

Die „eingebettete“ Demokratie

Ein analytisches Konzept

Von Wolfgang Merkel

Der Siegeszug der Demokratie im 20. Jahrhundert ist beeindruckend. Die dritte Demokratisierungswelle, die mit dem Ende der letzten Rechtsdiktaturen in Westeuropa Mitte der 1970er Jahre begann, sich in Lateinamerika in den 80er Jahren fortsetzte, Ostasien erreichte, die kommunistischen Regime Osteuropas und der Sowjetunion erfasste und selbst einige Länder Afrikas berührte, ist beispiellos in der Geschichte. Gerade in einer längerfristigen Perspektive hat sie ein nachhaltigeres politisches Erbe für das 21. Jahrhundert hinterlassen als die Formen und Ideologien totalitärer Herrschaft. Das 20. Jahrhundert war also gerade an seinem Ende das Jahrhundert der Demokratie.

Im Schatten der Demokratisierungswelle hat das Wissenschaftsunternehmen „Freedom House“ seine eigene Erfolgsgeschichte geschrieben. Daten, welche die gesamte Staatenwelt erfassen und die Zeitverläufe der Demokratieentwicklung in den einzelnen Ländern fast drei Dekaden zurückverfolgen lassen, ihre statistisch anspruchslöse Darstellung sowie der schnelle Zugriff über das Internet haben das nordamerikanische Projekt Freedom House zu einer bevorzugten Informationsquelle für Journalisten, Publizisten, Essayisten und Politikwissenschaftler auf der ganzen Welt gemacht.

Die begriffliche Minimalabsicherung, die den Erfolgsstatistiken der Demokratie unterlegt wird, heißt „electoral democracy“. Der Begriff ist jedoch theoretisch wie normativ anspruchslös und liegt in seiner konzeptionellen Innenausstattung noch deutlich unter den institutionellen Minimalia, wie sie Robert Dahl (1971) für sein Konzept der Polyarchie entwickelt hat. Wir schlagen einen Demokratiebegriff vor, der anspruchsvolleren normativen und analytischen Gütekriterien entspricht als die Nomenklatur von Freedom House.

Normativ muss er neben der notwendigen Bedingung freier Wahlen auch jene Teilregimes eines politischen Systems erfassen, die garantieren, dass die Wahlen für die demokratische Machtausübung „bedeutsam“ sind, zwischen den Wahlen die vertikale wie horizontale Verantwortlichkeit der Regierenden gegenüber den Regierten sicherstellen und die Gültigkeit von Normen und Institutionen demokratischer Herrschaft gewährleisten. Dazu ist ausdrücklich ein intakter Rechtsstaat zu zählen. Wir nennen dieses Konzept „eingebettete Demokratie“.

Das Konzept der eingebetteten Demokratie folgt der Idee, dass stabile rechtsstaatliche Demokratien doppelt eingebettet sind: intern – indem die einzelnen Teilregime der Demokratie durch ihre jeweils spezifische Interdependenz und Independenz den normativen und funktionalen Bestand sichern. Extern – indem die Teilregime der Demokratie in ermöglichende Bedingungen (Rahmen) der Demokratie eingebettet und gegen äußere wie innere Schocks und Destabilisierungstendenzen geschützt werden.

Die Teilregime der Demokratie

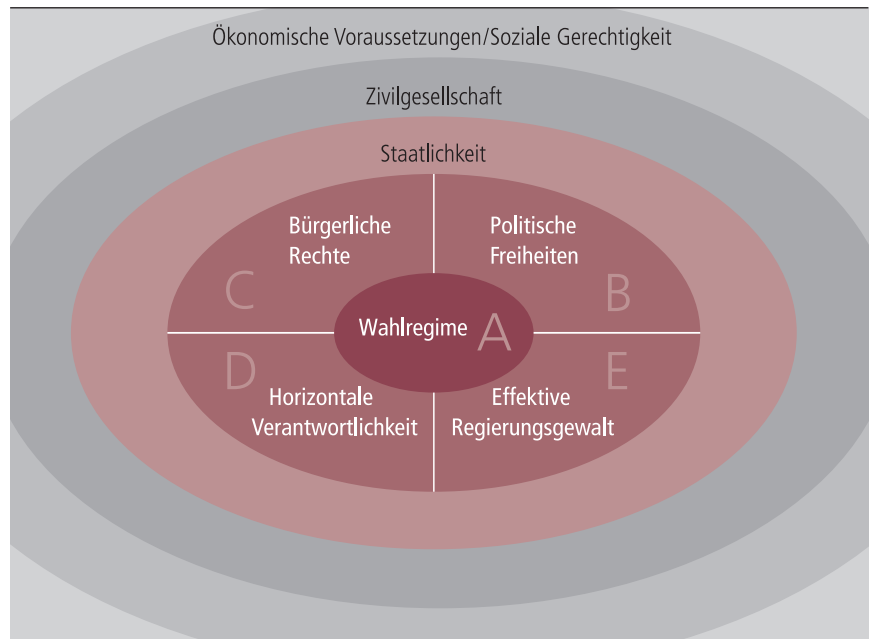
Fünf Teilregime definieren die eingebettete, rechtsstaatliche Demokratie: ein demokratisches Wahlregime (A), das Regime politischer Partizipationsrechte (B), das Teilregime bürgerlicher Freiheitsrechte (C), die institutionelle Sicherung der Gewaltenkontrolle (D) sowie die Garantie, dass die „effektive Regierungsgewalt“ der demokratisch gewählten Repräsentanten *de jure* und *de facto* gesichert ist (E). Unser Demokratiebegriff geht über Anthony Downs (1968), aber

Die Konzepte der „embedded democracy“ und „defective democracy“ wurden gemeinsam innerhalb des von Hans-Jürgen Puhle und dem Autor geleiteten DFG-Projekts „Defekte Demokratien“ entwickelt. Beide Konzepte dienen der WZB-Abteilung „Demokratie: Herausforderungen, Leistungsprofil und Strukturen“ als analytische Schlüsselkonzepte.

Zwischen normativer Demokratietheorie und empirischer Demokratieforschung klappt eine Lücke. Die hohe Komplexität der ersteren behindert ihren Einsatz in der empirischen Analyse. Die empirische Demokratieforschung übt sich häufig in theoretischer Enthaltensamkeit und simplifiziert die komplexe demokratische Herrschaftsform zur „electoral democracy“. Das Konzept der „embedded democracy“ versucht, dieses Dilemma zu überwinden, indem es einen theoretisch gehaltvolleren wie analytisch ergiebigeren Begriff von Demokratie für die empirisch vergleichende Forschung bereitstellt.

Polyarchie und Demokratie

Der von Robert Dahl geprägte Begriff der „Polyarchie“ (griechisch: Herrschaft der Vielen) bezeichnet in der modernen Politikwissenschaft ein System der freien Partizipation und des öffentlichen Wettbewerbs auf der Grundlage periodisch stattfindender Wahlen. In Abgrenzung zur „Demokratie“, die einen Idealzustand der voll entfalteten Herrschaft des Volks beschreibt, bezeichnet „Polyarchie“ den empirischen Ist-Zustand eines demokratischen politischen Systems.



auch Robert Dahls (1971) Polyarchieverständnis hinaus. Er ist aber dennoch „realistisch“, da er sich ausschließlich auf die institutionelle Architektur bezieht und die Output-Dimension wünschbarer Politikergebnisse nicht als definierende Merkmale der rechtsstaatlichen Demokratie betrachtet. Unser Demokratieverständnis liegt also zwischen Joseph Schumpeter und Hermann Heller. Sozialstaat, Fairness der Verteilung wirtschaftlicher Güter oder gar „Soziale Gerechtigkeit“ mögen wünschbare Politikergebnisse demokratischer Entscheidungsprozesse sein, konstitutiv-definierende Elemente sind sie nicht.

Dem Wahlregime kommt in der Demokratie die Funktion zu, den Zugang zu den zentralen staatlichen Herrschaftspositionen über einen offenen Wettbewerb an das Votum des Demos zu binden. Er nimmt unter den Teilregimen der „embedded democracy“ eine zentrale Position ein, weil es der sichtbarste Ausdruck der Volkssouveränität ist. Darüber hinaus stellt es aufgrund der offenen pluralistischen Konkurrenz um die zentralen Herrschaftspositionen auch die kardinale Differenz zur Autokratie dar.

Aus dem Blickwinkel des Prinzips der Herrschaftskontrolle sind Wahlen Sanktionsmechanismen, die sie zu folgenreichen, wenngleich zeitlich punktuellen Verfahren vertikaler Verantwortlichkeit werden lässt. Ein demokratisches Wahlregime ist also eine notwendige, aber längst nicht hinreichende Bedingung für demokratisches Regieren.

Die den Wahlen voraus- und über sie hinausgehenden politischen Partizipationsrechte vervollständigen die vertikale Demokratiedimension. Sie konstituieren die Arena der Öffentlichkeit als eine eigenständige politische Handlungssphäre, in der sich organisatorische und kommunikative Macht entfaltet. Ihre Funktion besteht in der Ermöglichung demokratischer Wahlen, indem diese an die pluralistischen Interessen komplexer Gesellschaften angeschlossen werden.

Konkret beinhalten sie zunächst eine uneingeschränkte Geltung des Rechts auf Meinungs- und Redefreiheit, des Assoziations-, Demonstrations- und des Petitionsrechts. Neben den öffentlichen müssen private Medien ein erhebliches Gewicht haben. Sowohl die Verbreitung als auch der Empfang von Informationen und Nachrichten darf keinen politisch motivierten Restriktionen unterliegen. Diese Öffentlichkeit erlaubt erst die volle Entfaltung der politischen und zivilen Gesellschaft. Erst als solche fördert sie die dauerhafte und sensitive Rückkopplung staatlicher Institutionen an die Interessen und Präferenzen der Gesellschaft.

Die Teilregime A und B bedürfen der Ergänzung durch die bürgerlichen Freiheits- und Abwehrrechte. Sie bilden noch vor der Institutionalisierung wechselseitiger Gewaltenkontrolle den zentralen Baustein für die Rechtsstaatsdimension der „embedded democracy“. Auf eine einfache Formel gebracht, beinhalten

Summary

Embedded Democracy

There is a gap between the normative theory of and the empirical research on democracy. On the one hand, the high complexity of the first often prevents its application in empirical research. The main stream of empirical research on democracy, on the other hand, simplifies the complex structure of democratic rule. The concept of „embedded democracy“ attempts to overcome the dilemma between overcomplexity and oversimplicity by providing a theoretically richer and analytically more fruitful notion of democracy for comparative research on democracy.

sie das Prinzip, dass der Staat an das geltende Recht gebunden ist und auf der Grundlage *a priori* klar definierter Normen handelt.

Den Kern liberaler Rechtsstaatlichkeit bilden die verfassungsmäßig verankerten materiellen Grundrechte. Sie sind individuelle Schutzrechte gegen den Staat als Exekutive, aber auch Rechte des Individuums gegen freiheitsgefährdende Übergriffe eines gewählten Gesetzgebers. Der Rechtsstaat wirkt als „Querverstrebung“ für institutionelle Minima demokratischer Wahlen und Partizipation.

Gewaltenteilung und horizontale Verantwortlichkeit

Als viertes konstituierendes Teilregime der rechtsstaatlichen Demokratie betrachten wir die Gewaltenteilung und die durch sie institutionalisierte „horizontale Verantwortlichkeit“. Die Institutionalisierung horizontaler Verantwortlichkeit der Staatsgewalten schließt eine zentrale Kontrollücke, die die übrigen Teilregime im demokratischen Grundgerüst noch offen lassen. Die horizontale Verantwortlichkeit der Gewalten betrifft die Frage der Herrschaftsstruktur und beinhaltet die Rechtmäßigkeit des Regierungshandelns und dessen Überprüfung mittels der Gewaltenkontrolle im Sinne einer balancierten wechselseitigen Interdependenz und Autonomie von Legislative, Exekutive und Judikative.

Das fünfte Teilregime betont die Notwendigkeit, dass es tatsächlich die gewählten Repräsentanten sind, die regieren. Das Kriterium der effektiven Regierungsgewalt legt fest, dass das Militär oder andere machtvolle Akteure, die keiner demokratischen Verantwortlichkeit unterworfen sind, nicht die (letzte) Verfügungsgewalt über bestimmte Politikbereiche haben. Dies wird insbesondere in vielen der jungen Demokratien in Lateinamerika, Ost-, Süd- und Südostasien verletzt, wo das Militär zum Teil autonome Politikdomänen in der Außen- und Sicherheitspolitik besitzt.

Die beschriebenen Teilregime können ihre Wirkung für die Demokratie nur dann voll entfalten, wenn sie wechselseitig „eingebettet“ sind. Wechselseitige Einbettung heißt sowohl unverzichtbare „Zulieferdienste“ für ein anderes Teilregime zu leisten, wie dies die Teilregime B (politische Partizipationsrechte) und C (bürgerliche Freiheitsrechte) für das Teilregime A (demokratische Wahlen) tun, als auch andere Teilregime an usurpierenden Übergriffen in angrenzende Sphären zu hindern, wie dies unter anderem die Teilregime C, D und E garantieren. Funktionale und normative Interdependenz wie Independenz charakterisieren den „Kommunikationscode“ zwischen den Teilregimen. Die jeweilige Balance ist fragil und von Demokratie zu Demokratie unterschiedlich.

Demokratie kann zwar in die genannten Teilregime disaggregiert werden, diese stehen aber in wechselseitigem Bezug zueinander. Die Eigenlogik eines Teilregimes wird durch diese Einbettung nicht aufgehoben, aber an demokratieschädlichen Übergriffen gehindert. Es ist also gerade die wechselseitige Einbettung der einzelnen Institutionen der Demokratie in ein Gesamtgeflecht institutioneller Teilregime, die erst die Demokratie funktions- und widerstandsfähig macht.

Analytisch ist die Differenzierung in Teilregime von erheblichem Vorteil. Sie erlaubt erstens eine präzisere Bestimmung der „Qualität“ einer Demokratie. Sie ermöglicht zweitens, bei Ländervergleichen eine besondere Häufung von Demokratiedefekten innerhalb einer Demokratie festzustellen. Drittens erlaubt sie, systematischer zu verfolgen, wie Defekte in einem Teilsystem andere Teilsysteme infizieren, damit die demokratische Logik zunehmend aushöhlen und zur schleichenden Autokratisierung führen: und dies trotz periodisch stattfindender pluralistischer Wahlen.

Sozioökonomischer Kontext und Zivilgesellschaft

Jede Demokratie ist in eine Umwelt eingebettet. Sie umschließt die Demokratie, ermöglicht und stabilisiert sie. Ihre Beschädigung zieht häufig Defekte und Destabilisierungen der Demokratie nach sich. Diese Einbettungsrahmen sind Möglichkeitsbedingungen, aber sie sind keine definierenden Bestandteile der Demo-



Wolfgang Merkel [Foto: Marc Schelewsky]

Wolfgang Merkel, geboren 1952 in Hof, Bayern, studierte Geschichte, Politische Wissenschaft und Sport/ Sportwissenschaft, 1980 Staatsexamen, 1985 Promotion, 1992 Habilitation in Politischer Wissenschaft an der Universität Heidelberg, lehrte in Bielefeld, Mainz und Heidelberg, dort seit 1999 Professor für Politikwissenschaft. Seit April 2004 Direktor der WZB-Abteilung „Demokratie: Strukturen, Leistungsprofil und Herausforderungen“.

kratie selbst. Die wichtigsten dieser externen Einbettungsrahmen sind: sozio-ökonomischer Kontext, Zivilgesellschaft und internationale Integration.

Der Zusammenhang von wirtschaftlicher Entwicklung und Demokratiefähigkeit ist seit 40 Jahren immer wieder statistisch getestet worden und hat sich als außerordentlich stabil erwiesen. Eine entwickelte Wirtschaft, die krasse Armut verhindert, die Sozialstruktur pluralisiert und materielle und kognitive Ressourcen in einer Gesellschaft nicht eklatant ungerecht verteilt, ist ein Schutzschild für die Demokratie und trägt in der Regel auch zur rechtsstaatlichen und partizipativen Qualität eines demokratischen Gemeinwesens bei. Umgekehrt gilt: ihre Abwesenheit oder rasche Niveauveränderung nach unten ist der Stabilität und Qualität von rechtsstaatlichen Demokratien abträglich.

Die Überzeugung, dass eine entwickelte Zivilgesellschaft zur Stärkung der Demokratie beiträgt, hat eine lange Tradition. Sie stützt sich auf gewichtige Argumente, wie sie in der politischen Philosophie der frühen Neuzeit von John Locke über Montesquieu und Alexis de Tocqueville bis zu Ralf Dahrendorf und Jürgen Habermas entwickelt wurden. Die vier wichtigsten Kernargumente, die zugleich zentrale demokratietheoretische Funktionen der Zivilgesellschaft angeben, können hier nur genannt werden:

- Schutz vor staatlicher Willkür: die Locke'sche Funktion
- Schule der Demokratie: die Tocqueville'sche Funktion
- Balance zwischen staatlicher Autorität und ziviler Gesellschaft: die Montesquieu'sche Funktion
- Öffentlichkeit und Kritik: die Habermas'sche Funktion

Internationale Integration

Die Einbindung in internationale, vor allem regionale, wirtschaftliche oder demokratisch-politische Organisationen ist ebenfalls von erheblicher Bedeutung für die Stabilität und Qualität einer Demokratie. Als historisch erfolgreichste internationale Einbettung von Demokratien erwies sich die Europäische Union bzw. ihre Vorläuferorganisationen, die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS), die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und die Europäische Gemeinschaft (EG).

Die frühe Integration der Bundesrepublik Deutschland und Italiens 1951 in die EGKS, die Aufnahme der postautoritären Regime Griechenlands, Spaniens und Portugals in den 1980er Jahren stabilisierten die jungen Demokratien ebenso, wie nach 1989 die volle Demokratisierung der osteuropäischen Beitrittsstaaten vorangetrieben wurde. Die Kombination von marktwirtschaftlicher Interessen- und demokratischer Wertegemeinschaft macht die EU zu einem Modell, das bisher einzigartig in der Welt ist.

Je dichter, konsolidierter und widerstandsfähiger diese „äußeren“ Einbettungen der Demokratie sind, umso unangreifbarer sind auch deren interne Teilregime gegenüber externen Bedrohungen. Je dichter die Interdependenz zwischen den Teilregimen institutionalisiert ist, je stärker die Kooperation zwischen den jeweiligen Akteuren dieser Regime und je höher die Akzeptanz und der Respekt vor der jeweiligen Independenz, desto demokratischer ist das Gesamtregime.

Ebenso gilt der Umkehrschluss: Je schwächer die äußeren Einbettungen, je geringer der Respekt und die Kooperation zwischen den Akteuren der Teilregime, desto eher haben wir es mit defekten Demokratien zu tun. Wenn die Einbettungen zerbrechen, geraten Demokratien auf die abschüssige Ebene einer nur schwer aufzuhaltenden Autokratisierung.

Weiterführende Literatur:

Aurel Croissant, Wolfgang Merkel (Eds.), Consolidated or Defective Democracies? Problems of Regime Change, special issue of Democratization, Vol. 11, No. 5, Winter 2004, 235 S.

Wolfgang Merkel, Hans-Joachim Puhle u.a., Defekte Demokratien, Opladen: Westdeutscher Verlag 2003, 2004, 2 Bände, 336 S. und 310 S.