Vor allem in den angelsächsischen Ländern hat sich der Typ der Konkurrenzdemokratie eingebürgert, der Politik als Wettbewerb zwischen unterschiedlichen Politik- und Personalvorstellungen versteht und Demokratie als ein System von Institutionen, das diesen Wettbewerb regelt. Er soll sicher stellen, dass am Ende die Option mit der größten Unterstützung den Sieg davonträgt und für die vom Wahlrhythmus begrenzte Zeit möglichst weitgehend in die Praxis umgesetzt werden kann. Es geht dabei um Konkurrenz und um klare Regeln, wie der Sieger ermittelt werden soll. Es gehört zu diesem Verständnis von Demokratie, dass die im Wettbewerb errungene politische Macht, abgesehen von den für jede Demokratie unerlässlichen Einschränkungen durch die Grundrechte und die Rechte der Opposition, in möglichst hohem Masse ungehindert in der Praxis auch ausgeübt werden kann. Die Handlungschancen der Mehrheit werden maximiert, die der Minderheit minimiert.

Im Gegensatz dazu strebt die Konkordanzdemokratie, wie sie in einer Reihe europäischer Länder annäherungsweise praktiziert wird, am weitesten gehend in der Schweiz, nach der größtmöglichen Einbeziehung der unterschiedlichen Interessen, Meinungen und Werte in das politische Entscheidungshandeln der Parlamente und Regierungen. Auch die Minderheit soll dabei so weitgehend wie möglich einbezogen werden. Diesem Verständnis des Politischen zu Folge geht es im demokratischen Prozess vor allem um die möglichst weitgehende Rücksichtnahme auf die in der Gesellschaft tatsächlich vorhandenen politischen Zielsetzungen auf dem Wege von Diskursen und Kompromissen. Die Einigung auf gemeinsame Ziele wird als der eigentliche Sinn des Politischen verstanden und Demokratie als der bestmögliche Weg seiner Verwirklichung.

In den Ländern, in denen der Typ der Konkurrenzdemokratie weitgehend realisiert ist, vor allem in den USA und Großbritannien, dominieren Mehrheitswahlrecht und Zweiparteiensysteme, in denen kleinere politische Gruppierungen und politische Minderheiten keine Chance der Machtbeteiligung haben. Auch kleinere Parteien, selbst wenn sie nach den in den meisten politischen Systemen mit Verhältniswahlrecht geltenden Kriterien über eine durchaus nennenswerte Größenordnung verfügen, sind aus den politischen Entscheidungsprozessen faktisch gänzlich ausgeschlossen und können allenfalls in besondern politischen Konstellationen im Zuge von Wahlkämpfen ihre Vorstellungen der landesweiten Öffentlichkeit bekannt machen.

Mit der Wahl eines solchen Demokratietyps verbindet sich vor allem die Vorstellung stabilen und effektiven Regierens. In einem formalen Sinne ist dies im Falle eines konkurrenzdemokratisch organisierten politischen Systems schon dadurch gewährleistet, dass durch das Filtersystem des Mehrheitswahlrechts nur eine Partei an die Regierung gelangt. Dies kann allerdings, etwa im Regierungssystem der USA durch gegnerische politische Mehrheiten in Präsidentenamt und Kongress teilweise auch wieder konterkariert werden. Stabilität ist von solchen, eher die Ausnahme bildenden Situationen abgesehen schon durch die eindeutige Regierungsbildung auf der Basis eines klaren Wahlergebnisses gewährleistet, die Koalitionen und die mit ihnen verbundenen Kompromisse und Unsicherheiten ausschließt. Dies kann, wie etwa im britischen Wahlsystem üblich, allerdings den Preis erfordern, dass durch die Verzerrungswirkung des Mehrheitswahlrechtes eine Partei, die bei den Wahlen nur ein Drittel der Wählerstimmen erreicht, im Parlament dann über zwei Drittel der Sitze verfügt, weil die Stimmen der kleineren Parteien gar nicht ins Gewicht fallen und die Stimmen für die unterlegene, große Konkurrenzpartei nur dort gezählt werden, wo sie die Mehrheit errang.

#### *Voraussetzungen und Folgen*

Die Akzeptanz eines solchen hochgradig verzerrenden Wahlverfahrens setzt auf der Ebene der politischen Kultur eine Fairness-Vorstellung voraus, für die die Regel „The winner takes it all“ das zentrale Kriterium darstellt. Der Anspruch, dass Konkurrenzdemokratien nicht nur stabiler sondern auch effektiver in den Möglichkeiten ihrer Regierungspraxis sind, ergibt sich aus der Einschätzung, dass in aller Regel die Repräsentanten einer einzigen Partei mit einer homogenen politischen Programmatik in der jeweiligen Regierungsperiode Politik aus einem Guss praktizieren können. Sie sind auf langwierige Verhandlungsprozesse und Kompromisse mit anderen politischen Akteuren nicht angewiesen. Dabei wird dem Kriterium der Effizienz der Vorzug vor der alternativen Norm der Responsivität, der Fähigkeit zur Aufnahme vieler Interessen und Vorstellungen, gegeben.

Im Unterschied dazu zielen Konkordanzdemokratien auf die möglichst umfassende Repräsentanz der Gesellschaft und ihrer einzelnen Segmente im Ergebnis des politischen Prozesses. Sie erwarten, auf diese Weise Integration durch politische Einbeziehung zu fördern. Dies kann auf der Ebene der Organisation des politischen Prozesses und der Regierungsbildung schon dadurch in relativ hohem Maße erreicht werden, dass ein niedrighwelliges Verhältniswahlrecht zu dem Ergebnis führt, dass mehrere kleinere und mittlere Parteien regelmäßig Chancen zur Repräsentation im Landesparlament gewinnen und daher mehrere

von ihnen für die Regierungsbildung erforderlich sind. Es kann, wie im weitest gehenden Falle der Schweiz, auch zu einer Regel führen, der zu Folge alle im Parlament vertretenden Parteien an der Regierung beteiligt werden, sodass sie alle unabhängig von ihren Wahlergebnissen an der Formulierung des Regierungsprogramms und seiner Umsetzung beteiligt sind. In solchen Fällen handelt es sich zumeist um gewohnheitsmäßig praktizierte Regeln, die auf der Erfahrung beruhen, dass sich ein solches Verfahren für alle Beteiligten auf die Dauer am meisten auszahlt.

Die beiden unterschiedlichen Alternativen demokratischen Selbstverständnisses beziehen sich offensichtlich auf verschiedenartige gesellschaftliche Voraussetzungen und Unterschiede in der politischen Kultur der jeweiligen Länder. Die Konkurrenzdemokratie setzt weitgehend homogene Gesellschaften voraus, die eine Zuspitzung der großen politischen Entscheidungsalternativen auf zwei politische Konkurrenten erlauben. In diesem Falle kann die jeweils unterlegene Minderheit nach realistischen Maßstäben erwarten, bei der nächsten Wahl zur Mehrheit werden zu können, sodass das politische System prinzipiell, wenn auch nicht in der einzelnen gegebenen Situation, eine Teilhabe aller gesellschaftlichen Interessen am Regierungsprozess zu gewährleisten verspricht. Diese Voraussetzung war in Großbritannien in höherem Maße erfüllt als in den USA, in denen immerhin ein beträchtlicher Anteil ethnischer Minderheiten existierte. Zu dieser gesellschaftlichen Voraussetzung muss aber die starke Wirkung einer politischen Kultur hinzutreten, in der jene Entscheidungsregel, nach der dem Gewinner der ganze Sieg zufällt und der Verlierer leer ausgeht, akzeptiert wird.

Länder, in denen zahlreiche Einzelinteressen bestehen, die sich aus durch politische Mehrheitsentscheidungen nicht überwindbaren Quellen, wie ethnische Zugehörigkeit, religiöse Unterschiede, regionale Traditionen ergeben, würden im Falle der dauernden Außerachtlassung dieser Gruppierungen je nach Schwere des Falles die gesellschaftliche und politische Desintegration riskieren und müssen daher schon im Interesse der Selbsterhaltung ein größeres Gewicht auf integrative Formen politischen Willensbildung legen.

#### *Leistungsbilanz*

*Konkordanzdemokratie:* Manfred G. Schmidt hat die empirische Vergleichsforschung zu den Vor- und Nachteilen von Konkurrenz- und Konkordanzdemokratie umfassend bilanziert<sup>16</sup>. Für die Konkordanzdemokratie hebt er vor allem ihre Fähigkeit hervor, unterschiedliche gesellschaftliche Gruppen zu integrieren und

<sup>16</sup> Schmidt 2006: 338 ff

damit in besonderer Weise autonomieschonend und gemeinschaftsverträglich zu wirken. Sie ist besser in der Lage als die Konkurrenzdemokratien auch fragmentierte Gesellschaften und heterogene politische Kulturen zu integrieren. In tief gespaltenen und in verfeindete Segmente zerfallenden Gemeinwesen vermag allein die Konkordanzdemokratie einen von allen akzeptierten Zusammenhalt zu gewährleisten. Konkordanzdemokratien pflegen den Kompromiss, ein wichtiges Grundprinzip der politischen Kultur der Demokratie. Zwar sind die Kosten, die aufgewendet werden müssen, um einen viele Interessen einschließenden Kompromiss zu erreichen, in der Regel höher als im Falle konkurrenzdemokratischer Entscheidungsverfahren. Dafür sind sie dann aber auf der Seite der Umsetzung der gefällten Entscheidungen wesentlich niedriger, weil die getroffenen Regelungen von allen Beteiligten von vornherein akzeptiert werden.

Einer der Nachteile der Konkordanzdemokratie besteht in der Möglichkeit häufiger Entscheidungsblockaden, nämlich in den nicht unwahrscheinlichen Fällen, in denen sich nicht alle Vertreter der einzubeziehenden Interessen auf eine gemeinsame Regelung einigen können. Als ein weiterer Nachteil gilt, dass die Zeitspanne und die Kosten der Entscheidungsfindung in der Regel groß sind. Es kann im Extremfall, wenn Vetospieler sich hartnäckig der geforderten Einigung verweigern, zu einer „Tyrannei der Minderheit“ kommen, die die Entscheidungsprozesse verzögert oder gar lähmt.

Wegen der Notwendigkeit der Einbeziehung sehr vieler divergenter Interessen ist das Modernisierungspotential konkordanzdemokratischer Verfahren unter Umständen niedrig, da erst alle ihre Zustimmung erteilen müssen, bevor weitreichende gesellschaftliche Veränderungen realisiert werden können. Zudem verlagert sich in der Konkordanzdemokratie wegen der fortwährenden schwierigen Aushandlungsprozesse das Feld der eigentlichen politischen Entscheidungen weg von der gesellschaftlichen Basis hin zu den Eliten, die an den jeweiligen Aushandlungsprozessen beteiligt sind. Ein Hauptvorteil dieses Entscheidungstyps liegt aber in jedem Falle darin, dass einmal getroffene Entscheidungen, auch wenn ihre Vorbereitung aufwendig und schwierig ist, Bestand haben und Stabilität schaffen, da alle wichtigen im Spiel befindlichen Interessen in den gefundenen Lösungen repräsentiert sind.

**Konkurrenzdemokratie:** Der immer wieder zitierte Hauptvorteil der Konkurrenzdemokratie besteht zunächst darin, dass sie so gut wie immer stabile Regierungsbildungen erlaubt. Sie erleichtert auch den Machtwechsel und damit die Chancen innovativer Politik. Die Zurechnung der Verantwortungen für getroffene Entscheidungen ist übersichtlich und eindeutig, so dass sich die Wähler und die Gesellschaft vergleichsweise leicht orientieren und ihre eigenen Entscheidun-

gen entsprechend ausrichten können. Zwischen den Wahlterminen verfügen Regierungen in der Konkurrenzdemokratie zumeist über einen großen Spielraum für ihre Entscheidungen, und zwar auch dann, wenn sie wie etwa im britischen Regierungssystem eigentlich keine Mehrheit der Gesellschaft repräsentieren. Aus diesem Grund besteht für sie aber auch das Risiko der „Tyrannei der Mehrheit“.

Den Vorteilen stehen eindeutige und gravierende Nachteile gegenüber. Zu ihnen gehören vor allem ihre Unfähigkeit, Gesellschaften, die in sozialer, konfessioneller oder ethnischer Hinsicht hochgradig zerklüftet sind, politisch zu integrieren. Der Wechsel zwischen aufeinander folgenden Regierungen, die jeweils fast ohne Hindernisse ihr eigenes Politikprogramm realisieren können, kann zu einer Stop- and Go-Politik führen, die destabilisierende Folgen hat. In der vergleichenden Politikanalyse zeigt sich zudem auch, dass Konkordanzdemokratien häufiger über eine ausgebauten Sozialstaatlichkeit verfügen als konkurrenzdemokratisch regierte Länder.

Der Vergleich macht deutlich, dass die Wahl zwischen dem einen oder anderen der hier diskutierten Demokratietypen den politischen Akteuren nicht völlig freigestellt ist. Sie hängt in der beschriebenen Weise vor allem davon an, ob die jeweilige Gesellschaft, deren politisches System zur Diskussion steht, vergleichsweise homogen oder fragmentiert ist und welche Fairnessregeln in der politischen Kultur dieser Gesellschaft vorherrschen. Die Bilanz ist für beide Demokratietypen gemischt. Deutlich wird aber im Ganzen gesehen, dass die Konkordanzdemokratie eher an der Vorstellung von Politik als einem Verständigungsprozess orientiert ist, während die Konkurrenzdemokratie eher dem Politikmodell des Kampfes mit Sieg und Niederlage verhaftet bleibt.



#### Weiter führende Literatur

Lijphart, Arend 1999: *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven/London (Yale University Press).

Czada, Roland, 2000: *Konkordanz, Korporatismus, Politikverflechtung. Dimensionen der Verhandlungsdemokratie*. In: Holtmann, Everhard / Helmut Voelzkow (Hrsg.), *Zwischen Wettbewerbs- und Verhandlungsdemokratie*. Wiesbaden (Westdeutscher Verlag): 23 – 49.

Schmidt, Manfred G. 2006: *Demokratiethorien*: 325-337

#### 14 Libertäre und Soziale Demokratie

Für die praktische Politik ist die Unterscheidung zwischen libertärer und sozialer Demokratie von besonders weitreichender Bedeutung, weil sie die Reichweite und die Art der Verantwortung des Staates gegenüber seinen Bürgern betrifft. Beides sind Spielarten der liberalen, grundrechtsgestützten Demokratie. Der Gegensatz zwischen ihnen erklärt zu einem beträchtlichen Teil auch die gegenwärtigen weltweiten Auseinandersetzungen in Wissenschaft und Politik über die Gestaltung der Globalisierung. Die Unterscheidung hat eine wissenschaftliche und eine politische Dimension.

##### *Libertäre Demokratie*

Im wissenschaftlichen Sinne ist die libertäre Demokratie dadurch gekennzeichnet, dass in ihr zwar der Staat selbst demokratisch rechtsstaatlich verfasst ist, aber die Gestaltung der wirtschaftlichen und sozialen Lebensverhältnisse weitgehend als Privatsphäre betrachtet werden, die sich der politischen Intervention und Gestaltung entziehen sollten. Dem politisch verfassten Staat entspricht nach dieser Vorstellung in einer Verfassung der Freiheit allein eine freie Marktwirtschaft verbunden mit freiem Privateigentum und der individuellen Eigenverantwortung der Bürgerinnen und Bürger für ihr soziales und wirtschaftliches Wohlergehen. Jeder weitergehende Gestaltungsanspruch des Staates wird als ein Übergriff in die Freiheitssphäre der Bürger verstanden, zu dem der Staat nicht ermächtigt sei. Was im politischen Leben die Bürgerrechte und die demokratische Auswahlmöglichkeit sind, das sind dieser Vorstellung zufolge im gesellschaftlichen Leben die Eigentumsfreiheit, die Privatautonomie und der Markt.

Libertäre Demokratie beschränkt sich auf die Deklaration der Formalgeltung der bürgerlichen, politischen und kulturellen Grundrechte, blendet die Frage nach den gesellschaftlichen Bedingungen ihrer Realgeltung aber aus. Die Erfahrungen in allen Ländern, wo dieses Modell in den letzten beiden Jahrhunderten praktiziert worden ist, hat dasselbe Ergebnis gezeigt. Da die materiellen und persönlichen Voraussetzungen der Menschen höchst unterschiedliche sind, führt das Modell der libertären Demokratie in der Praxis zu einer Reihe problematischer Ergebnisse:

*Erstens:* In sozialer und ökonomischer Hinsicht resultieren aus ihr große Ungleichheiten der Handlungschancen und der sozialen Ressourcen der Menschen und hohe Armutsquoten, so dass die Bedingung gleicher sozialer und ökonomi-

scher Rechte als Voraussetzung der demokratischen Bürgergleichheit verletzt werden.

*Zweitens:* Ein mitunter großer Teil der Bevölkerung leidet infolge der Auswirkungen unterregulierter Märkte und unzureichender sozialer Sicherung an wirtschaftlicher und nachfolgend auch gesellschaftlicher Exklusion mit erheblichen Folgen sowohl für ihre sozialen und bürgerlichen wie auch für ihre politischen Bürgerrechte.

*Drittens:* Libertäre Demokratie tendiert zu einer Elitedemokratie, in der die Gleichheit der Grundrechte im politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Leben ignoriert und am Ende auch die demokratischen Teilhaberechte eingeschränkt werden.

*Viertens:* Für die globale Arena geht libertäre Demokratie von der Position aus, dass die Dominanz des integrierten Weltmarktes gegenüber der demokratischen Entscheidungssouveränität ein Rationalitätsgewinn sei, da unter diesen Bedingungen die Autonomie und Macht des Individuums als Nachfrager am Markt wachse und die Versuchung zu irrationaler politischer Marktintervention beschnitten werde.

Die Erfahrungen mit den weit reichenden Exklusionseffekten der libertären Demokratie haben in den kapitalistischen Ländern Europas schon seit der Mitte des 19. Jahrhunderts zum Entwurf des Gegenmodells einer sozialen Demokratie geführt. Es wurde in Prozessen intensiver Wechselwirkung zwischen der Erarbeitung wissenschaftlicher Theorien und der schrittweisen Realisierung in der praktischen Politik entfaltet. Als theoretische Meilensteine auf diesem Weg gelten die Arbeiten von Ferdinand Lassalle und Hermann Heller in Deutschland sowie Thomas H. Marshall in Großbritannien und Gustav Möller in Schweden. In den meisten europäischen Ländern wurden Elemente sozialer Demokratie Zug um Zug in dem Maße realisiert, wie die Demokratie selbst vollendet wurde, am weitesten gehend in den skandinavischen Ländern.

##### *Soziale Demokratie*

Konstituierendes Merkmal der sozialen Demokratie sind soziale und wirtschaftliche Grundrechte, die den Bürgern die Verfügung über die materiellen Mittel garantieren, derer sie bedürfen, um ihren bürgerlichen und politischen Grund-

rechten über die bloße rechtsförmliche Formalgeltung hinaus soziale, wirtschaftliche und politische Realgeltung zu verschaffen. Auf diesem Wege soll soziale und politische Exklusion verhindert und damit der demokratische Anspruch gesellschaftlicher Handlungsfähigkeit und politischer Gleichheit in der tatsächlichen Lebenswirklichkeit aller Bürger eingelöst werden.

In ihrer Ausgestaltung und in ihren Ausmaßen unterscheidet sich die soziale Demokratie in den Modellen ihrer Befürworter. Ihre Grundzüge stimmen aber über all diese Differenzen hinweg überein. Für die politische Organisation des Staates stimmt das Konzept der sozialen Demokratie mit dem der libertären Demokratie überein: Eine pluralistische, rechtsstaatliche Demokratie. In diesem Sinne sind beides Varianten der liberalen Demokratie. Soziale Demokratie unterscheidet sich dann aber in drei wesentlichen Hinsichten von ihrem libertären Gegenspieler:

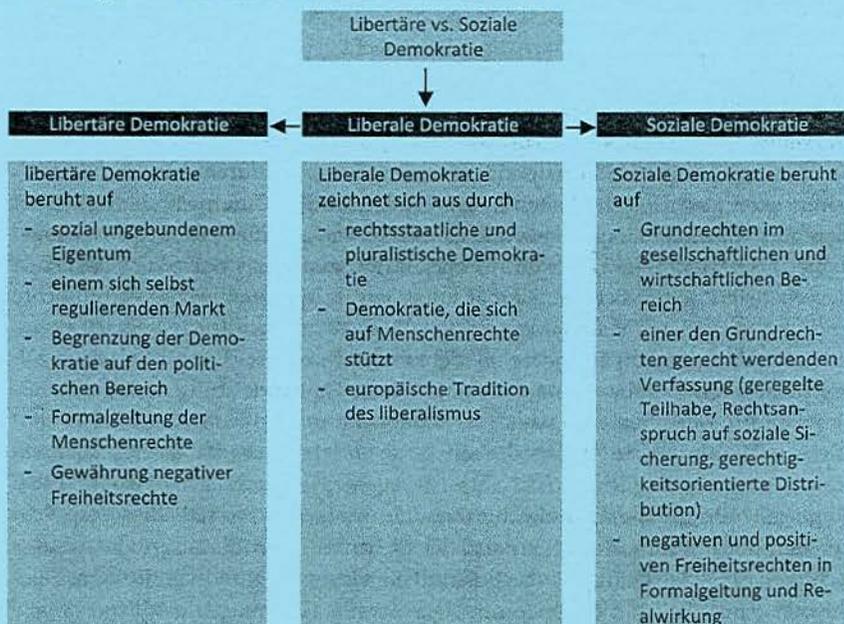
*Erstens:* Die sozialen und wirtschaftlichen Grundrechte gelten, wie es in den UN-Grundrechtspakten von 1966 vorgesehen ist, gleichrangig mit den bürgerlichen und politischen Grundrechten. In der Konsequenz dieser Ansätze sieht die Theorie der Sozialen Demokratie einen ihrer grundlegenden Ansatzpunkte in *Thomas H. Marshalls* Theorie der *sozialen Staatsbürgerrechte*. Unter den Bedingungen marktkapitalistischer Wirtschaftsverfassung benötigen die meisten Staatsbürger zwingend garantierte soziale und wirtschaftliche Rechte, damit ihre bürgerlichen und politischen Rechte für sie überhaupt einen sozialen Gebrauchswert und eine politische Bedeutung erlangen können. Da diese Grundrechte die Legitimationsgrundlage der modernen Demokratie sind, ist der Anspruch der Demokratie prinzipiell infrage gestellt, wenn nicht auch die sozialen Grundrechte uneingeschränkt gewährleistet werden.

*Zweitens:* Der Staat als die politische Organisation der Gesellschaft ist verpflichtet, auch im wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Leben durch regulative und distributive Politiken für die Einlösung der sozialen und wirtschaftlichen Grundrechte zu sorgen sowie Chancengleichheit und Gerechtigkeit zu gewährleisten. Die grundlegenden Lebenschancen der Menschen sind eine politische Verantwortung des demokratischen Staates.

*Drittens:* Der Staat der sozialen Demokratie ist ein universalistischer, grundrechtsgestützter Sozialstaat. Er ist verpflichtet, durch eine alle wesentlichen Lebensrisiken der Menschen abdeckende soziale Sicherung dafür zu sorgen, dass niemand in einen Zustand entwürdigender Abhängigkeit und Not gerät. Der

Schutz der Würde des Einzelnen erstreckt sich nicht nur auf die politische Rolle des Bürgers, sondern auch auf seine soziale Existenz als Mensch. Der Sozialstaat als Bürgerrecht sichert unter allen Umständen die private, soziale und politische Autonomie aller Bürger. Er gewährleistet das Prinzip der sozialen Bürgerschaft nicht nur im Hinblick auf die soziale Sicherung, sondern gleichermaßen unter den Gesichtspunkten der sozialen Autonomie durch Mitbestimmung in Wirtschaft und Gesellschaft, in Betrieben, Unternehmen, Verwaltungen und Schulen. Eine Schlüsselrolle spielt im Konzept der sozialen Demokratie ein Bildungssystem, das gleiche Chancen für alle unabhängig von der sozialen Stellung der Elternhäuser garantiert und als öffentliches Gut organisiert ist.

Abbildung 1: Libertäre vs. Soziale Demokratie



Quelle: Gombert, Tobias u.a.: Grundlagen der Sozialen Demokratie, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 2008

*Viertens:* Märkte müssen in der Form eines koordinierten Kapitalismus unter das Primat demokratischer Verantwortung gestellt werden. Soziale, gesellschaftliche

und ökologische Einbettung sowie die soziale Bindung des Privateigentums sollen den Vorrang der Grundrechte aller vor den Privilegien einzelner sichern.

*Fünftens:* Unter der Bedingung der wirtschaftlichen Globalisierung müssen durch eine Politik des global governance die Voraussetzung zur Zurückerlangung demokratischer Entscheidungssouveränität auf globaler Ebene und zur weltweiten Einbettung der Märkte in politische, ökologische und soziale Verantwortungsstrukturen geschaffen werden.

#### *Der grundrechtsgestützte Sozialstaat*

Erfahrung und vergleichende Forschung haben gezeigt, dass Sozialstaatsregime nur in dem Ausmaß nachhaltig wirksam sein können, wie sie die zusätzlichen Bedingungen eines produktiven Beitrags zur ökonomischen Entwicklung ihrer Gesellschaft erfüllen. Sozialstaatsregime dürfen in der Symbiose mit der marktkapitalistischen Ökonomien ihre Eigenlogik nicht gegen die Märkte, sondern mit den Märkten entfalten. Dies allerdings lässt, wie die vergleichende Sozialstaatsforschung gezeigt hat, einen sehr weiten Spielraum für unterschiedliche Modelle und unterschiedlichen Anspruchsniveaus sozialstaatlicher Sicherung.

Maßgeblich ist das Prinzip einer Verringerung der durch den Marktkapitalismus erzeugten Unsicherheiten und Ausschließungen durch ein ausreichendes Maß an marktunabhängigen staatlichen Sicherheitsgarantien und Mitwirkungschancen. Die Art, die Höhe und die Handlungsbereiche der sozialstaatlichen Sicherheitsleistungen sich am Standard der Gewährleistung gleicher Grundrechte zu orientieren. Der *UN-Grundrechtspakt* stellt zwar die daraus abgeleiteten sozialen und ökonomischen Grundrechte nicht als solche in das Ermessen der einzelnen Staaten, erklärt die Art und das Maß ihrer Gewährleistung aber zu Handlungspflichten der Regierungen, deren Einlösung unvermeidlich auf die ökonomischen Ressourcen jeder Gesellschaft bezogen ist. Auch der Sozialstaat kann jenseits des ihm Möglichen nicht verpflichtet werden. Da es sich aber um unbedingt geltende gleiche Grundrechte handelt, müssen die staatlichen Verpflichtungen zur Gewährleistung von sozialer Sicherheit, von Bildung, von Arbeitsrechten und Sozialstandards, von Gesundheitsversorgung und von Erwerbsmöglichkeiten unter allen Umständen in dem jeweils ökonomisch möglichen Maße erfüllt werden.

In diesem Sinne ist die grundrechtliche Verpflichtung zu Sozialstaatlichkeit universell, die politische Entscheidung über Art und Ausmaß hingegen sind gebundene politische Ermessensentscheidungen. Auch die Art der Organisation sozialstaatlicher Sicherung ist eine politische Entscheidungsfrage, deren Antwortspielräume durch die jeweils gegebene Akteurskonstellation begrenzt und

strukturiert sind. Das Niveau sozialstaatlicher Sicherung ist durch das Niveau des Bruttosozialprodukts, der Arbeitsproduktivität, durch die politischen Kulturen und durch die politische Akteurskonstellation jedes Landes mitbestimmt.

#### *Vergleich*

Soziale Demokratie und libertäre Demokratie sind zwei entgegen gesetzte politische Theorien und zwei konkurrierende praktisch politische Weg, die Tradition der Liberalen Demokratie unter den Bedingungen des modernen Marktkapitalismus fortzusetzen. Ihr Hauptunterschied besteht in der Rolle sozialer Bürgerrechte. Während die libertäre Theorie diese fast gänzlich ignoriert, sind sie für die soziale Demokratie sowohl Bedingung demokratischer Legitimität wie Stabilität. Sie verpflichten den Staat dazu, die materiellen Bedingungen für die Realgeltung der Grundrechte allen Bürgern zu gewährleisten und dementsprechend das Primat der Politik über die ökonomischen Prozesse und ihre Folgen zu organisieren sowie eine Gestaltungsverantwortung für die sozialen Lebensbedingungen zu übernehmen.

Aus der Sicht der maßgeblichen Kriterien für Soziale Demokratie, wie sie in der Theorie entfaltet und begründet werden, kann es sich bei der Gegenüberstellung von libertärer und sozialer Demokratie nur um die Kontrastierung zweier Idealtypen handeln, denen die empirischen Realtypen in der Wirklichkeit anzutreffender politischer Gemeinwesen in unterschiedlichen Graden entsprechen.

Liberalen Demokratien, die nur die politischen und die kulturellen Grundrechte als Handlungsverpflichtung für Regierungspolitik anerkennen, erfüllen das zentral charakterisierende Merkmal libertärer Demokratie auch dann, wenn sie im nicht verpflichtenden privaten Bereich solidarischer oder karitativer Hilfe für Bedürftige hohe Werte ausweisen. Sie verfehlen nämlich in jedem Falle die Bedingung rechtlich gesicherter sozialer Bürgerschaft, die für die soziale Demokratie konstitutiv ist. Im Rechtsanspruch auf eine die gesellschaftliche Inklusion und die sozialen Grundlagen der Anerkennung der personalen Würde sichernde staatliche Leistung gerade auch beim Eintreten der unterschiedlichen sozialen Risiken kommt der soziale Bürgerstatus zum Ausdruck.

Für die Messung sozialer Demokratie kommt es vor allem darauf an, in welchem Maße dieser Anspruch in der Praxis der staatlichen Leistungen auch tatsächlich eingelöst wird. Er muss in den *outcomes* der einschlägigen Handlungsbereiche seine empirische Bestätigung finden. Erst im Zusammenspiel zwischen dem Rechtsanspruch und der Art seiner praktischen Einlösung lassen sich den bestehenden Demokratien in einem quantifizierten Vergleich Faktorenwerte zuschreiben. Der empirische Vergleich zeigt dann freilich auch, in welchem Maße

Regierungen sich in der Praxis tatsächlich in ausreichendem Maße an den prinzipiell anerkannten Rechtsverpflichtungen orientieren.

Das Hauptargument der Theorie der Sozialen Demokratie für die konstitutive Rolle sozialer und ökonomischer Grundrechte ist neben ihrer Anerkennungspolitischen Zentralität vor allem in der Erwartung begründet, dass sie die private, soziale und politische Autonomie aller Personen in allen Fällen des Eintritts sozialer Risiken in hinreichendem Maße schützen werden. Die drei Dimensionen grundrechtsgeschützter personaler Autonomie sind in der soziologischen Kategorie der sozialen *Inklusivität* zusammengefasst. Garantierte soziale Inklusivität ist demzufolge die Grundfähigkeit sozialer Demokratien. Sie ist folglich als Aufrechterhaltung ausreichender Grundbedingungen privater, sozialer und politischer Autonomie beim Eintreten beliebiger sozialer Risiken definiert. Inklusivität in diesem Sinne konkretisiert sich im Licht der Theorie der sozialen Demokratie vor allem in den Schlüsselbereichen die von den folgenden Indikatoren vergleichend gemessen werden.

Zur Messung sozialer Inklusivität in diesem Sinne bieten sich fünf Strukturen der Institutionalisierung (1-5) und vier Dimensionen der inklusionsbezogenen faktischen outcomes an(6-9):

1. Die *Institutionalisierung der sozialen und ökonomischen Grundrechte* (zusätzlich zu den bürgerlichen und politischen) konstituiert den sozialen Bürgerstatus, der soziale Inklusion zum durchsetzbaren Bürgerrecht macht. Wegen seiner Zentralität wird dieser Indikator als ein Ausschließungskriterium interpretiert, außer im Falle einer durch die empirischen outcomes in den Schlüsselbereichen erwiesenen Folgenlosigkeit.
2. Der *grundrechtsgestützte Sozialstaat* ist die wichtigste institutionelle Struktur der faktischen Gewährleistung der aus den sozialen und ökonomischen Grundrechten folgenden Inklusionsgarantien. Die Grundrechtsbasierung vorausgesetzt, unterscheiden sich die untersuchten Sozialstaaten vor allem nach Maßgabe der Universalität und der Generosität der gewährten Anspruchsrechte in den einzelnen Sicherungsbereichen. Nach diesen Kriterien wird die Punktuteilung gestuft.
3. Die *Sozialstaatquote* misst als Annäherungswert das Ausmaß des staatlichen Engagements zur Sicherstellung der Realwirkung sozialer Grundrechte.
4. Die Wirksamkeit einer Form *koordinierter Marktwirtschaft* im Unterschied zum liberalen Marktsystem gilt nach den Begründungen der Theorie der Sozialen Demokratie als eine entscheidende politökonomische Struktur zur

Umsetzung einer angemessenen Balance der sozialökonomischen und bürgerlich politischen Grundrechte.

5. *Mitbestimmung* im Betrieb und Unternehmen ist die für die Gewährleistung sozialer Autonomie der als Angestellte und Arbeiter tätigen Personen entscheidende Institutionalisierungsform.
6. Die *Armuts-Quote* gibt Auskunft darüber, wie groß der Bevölkerungsanteil ist, der aufgrund seines geringen Einkommens entweder von der Teilhabe an wesentlichen Dimensionen des gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Lebens weitgehend ausgeschlossen ist oder doch nur unter erschwerten und reduzierten Bedingungen teilnehmen kann.
7. Die *Soziale Schichtung im Bildungssystem* zeigt an, in welchem Maße sich der soziale Status der Elternhäuser auf die Chancen und Erfolge der Heranwachsenden im Bildungssystem auswirkt. Das Bildungssystem ist daher eine der wichtigsten gesellschaftlichen Verteilungsagenturen für lebenslange Lebens- und Teilhabechancen, über die die Gesellschaft verfügt. Hohe soziale Schichtungseffekte im Bildungssystem erzeugen eine hohe soziale Exklusivitätswirkung.
8. Die *Erwerbsquote* ist ein Maß für die Beteiligung am Erwerbsleben. Sie ist gleichzeitig ein Indikator für einen zentralen Bereich gesellschaftlicher Teilhabe, sozialer Anerkennung und Selbstachtung sowie der Sicherung personaler Handlungsfähigkeit und Inklusion durch den Erwerb eigenen Einkommens
9. Die *Einkommensgleichheit* gibt Auskunft über einen Schlüsselfaktor für die Verteilung der Chancen zur Ausübung persönlicher Autonomie, in gewissem Maße aber auch über für die Bedingung zur Teilhabe am gesellschaftlichen Leben und am politischen Prozess.

Dabei zeigt der empirische Vergleich folgende Zusammenhänge. Die institutionellen Indikatoren ökonomische Grundrechte, universeller Sozialstaat und koordinierte Marktwirtschaft kovariieren hochgradig positiv mit den für die Inklusion zentralen Outcome- Indikatoren einer niedrigen Armutsquote und einer relativ niedrigen Einkommensungleichheit. Die koordinierte Marktwirtschaft variiert positiv mit niedriger Armutsquote und niedriger Einkommensungleichheit, aber nicht mit einer hohen Erwerbsquote, da auch in den unkoordinierten Marktwirtschaften die Erwerbsquote teilweise sehr hoch ist, allerdings um den Preis nicht nur einer erhöhten Einkommensungleichheit, sondern auch einer deutlich größeren Armutsquote.

Aus der Addition der Einzelergebnisse für die einzelnen Dimensionen der sozialen Inklusion ergibt sich das Ranking der verglichenen Länder im Hinblick auf den Leitwert der sozialen Inklusivität<sup>17</sup>. Die Abgrenzung zwischen den sozialen Demokratien und den libertären Demokratien folgt, wie sich zeigt, nicht nur aus dem Ausschließungskriterium der sozialen Bürgerschaft, sondern auch aus den empirischen Werten in den einzelnen Inklusionsdimensionen und im Falle Irlands ausschließlich aus der letzteren. Die deutlichen Unterschiede in den erzielten Gesamtwerten in Verbindung mit den resultierenden Stufungen legt die Dreiteilung in hoch-, mittel- und niedrig inklusive soziale Demokratien nahe.

Tabelle 2: Ranking: Soziale Demokratie

#### Hoch inklusive Soziale Demokratien

1	Dänemark	24
2	Schweden	24
3	Finnland	22
4	Norwegen	22
5	Österreich	20
6	Schweiz	20
7	Niederlande	20

#### Mittlere inklusive Soziale Demokratien

8	Deutschland	16
9	Frankreich	16
10	Japan	14

<sup>17</sup> Dabei werden den einzelnen Ländern in den einzelnen Messdimensionen nach Maßgabe der Erfüllung der Kriterien Zahlenwerte von 0 – 3 zugeordnet, die für alle 9 genannten Dimensionen gesondert erhoben und dann addiert werden. Der Maximalwert beträgt 24 Punkte, der theoretische Minimalwert 0 Punkte. Vergleiche dazu: Thomas Meyer 2006: Praxis der Sozialen Demokratie, Wiesbaden, Kapitel 10.

#### Schwach inklusive Soziale Demokratien

11	Italien	13
12	Neuseeland	13
13	Kanada	12
14	Portugal	12
15	Belgien	11
16	Vereinigtes Königreich	11
17	Australien	11
18	Spanien	10

#### Exklusive Demokratien (Libertäre Demokratien)

19	Irland	8
20	Vereinigte Staaten	3

Es entspricht den theoretisch begründeten Erwartungen, dass die skandinavischen sowie eine Reihe kontinental europäischer Länder, die hohe Werte in den Bereichen der sozialen und politökonomischen Institution der sozialen Demokratie aufweisen, auch- und zwar interessanterweise annähernd proportional, hohe Werte bei den Outcomes gesellschaftlicher Inklusivität ausweisen, insbesondere in den Bereichen der Armutsvermeidung und der sozialen Gleichheit. Die anscheinend vergleichbare Leistungsfähigkeit des Institutionalisierungsbereichs unkoordinierte Märkte erweist sich als prekär, das sie mit hohen Armutsraten einhergeht. Die im empirischen Vergleich äußerst niedrigen Werte für Irland z.B., begründen ernsthafte Zweifel daran und veranlassen wegen der niedrigen Inklusionswerte in der empirischen outcome- Dimension die Qualifizierung des Landes als libertäre Demokratie, denn das letztentscheidende Kriterium kann aus theoretischer Sicht nur die faktische Einlösung des sozialbürgerschaftlichen Anspruchs garantierter sozialer Inklusion sein.

Den Ergebnissen der Vergleichsuntersuchung zur Folge handelt es sich bei der ganz überwiegenden Zahl der einbezogenen Länder um soziale Demokratien, allerdings mit einer unerwarteten Spannweite ihres inklusiven Charakters. Diese legt eine Differenzierung innerhalb dieses Systemstyps nach dem Ausmaß der Inklusivität nahe. Da die Rangskala verhältnismäßig kontinuierlich verläuft und nur kleine Sprünge aufweist, enthält die Grenzziehung unvermeidlich ein deutliches Festlegungselement.

Ein weiteres Kriterium, im Hinblick auf das sich die untersuchten sozialen Demokratien deutlich unterscheiden, ist das der Gleichheit. Aus theoretischer Sicht muss dabei der Chancenungleichheit im Bildungssystem das ausschlaggebende Gewicht zugemessen werden, da sie über die Teilhabechancen der betreffenden Personen in allen anderen gesellschaftlichen Teilbereichen maßgeblich mitentscheidet und dies in einem Alter, in dem sich die betroffenen Personen kaum durch besondere eigene Anstrengungen über die gegebenen Bedingungen hinwegsetzen können. Ein schlechter Vergleichswert in diesem Bereich führt daher zu nachhaltigen Einschränkungen sozialer Demokratie. Ebenso wichtig sind die Werte im Bezug auf die Armutsquote einer Gesellschaft, da Armut die betroffenen Personen in erheblichem Maße in ihrer privaten, sozialen und politischen Autonomie einschränkt und damit eine empfindliche und nachhaltige Form von Exklusionen herbeiführt.

#### *Defekte der libertären Demokratie*

Im Hinblick auf den von *Dahl* konstatierten Widerspruch zwischen der auf politischer Gleichheit beruhenden Legitimation der Demokratie und der systematischen Erzeugung politischer Ungleichheit durch ungleiche soziale Ressourcenverteilung im marktkapitalistischen System, stellt sich in demokratietheoretischer Sicht die Frage, ob die Existenz eines bloßen demokratischen Institutionensystems ohne eine annähernde Gleichverteilung der politischen Ressourcen der Bürger überhaupt als eine *konsolidierte* Demokratie verteidigt werden kann oder die Merkmale einer *defekten* Demokratie erfüllt. Libertäre Demokratien gleichen einem bestimmten Typ defekter Demokratie<sup>18</sup>. Wie die defekte Demokratie erfüllen sie zwar eine Reihe wesentlicher demokratischer Voraussetzungen, die sie nicht nur von autokratischen politischen Systemen unterscheiden, sondern auch die institutionellen Voraussetzungen fortschreitender Demokratisierung in sich bergen. Zugleich schließen sie aber faktisch, wie bestimmte Typen defekter Demokratien, große Gruppen von Bürgern von der Chance gleicher Einwirkungsmöglichkeiten auf den politischen Entscheidungsprozess aus, auf denen der demokratische Legitimationsanspruch beruht.

Nach der Matrix möglicher Defekte von Demokratien, die *Wolfgang Merkel* auf der Basis der empirischen Analyse von Transformationsprozessen in Osteuropa und Südostasien erarbeitet hat, erfüllt die reine *libertäre* Demokratie, im Unterschied zur Sozialen Demokratie, die Maßstäbe einer konsolidierten Demokratie mindestens in zwei wesentlichen Dimensionen nicht:

<sup>18</sup> Merkel 2003

Erstens: Verletzt sein können in libertären Demokratien nach Maßgabe der Theorie defekter Demokratien in unterschiedlichen Handlungsbereichen beide konstituierenden Elemente der rechtsstaatlichen Demokratie: der *Rechtsstaat* und die *Demokratie*. Es mag dahin gestellt sein, unterhalb welcher Schwelle der mangelnde Rechtsanspruch der Bürger auf soziale Sicherung die Normen des universellen Geltungsanspruchs der Grundrechte der Demokratie und damit die Standards der rechtsstaatlichen Demokratie selber verletzt. Die völlige Verweigerung solcher sozialer Schutzrechte jedenfalls würde auch dann die Normen des Rechtsstaats verletzen, wenn im Übrigen in der betreffenden Gesellschaft ein Kultur der privaten Hilfeleistung eingebürgert wäre. Dies ist ein Demokratiedefekt in der Dimension *Herrschaftsweise*.

Zweitens: Unter demokratietheoretischen Gesichtspunkten mag strittig sein, ob das Fehlen demokratischer Mitentscheidungsmöglichkeiten in den gesellschaftlichen Teilbereichen als ein Defekt der liberalen Demokratie selber zu werten ist. Jedenfalls lassen sich gute Gründe dafür anführen, eine solche Wertung dann vorzunehmen, wenn die dort anstehenden gesellschaftlichen Entscheidungsmaterien als ihrer Natur nach politische Fragen charakterisiert werden können und die Akkumulation sozialer und politischer Einflussmacht auf den demokratischen Prozess ermöglichen. Dies führt zu einem Defekt in der Dimension *Herrschaftsmonopol*.

Jeder dieser beiden Defekte rechtfertigt es in Analogie zu *Zakarias* Begriff der *illiberalen* Demokratie von *unsozialer* Demokratie als einer auf die materiellen Grundrechte bezogenen spiegelbildlichen Version *defekter* Demokratie zu sprechen<sup>19</sup>. Sofern eine institutionalisierte Demokratie nicht einmal auf der Ebene der Gewährleistungsverpflichtung diejenigen Mittel für die Realgeltung der Grundrechte ihrer Bürger sicherstellt, die als Voraussetzungen für die gleichberechtigte Teilnahme aller am politischen Entscheidungsprozess angesehen werden müssen, erfüllt sie nicht den Anspruch einer konsolidierten Demokratie. Diese Konsequenz ist nach der Logik der Theorie der defekten Demokratie unabweisbar, die ja darauf gerichtet ist, im Bereich der realen Funktionslogik formell institutionalisierter Demokratien diejenigen Defizite aufzudecken, die in der Praxis ihren formalen Legitimationsanspruch in Frage stellen oder wesentlich verkürzen. Nach dieser Logik muss die Nichtgewährleistung der sozialen Voraussetzungen gleicher politischer Teilhabe, soweit sie in der Verfügungsmacht des politischen

<sup>19</sup> Zakaria 1997

Systems selber liegt, als ein grundlegender Defekt der betroffenen Demokratie klassifiziert werden.

#### *Wirkungen unsozialer Demokratie*

Gerade das Beispiel der USA mit seinen erheblichen plutokratischen Einschränkungen im Herrschaftszugang macht deutlich, dass die gegenwärtigen gebräuchlichen Indikatoren zur Messung des Demokratiegehalts politischer Systeme auch solchen institutionalisierten Demokratien Spitzenwerte zumessen können, die bei genauerer empirischer Analyse wesentliche strukturelle Ausschließungsmechanismen für große Bevölkerungsteile der unteren sozio-ökonomischen Gesellschaftsklassen aufweisen. Daraus ergibt sich eine ganze Reihe von substantziellen demokratiethoretischen und -politischen Problemen. Defekte dieser Art haben aber für die Qualität der betreffenden Demokratien wesentliche Folgen, vor allem:

*Erstens:* Eine systematische *Verzerrung* im politischen Prozess der Artikulation und Durchsetzung gesellschaftlicher Interessen.

*Zweitens:* Eine hohe Wahrscheinlichkeit der systematischen *Reproduktion* der politischen Gleichheitsdefizite auf der Input-Seite als Gleichheitsdefizite in den Politikresultaten der Output-Seite.

*Drittens:* Die Verletzung der politischen *Legitimationsbedingung* staatsbürgerlicher Gleichheit.



#### Weiter führende Literatur

Heller, Hermann 1971: Gesammelte Schriften. Mit einer Einleitung in die Schriften Hermann Hellers von Martin Drath und Christoph Müller, 3 Bände, Leiden: Sijthoff.

Held, David 1987: *Models of Democracy*, Stanford.

Held, David 2006: *Globalisierung und Soziale Demokratie*. Frankfurt/M.

Meyer, Thomas 2005: *Theorie der Sozialen Demokratie*, Wiesbaden.

Meyer, Thomas 2006: *Praxis der Sozialen Demokratie*. Wiesbaden.

Sandbrook, Richard, et al. 2007: *Social Democracy in the Global Periphery*. Cambridge.

Zakaria, Fareed 1997: *The Rise of Illiberal Democracy*. In: *Foreign Affairs* 76, Nr.6: 22- 434

## 15 Defekte und konsolidierte Demokratie

### *Eine häufige Zwischenform*

Zwischen den vollständig undemokratischen politischen Regimen, den *Autokratien*, und den vollendeten *rechtsstaatlichen Demokratien* gibt es einige Zwischenformen. Sie entstehen entweder im Übergang zur Demokratie oder infolge ihres Verfalls. Die defekten Demokratien sind dadurch gekennzeichnet, dass sie zwar mit der Einführung des allgemeinen gleichen Wahlrechts eine wichtige Grundlage für die Demokratie gelegt haben, in anderen wichtigen Hinsichten aber die demokratischen Normen nicht oder nur sehr unvollständig erfüllen, so dass ihr Demokratieanspruch im Ganzen in Frage gestellt ist. Defekte Demokratien verdienen besondere Aufmerksamkeit, weil sie vordergründig als Demokratien erscheinen, aber auf nicht so leicht erkennbare Weise in der Praxis den eigenen Anspruch in wichtigen Hinsichten dann doch dementieren. Sie verlangen entweder das zielstrebige Vorantreiben begonnener Demokratisierung oder die Verhinderung voranschreitenden Demokratieabbaus.

Defekte Demokratien sind in der Wirklichkeit der gegenwärtigen Welt sehr zahlreich und darum von großer Bedeutung. Sie können den Keim der vollständigen Demokratisierung in sich enthalten, wenn ihre Defekte nur den Ausdruck des Beginns einer Entwicklung zur voll entfalteten Demokratie darstellen. Sie können aber auch das Ende einer bestehenden Demokratie einleiten, wenn sie aus dem Abbau vordem existierender demokratischer Regierungselemente resultieren. Zum Verständnis des konzeptionellen Unterschieds zwischen defekten und konsolidierten Demokratien ist der Umstand von Bedeutung, dass es sich dabei nicht um die stets unvermeidliche Differenz zwischen dem Ideal der Demokratie und ihrer praktischen Realität handelt. Es geht vielmehr um die Markierung und die sorgfältige Begründung einer Schwelle, derer Unterschreitung den demokratische Anspruch in einer prinzipiellen und vermeidbaren Weise verfehlt.

*Arten von Defekten*

In der politischen Regierungspraxis sind nach der Systematik von Wolfgang Merkel vor allem die folgenden fünf Defekte zu unterscheiden<sup>20</sup>:

*Erstens: Defekte im Herrschaftszugang.* Trotz des verfassungsmäßig garantierten und aktuell in Anspruch genommenen allgemeinen gleichen Wahlrechts können für bestimmte Gruppen von Bürgern schwer oder gar nicht zu überwindende Hindernisse für die Teilnahme an der Wahl und anderen Teilen des politischen Prozesses bestehen. Das ist beispielsweise dann der Fall, wenn in entlegenen Gegenden des Landes der Weg zur Wahlurne kaum möglich ist, oder wenn bei der Registrierung zur Wahl Ausschlüsse oder Einschüchterungen praktiziert werden, oder wenn Frauen durch sozialen Druck oder durch Drohungen von der Wahlteilnahme abgehalten werden oder wenn das Wahlgeheimnis verletzt wird, so dass im Falle einer unliebsamen Stimmabgabe dem betreffenden Wähler Sanktionen drohen.

*Zweitens: Defekte im Herrschaftsanspruch.* Die rechtsstaatlichen Grenzen der politischen Machtausübung können zwar in der Verfassung und im öffentlich erhobenen Anspruch der politischen Autoritäten anerkannt sein, aber dennoch in der Praxis der Machtausübung beständig und folgenreich verletzt werden. Das ist zum Beispiel dann der Fall, wenn Gruppen das Recht auf Versammlungsfreiheit, Meinungsfreiheit, Vereinsfreiheit und gemeinsames Handeln durch Drohung oder Repressalien verwehrt wird, oder wenn Medien und Journalisten, die für freie Informationen sorgen wollen, illegale oder legalisierte Formen von Sanktionen angedroht werden. Es ist erst recht dann der Fall, wenn oppositionelle Parteien in ihren Wirkungsmöglichkeiten behindert und ihre Anhänger verfolgt werden.

*Drittens: Defekte im Herrschaftsmonopol.* Alle politisch zu regelnden Angelegenheiten müssen in einer konsolidierten Demokratie allein durch demokratisch legitimierte Autoritäten entschieden und geregelt werden. Es ist ein Bruch der demokratischen Legitimität, wenn machtvolle Veto-Gruppen, sei es das Militär, sei es wirtschaftliche Macht, seien es einflussreiche Clans außerhalb der Kontrolle der demokratischen Macht handeln können und in bestimmten Bereichen des gesellschaftlichen Lebens selbst zur obersten Autorität werden.

<sup>20</sup> Merkel/Croissant 2003

*Viertens: Defekte in der Herrschaftsstruktur.* Die Herrschaftsstruktur der Demokratie muss pluralistisch sein. Einschränkungen am Pluralismus, die nicht durch den Schutz der Rechtsstaatlichkeit bedingt sind, verletzen daher die Regeln der demokratischen Legitimität. Der Ausschluss bestimmter Interessen aus dem politischen Willensbildungsprozess, soweit sie nicht selbst die demokratischen Normen verletzen, widerspricht der Demokratie.

*Fünftens: Defekte in der Herrschaftsweise.* Die demokratische Herrschaftsweise muss streng rechtsstaatlich sein. Verletzungen der Menschenrechte, Einschränkungen der Geltung des Rechts und des gerichtlichen Rechtsauslegungsmonopols verletzen darum demokratische Grundwerte.

In ihrem Zusammenspiel können diese unterschiedlichen Defekte der Demokratie weitreichende Wirkungen haben. Sie können trotz fortbestehenden allgemeinen und gleichen Wahlrechts die demokratische Substanz am Ende ganz in Frage stellen. Alle diese Defekte beziehen sich zunächst auf Einschränkungen demokratischer Funktion auf der Ebene des liberal-demokratischen Institutionen-Systems selbst. Sie kennzeichnet den Typ der *illiberalen Demokratie*, in der mit dem allgemeinen, gleichen Stimmrecht zwar eine wichtige Grundbedingung der Demokratie erfüllt ist, nicht aber der liberale Rahmen, in dem sich sein demokratisches Potential erst praktisch entfalten kann<sup>21</sup>.

*Soziale Defekte*

Es liegt aber auf der Hand, dass etwa Defekte im Herrschaftszugang, im Herrschaftsmonopol oder in der Herrschaftsstruktur in hohem Maße auch auf soziostrukturelle Ursachen zurückgehen können. Diesen Zusammenhang fokussiert Guillermo O'Donnell in seiner Kategorie einer bloß *delegativen Demokratie*, die faktisch unter Ausschluss der Unterschichten, also der Gruppen, die in besonders hohem Maße von soziostrukturellen Ausschlüssen oder Risiken betroffen sind, stattfindet<sup>22</sup>.

<sup>21</sup> Zakaria 1997

<sup>22</sup> O'Donnell 1994

**Weiter führende Literatur**

Merkel, Wolfgang/Croissant, Aurel 2003: Defekte Demokratien. 2 Bde. Opladen.

Meyer, Thomas (2005): Theorie der Sozialen Demokratie. Wiesbaden.

O'Donnell, Guillermo 1994: Delegative Democracy. In: *Journal of Democracy* (5)1: 55-69.

Zakaria, Fareed 1997: The Rise of illiberal Democracy, in: *Foreign Affairs*, Vol. 76, No. 7, 22-33