

Andreas Kost, Peter Massing,  
Marion Reiser (Hg.)

# **HANDBUCH** **DEMOKRATIE**

**LESEPROBE**



**WOCHEN  
SCHAU  
VERLAG**

# Inhalt

<b>I</b>	<b>Einleitung</b>	
	ANDREAS KOST, PETER MASSING, MARION REISER .....	9
<b>II</b>	<b>Ideengeschichtliche Grundlagen der Demokratie</b>	
	BERND LADWIG .....	23
<b>III</b>	<b>Kernbegriffe und theoretische Grundlagen der Demokratie</b>	
	FRANZISKA MARTINSEN .....	41
<b>IV</b>	<b>Typen moderner Demokratie</b>	
	<b>Demokratische und nicht-demokratische Herrschaftsformen</b>	
	FRANK DECKER .....	61
	<b>Direkte und repräsentative Demokratie</b>	
	ANDREAS KOST .....	79
	<b>Konsens- und Mehrheitsdemokratie</b>	
	MARCEL SOLAR .....	91
	<b>Parlamentarische, präsidentielle und semipräsidentielle Regierungsformen</b>	
	FRANK DECKER .....	107
<b>V</b>	<b>Das Demokratiemodell der Bundesrepublik Deutschland</b>	
	<b>Historische Grundlagen</b>	
	EVERHARD HOLTSMANN .....	129
	<b>Grundlegende Prinzipien</b>	
	EVERHARD HOLTSMANN .....	141
	<b>Das Institutionengefüge des bundesdeutschen Regierungssystems</b>	
	RAY HEBESTREIT, KARL-RUDOLF KORTE .....	157
	<b>Interessen- und Politikvermittlung in der Demokratie: Zur Rolle von politischen Parteien und anderen intermediären Organisationen</b>	
	UWE JUN .....	175

<b>Entscheidungsprozesse im Demokratiemodell</b>	
HELMAR SCHÖNE .....	193
<b>Die Europäisierung der deutschen Demokratie</b>	
EMANUEL RICHTER .....	207
<b>Lokale und regionale Demokratie im deutschen Mehrebenensystem</b>	
MARION REISER .....	221
<b>Demokratie in der Einwanderungsgesellschaft</b>	
SYBILLE MÜNCH .....	247
<b>VI Die Zukunft der Demokratie</b>	
<b>Postdemokratie</b>	
CHRISTOPH HELD, DIRK JÖRKE .....	263
<b>Algorithmen, Bots und Trolle: Vom Ende der demokratischen Öffentlichkeit, wie wir sie kennen</b>	
ULRIKE KLINGER .....	271
<b>Demokratie in der Krise?</b>	
WOLFGANG MERKEL, SASCHA KNEIP .....	281
<b>VII Der Zusammenhang von Demokratie, Politikdidaktik und politischer Bildung</b>	
PETER MASSING .....	295
<b>VIII Literaturverzeichnis .....</b>	<b>309</b>
<b>IX Sachregister .....</b>	<b>347</b>
<b>X Autor*innen .....</b>	<b>361</b>

**Dieses Buch  
will ich  
haben!**

# Einleitung

**Andreas Kost, Peter Massing, Marion Reiser (Hg.)**

Ein Handbuch Demokratie herauszugeben, erfordert eine Reihe von Entscheidungen. Die erste ist die über den Demokratiebegriff, der dem Handbuch zugrunde gelegt werden soll. Dies ist keine einfache Entscheidung. Zum einen wird der Begriff Demokratie oftmals zwanglos und in unterschiedlichen Zusammenhängen verwendet, zum anderen ist „Demokratie“ wie kaum ein anderer Begriff zu einem Signalwort für positive Wertungen in der Sprache der Politik geworden. Und wie kaum ein anderer Begriff schillert er in seiner Bedeutung, so dass er weniger der Verständigung als der Auseinandersetzung dient (Scharpf 1970, 8). Nun sind auch in der politischen Alltagssprache kaum einheitliche und genaue Definitionen zu erwarten. Wer sie jedoch in der Politikwissenschaft erwartet, findet dort zwar präzisere Definitionsvorschläge, aber kaum weniger Streit um den Demokratiebegriff (vgl. Hättich 1967, 11 ff.). So liest man schon bei George Burdeau (1956, 5), die heutige Demokratie sei eine Philosophie, eine Lebensform, ja sogar eine Religion und u. a. auch eine Regierungsform, und C. J. Friedrich spricht 1959 in seinem Buch „Demokratie als Herrschafts- und Lebensform“ bezogen auf Demokratie von einem vieldeutigen Sprachgebrauch (Friedrich 1959, 9). Dies hat sich bis heute nicht geändert, und die Inflationierung des Demokratiebegriffs, den Sartori diagnostiziert (Sartori 1992, 12), hat sich eher noch verstärkt. Bezeichneten sich in den 1970er Jahren alle politischen Systeme als Demokratien, auch Diktaturen, scheint mittlerweile alles und jedes mit dem Begriff „Demokratie“ oder „demokratisch“ verbunden zu werden, um es so in besonderer Weise zu adeln. Genannt seien exemplarisch demokratisches Handeln und Verhalten, demokratische Erziehung, demokratische Verantwortung, Demokratiebewusstsein, Demokratiebildung, Demokratiekompetenz, demokratisches Lernen, demokratischer Unterricht, demokratisches System, demokratische Verfahren, Demokratiepädagogik. Die Begriffe oder Verbindungen ließen sich endlos fortsetzen. Sartori spricht von der „verworrenen Demokratie“ und meint die Verworrenheit der Begriffe. Auf welcher Ebene auch immer und gleichgültig in welchem Zusammenhang, „demokratisch“ ist offensichtlich bloß noch eine Chiffre der Zustimmung, gleich brauchbar als Feldzeichen des Angreifers wie des Verteidigers beliebiger Positionen (Scharpf 1970, 8). In einem solch expansiven Verständnis lösen sich die Konturen des Begriffs zunehmend

auf. Vor diesem Hintergrund ist es bereits ein erster wichtiger – wenngleich umstrittener – Schritt, „Demokratie“ allein auf einen politischen Kontext zu beziehen, wie von Giovanni Sartori und anderen Demokratietheoretikern vorgeschlagen (Sartori 2006). Aber auch nach einer solchen Eingrenzung von Demokratie als Systembezeichnung bleibt der Begriff unscharf. Es gibt unterschiedliche Formen von Demokratie und unterschiedliche Versuche, sich dem Begriff anzunähern. Eine unumstrittene Definition liegt nicht vor.

Mit dieser begrifflichen Unschärfe könnte man vielleicht leben, bestünde nicht die Notwendigkeit, „Demokratie“ zu definieren, weil es einen praktischen Bedarf an konzeptioneller Klarheit gibt (Marschall 2014, 12). So existieren häufig utopische und idealisierte Vorstellungen von Demokratie und überzogene Anforderungen an die Leistungsfähigkeit demokratischer Systeme, die sich weit von der Realität entfernt haben und vor denen die alltägliche Praxis demokratischer Wirklichkeit unscheinbar, wenn nicht abstoßend wirken muss. Andererseits führen diese Wirklichkeit sowie Enttäuschungen über Teilrealitäten der Demokratie leicht zu einer emotionalen Ablehnung und Skepsis gegenüber der Demokratie überhaupt. Unverständnis und Unkenntnis gegenüber dem demokratischen System aber und mangelnde Sensibilität gegenüber seinem Sinn wirken auf die Demokratie zurück und führen zu Veränderungen, die sich unkontrolliert vollziehen und die häufig so nicht gewollt sind. Eine politische Kultur, die um die Voraussetzungen, die Funktionsbedingungen, den Sinn und den Wert der Demokratie nicht mehr weiß, vermag auch Konsistenz und Kontinuität dieser politischen Ordnung nicht zu verbürgen. Für die Demokratie ist die Übereinstimmung über die politische Ordnung wesentlich, und daher bedarf diese Ordnung wie keine andere des Verstehens durch seine Bürger\*innen. Denn in diesem System sind diese selbst Funktionsträger\*innen und sie sind in das demokratische System selbst eingefügt. Somit ist die Notwendigkeit, dieses System zu verstehen und die eigene Rolle darin, unmittelbar gegeben.

Auch die zunehmenden Krisen- und Problemdiagnosen der Demokratie, die unter anderem in den Debatten um „Postdemokratie“ und „simulative Demokratie“ ihren Ausdruck finden, erfordern eine konzeptionelle Klärung des Konzepts und eine empirische Analyse der Demokratie. Weitere gesellschaftliche und politische Anforderungen, die ein konzeptionell klareres Konzept von Demokratie notwendig machen, ergeben sich zum Beispiel aus den Debatten rund um die Legitimation und die Demokratisierung der Europäischen Union. Reformvorschläge in diesem Zusammenhang sind nur sinnvoll, wenn klar ist, was man unter Demokratie versteht. Das Gleiche gilt für die aktuelle Situation, in der die Transformationsbewegungen hin zur Autokratie diejenigen hin zur

Demokratie deutlich überschreiten. Der Kampf der Autokratie gegen die Demokratie wird heute immer häufiger im Namen der Demokratie selbst geführt. Der Konflikt zwischen Autokratie und Demokratie ist inszeniert als der Kampf um die „wahre“ Demokratie. Umso wichtiger ist es also, Demokratien von Nichtdemokratien unterscheiden zu können. Und Autokratien sind in ihrem Wesenskern antidemokratisch.

Bisher sind allerdings unzählige und unterschiedliche Versuche einer Abgrenzung unternommen worden, ohne dass es gelungen wäre, eine unumstrittene Definition von Demokratie vorzulegen. Dennoch ist zumindest eine Annäherung an das Konzept der Demokratie, das als Referenzmodell gelten könnte, notwendig. Dabei erfordert jede Annäherung an die Demokratie erst einmal einen Konsens über die Bedeutung und Facetten des Begriffs herzustellen, um ein – unvermeidlicherweise stets vorläufiges – Verständnis von Demokratie zu entwickeln (Marschall 2014, 12). In diesem vorläufigen Verständnis ist die Demokratie in ihrer Komplexität und Kompliziertheit auf die zentralen Grundsätze reduziert, nach denen eine entsprechende politische Ordnung organisiert ist. Diese stellen einen auf inhaltlichen und methodischen Überlegungen beruhenden Ausschnitt aus der Wirklichkeit dar. Indem einige zentrale Gesichtspunkte hervorgehoben und um viele Einzelheiten reduziert werden, wird Demokratie gedanklich hantierbar.

Alle politischen Ordnungsvorstellungen, die sich als Demokratie verstehen, beanspruchen für sich „government of the people, by the people, for the people“ (Abraham Lincoln) zu sein. Das heißt, die Herrschaft geht aus dem Volk hervor (of) und wird durch das Volk (by) und in seinem Interesse (for) ausgeübt. Demokratie ist eng verwandt mit dem Prinzip der Volkssouveränität, nach dem alle Staatsgewalt vom Volk ausgeht und sich vor dem Volk legitimieren muss. Ausgeübt werden kann demokratische Herrschaft zum einen unmittelbar durch das Volk in Volksversammlungen oder durch Abstimmungen in Volksentscheiden, zum anderen durch gewählte Personen, d. h. Repräsentant\*innen. Demokratische Herrschaftsausübung dient dem Wohle und Nutzen des Volkes und nicht der jeweils Herrschenden.

Dennoch ist die Demokratie keine klar definierte Staatsform, die auf eine ganz bestimmte Art „so und nicht anders“ funktioniert. Es gibt unterschiedliche Formen von Demokratie.

Die Demokratie der Bundesrepublik Deutschland versteht sich als demokratischer Verfassungsstaat und ist eine Kombination aus drei Demokratiemodellen: In der Verfassungsdemokratie steht niemand oberhalb der Verfassung und damit des Rechts, auch das Volk nicht. In der Konkurrenzdemokratie ent-

scheiden nicht alle über alles, sondern relativ kleine Gruppen Gewählter sind mit den politischen Entscheidungen betraut. Die Existenz politischer Eliten sowie politische Führung gilt nicht als Verstoß gegen die Idee der Demokratie. In der repräsentativen Demokratie werden Abgeordnete gewählt, die im Namen des Volkes, aber ohne dessen bindenden Auftrag das Gemeinwohl gestalten. Die Repräsentant\*innen müssen sich gegenüber den Repräsentierten politisch verantworten (vgl. Pitkin 1967).

Der demokratische Verfassungsstaat ist durch folgende Merkmale geprägt: rechtliche Gleichheit aller Bürger\*innen, allgemeines Wahlrecht, umfassende Partizipationsrechte und -chancen der Bürger\*innen, diskursive Öffentlichkeit, Geltung des Mehrheitsprinzips, Herrschaftsanvertrauung auf Zeit, gewaltenteilige Organisation der Staatsgewalt, Mehrparteiensystem, Parteienwettbewerb, Pluralismus der Interessenverbände, offener politischer Willensbildungsprozess und freie Entfaltungsmöglichkeiten der Opposition (vgl. Schmidt 2019, 2 ff.).

Das vorliegende Handbuch Demokratie versteht sich als eine Annäherung an zentrale Elemente der Demokratie und als Referenzmodell. Es wendet sich an Studierende der Politikwissenschaft, an Lehrer\*innen eines Faches der politischen Bildung, an Tätige in der außerschulischen politischen Bildung und an alle an Demokratie und Politik Interessierten.

Bezogen auf die Bundesrepublik Deutschland setzt es sich mit historischen Grundlagen und grundlegenden Prinzipien der Demokratie in Deutschland auseinander, mit dem Institutionengefüge, der Interessenvermittlung durch politische Parteien und anderen intermediären Institutionen und mit Entscheidungsprozessen in der Demokratie. Eingerahmt wird dieses Referenzmodell durch Beiträge zu ideengeschichtlichen und theoretischen Grundlagen, durch eine Typologie demokratischer und nichtdemokratischer Herrschaft sowie verschiedener Formen der Demokratie: direkte und repräsentative Demokratie, Konsens- und Mehrheitsdemokratie, parlamentarische, präsidentielle und semi-präsidentielle Regierungsformen. Hinzu kommen europäische und regionale Aspekte der Demokratie sowie Herausforderungen der Demokratie durch Migration und Veränderungen demokratischer Öffentlichkeit. Zum Abschluss wird die Frage diskutiert, ob wir mittlerweile in einer Postdemokratie leben und ob sich die Demokratie in einer Krise befindet. Abgerundet wird der Band durch einen Beitrag, der versucht den Zusammenhang von Demokratie, Politikdidaktik und politischer Bildung aufzuklären.

## Zu den Beiträgen

Die Beschäftigung mit der Ideengeschichte der Demokratie kann wichtige Erklärungsleistungen für die Formen und Begründungen der Demokratie der Gegenwart erbringen. Denn in Geschichte und Politik ist keine Frage endgültig beantwortet, aber auch kein Konflikt, keine Idee, keine Illusion, keine Legende ist endgültig verloren gegangen, und die Entschlüsselung dieser historischen „Denkspuren“ in unserem aktuellen Demokratieverständnis ist eine wichtige Möglichkeit, Demokratie „besser zu verstehen“. Eine Annäherung an das Konzept „Demokratie“ muss in den Blick nehmen, wann und wofür der Begriff erstmalig entwickelt und in der politischen Wirklichkeit angewendet wurde. Die historische Demokratieforschung greift dazu weit in die Geschichte zurück.

Vor diesem Hintergrund erläutert *Bernd Ladwig* die ideengeschichtlichen Grundlagen der Demokratie. Er geht von der These aus, dass zur Demokratie die vier Merkmale der ausdrücklich akzeptierten innerweltlichen Verantwortung, der Inklusivität, der Gleichheit und der Partizipation gehören, die Raum für unterschiedliche Auslegungen sowie Antworten auf historisch-spezifische Herausforderungen sind. Er untersucht die Entstehung, Anerkennung und Verwirklichung dieser Merkmale in der Antike, im Mittelalter und der Neuzeit sowie der Moderne.

Die zeitgenössische Demokratietheorie bildet die Grundlage für den Beitrag von *Franziska Martinsen*. Sie führt anhand von drei Fragen in das derzeitige demokratietheoretische Konfliktfeld ein und zeigt, wie kontrovers sich die Diskussion um die Kernbegriffe der Demokratie darstellt. Ausgehend von der Frage, wie krisenhaft die Demokratie ist, analysiert sie im Anschluss an den „Sortierungsvorschlag“ von Hubertus Buchstein „empirische Demokratietheorien“, „formale Demokratietheorien“ und „normative Demokratietheorien“. Im Zusammenhang der aktuellen normativen Demokratietheorien diskutiert sie Kontroversen um die Kernbegriffe der Demokratie: „Demos“, „Beteiligung“ und „Begründung“ und ihre Auswirkungen auf das gegenwärtige Demokratieverständnis.

Die Grundfrage, wie sich demokratische von nichtdemokratischen Herrschaftsformen unterscheiden lassen sowie ihre Abgrenzungen in der Demokratieforschung und der Diktaturforschung, ist Gegenstand des Beitrages von *Frank Decker*. Was sind die kennzeichnenden Merkmale der Demokratie, was prägt das Verhältnis von Demokratie und Verfassungsstaat und wie werden „autoritäre Regime“ definiert? Der Autor gelangt, auch in Auseinandersetzung mit der Totalitarismustheorie, zusammenfassend zu einer dreiteiligen Typologie der Herrschaftsformen: „Demokratie“, „autoritäres Regime“ und „totalitäres Regime“, de-



nen er jeweils charakteristische Eigenschaften zuordnet und deren empirische Verbreitung er überprüft.

Demokratie gibt es in einer Vielfalt von Formen. Strukturelle Unterschiede moderner Demokratien ergeben sich einerseits durch die Art der Entscheidungsprozesse und Regierungsstile, andererseits durch die Beziehungen der politischen Institutionen zueinander. Unter anderem wird zwischen direkter und repräsentativer Demokratie unterschieden, zwischen Konsens- und Mehrheitsdemokratie sowie zwischen parlamentarischen, präsidentiellen und semipräsidentiellen Regierungsformen in der Demokratie. Dabei müssen sich die verschiedenen Formen, wie die folgenden Darstellungen im Einzelnen zeigen, nicht gegenseitig ausschließen. Bei den meisten dieser Unterscheidungen geht es auch nicht von vornherein um mehr oder weniger Demokratie, sondern zunächst lediglich um unterschiedliche Wege ihrer praktischen Organisation.

*Andreas Kost* setzt sich mit Formen der direkten Demokratie und der repräsentativen Demokratie auseinander. Während direkte Demokratie die unmittelbare Einwirkung der Bürger\*innen auf politische Entscheidungen meint, ist das Kennzeichen der repräsentativen Demokratie, dass das Volk Repräsentant\*innen wählt, die in Repräsentationskörperschaften, also in Parlamenten, Entscheidungen beraten und treffen. Der Autor zeichnet die grundsätzliche historische Entwicklung der Demokratie nach, in der die Elemente „direkt“ und „repräsentativ“ nach und nach auftauchten. Dabei geht es im aktuellen Demokratieverständnis nicht um ein „Entweder-oder“, sondern um ein „Sowohl-als-auch“, denn direktdemokratische Elemente können die repräsentative Demokratie entlasten. Durch die Einführung direktdemokratischer Elemente ließe sich die Kluft zwischen Bürgerschaft und Politik verringern und sie könnten als Korrektiv zum parlamentarischen Normalverfahren wirken.

Formen der Demokratie lassen sich auch im Hinblick auf Entscheidungsprozesse und Regierungsstile unterscheiden. Konsensdemokratie und Mehrheitsdemokratie ist eine Demokratietypologie, die in der politikwissenschaftlichen Demokratieforschung eine zentrale Rolle spielt. *Marcel Solar* diskutiert zunächst die am stärksten rezipierte Demokratietypologie von Lijphart und setzt sich mit seinen zentralen Annahmen und Ergebnissen auseinander. Darauf aufbauend stellt er weitere Ansätze des Demokratievergleichs vor, wie zum Beispiel die Vetospieler-Theorie von George Tsebelis, der ebenfalls auf den Grad der Konzentration von Macht als entscheidendem Abgrenzungsmerkmal demokratischer Regierungssysteme abstellt. Die zentrale Frage, die dabei im Fokus der Betrachtung steht, lautet: Wie ist Macht in einem politischen System verteilt und in welcher Weise müssen politische Akteure miteinander agieren, um poli-

tische Entscheidungen zu treffen? Die Unterscheidung in Mehrheits- und Konsensdemokratien hilft dabei, die Vielzahl von demokratischen Regierungssystemen zielführend zueinander ins Verhältnis zu setzen.

Hinsichtlich der Beziehungen zwischen den einzelnen politischen Institutionen wird zwischen parlamentarischen und präsidentiellen Formen der Demokratie als Grundformen der repräsentativen Demokratie unterschieden. Im Zentrum des Vergleichs steht die Organisation des Verhältnisses von Parlament und Regierung bzw. von Legislative und Exekutive. Der Beitrag von *Frank Decker* setzt sich mit diesen Formen auseinander, indem er unterschiedliche Typologien diskutiert. Ausgehend von dem britischen Klassiker der Parlamentstheorie Walter Bagehot, der wichtige Grundlagen des Vergleichs gelegt hat, stellt der Autor zunächst die Typologie von Douglas Verney vor, der den beiden Typen „parlamentarische“ und „präsidentielle“ Demokratie elf Merkmale zugeordnet hat. Die Kontroverse, ob es neben dieser Dichotomie noch Varianten oder Mischformen gibt, hat sich vor allem am „semipräsidentiellen“ Typus entzündet, wobei dessen begriffliche Bestimmung letztlich uneindeutig blieb. In Auseinandersetzung mit der Typologie Winfried Steffanis, der davon ausgeht, dass für die Unterscheidung zwischen den beiden Grundtypen ein einziges Kriterium genügt, nämlich die Abberufbarkeit oder Nichtabberufbarkeit der Regierung, und der damit Mischtypen logisch ausschließt, entwickelt der Autor eine eigene Typologie, die zwei reine und zwei Mischtypen enthält. Die neueste Typologie, die Frank Decker positiv hervorhebt, stammt von Mahir Tokath. Dennoch bleibt es schwierig, wie der Autor zum Schluss zeigt, die Verbreitung der jeweiligen Regierungsformen empirisch zu erfassen.

Im Fokus der folgenden Beiträge steht die Demokratie der Bundesrepublik Deutschland, ihre verfassungsmäßigen Grundlagen, ihre zentralen Prinzipien, ihr Institutionengefüge sowie der politische Willensbildungs- und Entscheidungsprozess.

*Everhard Holtmann* beginnt im Rahmen der historischen Grundlagen der Bundesrepublik Deutschland mit dem Grundgesetz, das zunächst als provisorische Verfassung gedacht war, dessen Vorläufigkeit in den ersten vier Jahrzehnten der Bundesrepublik jedoch weitgehend in den Hintergrund trat und das breit akzeptiert wurde. Auch als gesamtdeutsche Verfassung erhielt das Grundgesetz eine hohe Zustimmung, auch wenn der Verzicht auf eine neue, gesamtdeutsch erarbeitete Verfassung immer wieder einmal kritisiert wird. Die Architektur der innerstaatlichen „Normalverfassung“ sieht der Autor in den Grundrechten sowie den ebenfalls wertbezogenen Organisationsnormen der Demokratie, der Gewalt-

tenteilung, des Rechtsstaates, des Bundesstaates und des Sozialstaates, die in ihrer konkreten Ausgestaltung die Ergebnisse eines historischen Lernprozesses sind, in denen die Erfahrungen der Weimarer Republik und ihres Untergangs sowie des nationalsozialistischen Unrechtsregimes die zentrale Rolle spielen. Insbesondere in der herausgehobenen Bedeutung der Grundrechte, aber auch im pluralistischen Demokratieverständnis sowie in der dezidiert parlamentarischen und Parteien bejahenden Demokratie unterscheidet sich das Demokratiemodell der Bundesrepublik von dem der Weimarer Republik. Der Beitrag schließt mit einer Diskussion der Anzeichen einer Entfremdung der Bevölkerung zu diesem Verfassungsverständnis, das im Osten Deutschlands deutlich stärker zu sein scheint als im Westen.

Die Auswirkungen der historischen Erfahrungen zeigen sich auch in den grundlegenden Prinzipien der bundesrepublikanischen Demokratie, mit denen sich *Everhard Holtmann* im nachfolgenden Kapitel beschäftigt. Dies gilt für die Entwicklung vom formalen zum materiellen Rechtsstaat, für den sozialen Rechtsstaat und das Sozialstaatsprinzip, für das Demokratieprinzip und seine Konkretisierung im Grundgesetz ebenso wie für die dortigen föderalistischen Verfassungsprinzipien. Besonders die Dynamik zwischen konkurrierendem und kooperativem Föderalismus, von der „Politikverflechtungsfalle“ bis zu den neueren Tendenzen der Unitarisierung, sind aktuell in die Kritik geraten.

Die parlamentarische Demokratie in Deutschland ist geprägt durch ein besonderes Institutionengefüge des Regierungssystems. Die zentralen Verfassungsinstitutionen sind dabei der Bundestag, die Bundesregierung und der Bundespräsident, die in ihrem Zusammenwirken in dem Beitrag von *Ray Hebestreit* und *Karl-Rudolf Korte* beleuchtet werden. Der Bundestag, der durch den Dualismus von Regierungsmehrheit und Opposition geprägt ist, steht dabei im Zentrum. Auch die Bundesregierung, deren Arbeitsweise durch die drei Organisationsprinzipien – das Kanzlerprinzip, das Ressortprinzip und das Kollegialprinzip – gekennzeichnet ist, sind für die Regierungsorganisation ebenfalls von großer Bedeutung. Der Bundespräsident ist dagegen das schwächste der drei Verfassungsorgane. Dennoch erfüllt der Bundespräsident wichtige Funktionen im politischen System. Der Beitrag schließt mit einem Kapitel über das Politikmanagement im Institutionengefüge des deutschen Regierungssystems.

Am politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess sind in der Demokratie der Bundesrepublik vor allem die Parteien und andere intermediäre Organisationen, wie Interessengruppen, soziale Bewegungen, NGOs, Medien u. a. beteiligt. Interessenvermittlung ist ein essenzieller Bestandteil der pluralistischen Demokratie der Bundesrepublik Deutschland. Im Zentrum dieses Pro-

zesses stehen die Parteien, deren Dominanz immer wieder konstatiert wird. *Uwe Jun* analysiert in seinem Beitrag vor allem die Rolle der Parteien, aber auch die Rolle anderer intermediärer Organisationen bei der Interessenvermittlung in der Demokratie. Er erarbeitet zu Beginn die spezifischen Vorstellungen von sozialer und politischer Repräsentation, die der Idee der repräsentativen Parteiendemokratie zugrunde liegen, um dann die Form der Parteiendemokratie in Deutschland zu konkretisieren. Darüber hinaus setzt er sich mit der Bedeutung der Verbände und Nichtregierungsinstitutionen im System der Interessenvermittlung auseinander und diskutiert aktuelle Herausforderungen der Interessenvermittlung vor dem Hintergrund der zunehmenden Bedeutung der neuen sozialen Medien.

Mit der Analyse politischer Entscheidungsprozesse, die den Kern von Politik ausmachen, beschäftigt sich der Beitrag von *Helmar Schöne*. Er schenkt dabei der Mikroebene von Politik besondere Aufmerksamkeit und verdeutlicht den Unterschied zwischen Government-Forschung und Governance-Forschung. Er stellt danach vier Modelle zur Analyse politischer Entscheidungsprozesse vor, die zwar unterschiedliche Schwerpunkte haben, sich gegenseitig aber nicht ausschließen, sondern verbinden lassen. Anhand des Politikzyklus, der mittlerweile auch in der politischen Bildung genutzt wird, konkretisiert er dann eine politikwissenschaftliche Analyse am Entscheidungsprozess im Parlament.

Zu den aktuellen Herausforderungen der Demokratie in Deutschland gehört zum einen die zunehmende Auslagerung klassischer nationaler Regierungsfunktionen in die Europäische Union, zum anderen der Tatbestand, dass Deutschland zu einer Einwanderungsgesellschaft geworden ist mit der entsprechenden migrationsbedingten Heterogenität.

Im Zentrum des Beitrags von *Emanuel Richter* steht die Europäisierung der deutschen Demokratie, die ein sehr prägendes politisches Systemmerkmal der Bundesrepublik bildet. Ihr Kern ist das Spannungsverhältnis zwischen nationalen Systemmerkmalen und europapolitischen Einflussfaktoren. Richter stellt in seinem Beitrag die historisch gewachsenen Tendenzen und Dynamiken der Europäisierung der deutschen Demokratie dar, die von Anfang an verfassungsrechtlich verankert worden waren. Auch die Länder und Kommunen in der föderalistischen Bundesrepublik Deutschland sind dabei eng in die Europäisierung der deutschen Demokratie eingebunden. Innerhalb der Europäisierungsgeschichte wird auch die Rolle Deutschlands in der EU skizziert, um anschließend das Übergewicht institutioneller Demokratieformen gegenüber partizipativen Elementen im Prozess der Europäisierung zu problematisieren.

Der Beitrag von *Marion Reiser* nimmt ebenfalls eine Mehrebenenperspektive auf das deutsche Regierungssystem ein. Sie fokussiert dabei auf die Ausgestaltung und Einbettung der subnationalen Ebenen in das deutsche Mehrebenensystem. Ausgehend von normativen Vorstellungen und Zielen, die damit verbunden werden, beleuchtet sie zunächst die regionale Demokratie. Neben den Charakteristika des deutschen Verbundföderalismus und den Implikationen für die regionale Demokratie stellt sie die unterschiedlichen Demokratiemuster dar, die sich in den Ländern herausgebildet haben. Der letzte Teil des Beitrags beschäftigt sich mit den Spezifika und Ausprägungen der lokalen Demokratie. Dabei zeigt sie, warum die Kommunen nicht nur für die Daseinsvorsorge und die konkreten Lebensverhältnisse der Bürger\*innen vor Ort zentral sind, sondern auch als Keimzelle für die Demokratie im Gesamtstaat bezeichnet werden.

Die Frage nach den theoretischen und empirischen Herausforderungen der migrationsbedingten Heterogenität der Bundesrepublik Deutschland bildet den Kern des Beitrags von *Sybille Münch*. Die daraus resultierenden Probleme werden, bezogen auf die Dimensionen der Inklusion, anhand der politischen Repräsentation und der politischen Partizipation erörtert. Gleichzeitig werden diese zu grundlegenden demokratietheoretischen und migrationsethischen Debatten in Beziehung gesetzt, um zum Abschluss die Frage zu diskutieren, welche Rolle Migration bei der Entstehung und der Zunahme rechter Einstellungen und rechtspopulistischer Parteien gespielt hat und spielt.

Dieser Beitrag bildet einen Übergang zu stärker prinzipiellen Kritiken an der Demokratie, die sich in Begriffen wie Postdemokratie, aber auch in Thesen zur Transformation demokratischer Öffentlichkeit niederschlagen, woraus sich die Frage ergibt, ob die Demokratie sich in einer existenziellen Krise befindet.

Den Wandel der Demokratie zur Postdemokratie, die beschreibt, wie die Demokratie als emanzipatorisches Projekt in den letzten Jahrzehnten zunehmend ausgehöhlt wurde und sie ihre Versprechen immer weniger zu realisieren vermocht hat, diskutiert der Beitrag von *Christoph Held* und *Dirk Jörke*. Nach diesen beiden Autoren liegt die Stärke des Postdematiebegriffs darin, dass es ihm gelingt, die unterschiedlichsten Krisendiskurse bezogen auf die Demokratie metaphorisch zu bündeln. Um die Bandbreite zu systematisieren, erörtern die Autoren drei Theorien der Postdemokratie, die mit den Namen Jacques Rancière, Chantal Mouffe und Colin Crouch verbunden sind. Kritik und Gegenkritik der Postdemokratie bilden dann den Abschluss des Beitrags.

Öffentlichkeit ist eine Grundvoraussetzung von Demokratie. Der zunehmende Prozess der Digitalisierung im Zusammenhang der neuen sozialen Medien hat zu einem Wandel der Öffentlichkeit und damit auch zu einem Wandel der Demokratie geführt. Was gerade mit der demokratischen Öffentlichkeit passiert, wie wir sie kennen, steht im Mittelpunkt des Beitrags von *Ulrike Klinger*. Sie entwickelt darin aufgrund von Beobachtungen vier Diagnosen zur Transformation demokratischer Öffentlichkeit, die von der dissonanten Öffentlichkeit über die desinformierte, die manipulierbare bis hin zur algorithmischen Öffentlichkeit reichen. Auf dieser Grundlage entwickelt die Autorin vier Thesen, die helfen sollen, die Transformation digitaler Öffentlichkeit als umfassenden, komplexen und facettenreichen Prozess besser zu verstehen.

Die Kritik an der Demokratie ist vielfältig. Zunehmend lassen sich Entwicklungen beobachten, die demokratietheoretisch als alarmierend eingestuft werden und als Krise der Demokratie diskutiert werden. Dazu gehören unter anderem eine zunehmende Individualisierung, eine Erosion des gesellschaftlichen Zusammenhalts, ein Wandel der Lebensbedingungen und -einstellungen sowie ein Vertrauensverlust in das Funktionieren der Demokratie. Ob die Demokratie sich jedoch tatsächlich in einer tiefgehenden Krise befindet, fragt der Beitrag von *Wolfgang Merkel* und *Sascha Kneip*. Ausgehend von der Feststellung, dass die Rede von der Krise der Demokratie davon abhängig ist, welche Idee der Demokratie und welche Definition von Krise dieser Diagnose zugrunde liegt, diskutieren die beiden Autoren zunächst unterschiedliche Demokratiekonzepte und die Krisendebatten der letzten Jahre. Auf dieser Basis entwickeln sie eine empirische Krisenanalyse, die drei Ebenen miteinander verschränkt: die subjektiven Einstellungen der Bevölkerung zur Demokratie, die externe Einschätzung der Demokratiequalität anhand objektiver Indikatoren und drittens die Tiefen- und Partialanalyse möglicher Dysfunktionalitäten innerhalb einzelner Teilbereiche und Kerninstitutionen der Demokratie und ihres Zusammenspiels. Sie kommen dabei zu dem Ergebnis, dass obwohl durchaus schwerwiegende Probleme und ungelöste Versprechen der Demokratie feststellbar sind, es aber weder gerechtfertigt ist, von generell krisenhaften postdemokratischen Zuständen zu sprechen, noch insgesamt von einer Krise der Demokratie.

Den Abschluss des Handbuches bildet ein Beitrag von *Peter Massing* zum Verhältnis von Demokratie, Politikdidaktik und politischer Bildung. Demokratie und politische Bildung wurden in Deutschland von Anfang an in einem engen Zusammenhang gesehen, vor allem in den 1950er Jahren, als die Politikwissenschaft sich noch als Demokratiewissenschaft und gleichzeitig auch als politische Bildung verstand. Dieses enge Verhältnis blieb jedoch nicht bestehen, die

Verbindung zwischen Politikwissenschaft und politischer Bildung löste sich zunehmend auf und der Demokratiebegriff trat dabei in den Hintergrund. Erst Anfang des neuen Jahrtausends kehrte die Demokratie auf die Bühne der Politikdidaktik und der politischen Bildung zurück. Jedoch erst im letzten Jahrzehnt schenkte man der Demokratie als politischer Ordnung mehr Aufmerksamkeit und der Politikdidaktik wurde klar, dass sie, gerade vor dem Hintergrund aktueller Entwicklungen, ein komplexes Demokratiemodell als Bezugssystem benötigt, um aktuelle Gefährdungen der Demokratie zu erkennen und sich selbst als kritische politische Bildung weiterzuentwickeln – mit der Aufgabe, die Demokratie zu stärken und auf Dauer zu stellen.

Die Demokratie als politische Ordnung steht somit vor vielfältigen globalen und nationalen Herausforderungen. Aktuell zeigt sich anhand unterschiedlicher Anzeichen ihre politische Fragilität und Gefährdung. Ob die Demokratie dadurch nachhaltig gefährdet wird oder sich stabilisiert bzw. sogar gestärkt wird, hängt davon ab, wie die politischen Akteur\*innen und die Bürger\*innen diese aktuellen Herausforderungen vor dem Hintergrund der Frage nach der Legitimität und Leistungsfähigkeit der Demokratie wahrnehmen und bearbeiten.



**WOCHEN  
SCHAU  
VERLAG**

... ein Begriff für politische Bildung

## Politische Theorie

Peter Massing, Gotthard Breit,  
Hubertus Buchstein (Hg.)

### Demokratiethorien

#### Von der Antike bis zur Gegenwart

Das Standardwerk spannt einen Bogen von der Antike über das Mittelalter, die Frühe Neuzeit und die Moderne bis zu demokratiethoretischen Konzeptionen der Gegenwart. Vorgestellt werden zentrale Texte von Wegbereitern und Verfechtern der Demokratie. Das Buch enthält typische Ausschnitte aus Originaltexten, die von Experten historisch eingeordnet und auf ihre Bedeutung für die Demokratie hin analysiert und kommentiert werden – eine ideale Einführung.



ISBN 978-3-89974640-2 368 S., € 14,90

Bernd Ladwig

### Moderne politische Theorie

#### Fünfzehn Vorlesungen zur Einführung

Dieses Lehrbuch gibt eine kritische Einführung in die moderne politische Theorie. In 15 Kapiteln wird der Bogen von ökonomischen Theorien der Demokratie (Mancur Olson und Anthony Downs) über Theorien von Jürgen Habermas und Niklas Luhmann bis hin zum Feminismus gespannt. Neben politischer Theorie und Philosophie im engeren Sinne sind somit auch Gesellschaftstheorien Gegenstand des Buches. Um dem Charakter als Einführungswerk gerecht zu werden, bedient sich der Autor einer leicht verständlichen Sprache. Es ist ein idealer Einstieg in moderne politische Theorie auch für jene, die hier über keine Vorkenntnisse verfügen. Der Materialband erweitert die Inhalte der Einführung um eine kommentierte Sammlung von Primärtexten.



ISBN 978-3-89974454-5 352 S., € 12,80

Materialband mit kommentierten Primärtexten:

ISBN 978-3-89974641-9, 384 S., € 12,80

[www.wochenschau-verlag.de](http://www.wochenschau-verlag.de)



[www.facebook.com/  
wochenschau.verlag](https://www.facebook.com/wochenschau.verlag)



@wochenschau-ver



# IV Typen moderner Demokratie

# Demokratische und nicht-demokratische Herrschaftsformen

Frank Decker

## 1. Grundfragen der Forschung und Begrifflichkeit

Fundament jeder Typologie politischer Systeme ist bis heute die am normativen Leitbild der Demokratie ausgerichtete Grundunterscheidung zwischen demokratischen und nicht-demokratischen Systemen. Um ihren prinzipiellen Charakter zu unterstreichen, wird im Kontext dieser Unterscheidung statt des Systembegriffes in der Regel der etwas enger gefasste Begriff der Herrschaftsform (oder des Regimes) benutzt, dessen Verwendung sich bis auf Aristoteles zurückverfolgen lässt. Die nicht-demokratischen Herrschaftsformen werden wiederum häufig als „Autokratien“ bezeichnet, während andere den weitgehend gleichbedeutenden, länger etablierten Begriff „Diktatur“ benutzen (Bokler-Völkel 2018). Der Vorschlag von Paul Brooker (2009), es beim Begriff der „Nicht-Demokratie“ zu belassen, konnte sich in der Forschung nicht durchsetzen (Hartmann 2015, 91).

Wie Demokratien und Nicht-Demokratien genau voneinander abgegrenzt werden müssen, bleibt bis heute umstritten. Sind Demokratien, die in Sachen Rechtsstaatlichkeit und Fairness der Wahlen schwerwiegende Mängel aufweisen, immer noch Demokratien oder bereits Autokratien? Ähnliches gilt für die Frage, wie viele und welche Untertypen innerhalb der beiden Gruppen unterschieden werden können. Während die einen Forscher hier nach möglichst kleinteiligen Typologien streben, versuchen die anderen, die dichotomische Grundunterscheidung zwischen Demokratien und Nicht-Demokratien auch innerhalb der beiden Gruppen abzubilden, indem sie auf der einen Seite zwischen „vollständigen“ und „unvollständigen“ Demokratien und auf der anderen Seite zwischen „autoritären“ und „totalitären“ Nicht-Demokratien unterscheiden.

Die in der Diktaturforschung lange Zeit umstrittene und von manchen heftig angefeindete Totalitarismustheorie, die der Abgrenzung zwischen autoritären und totalitären Herrschaftsformen zugrunde liegt, erfuhr in den 1990er Jahren eine wissenschaftliche Renaissance. Ihre Bedeutung erwies sich über die historische Betrachtung der untergegangenen faschistischen (nationalsozialistischen)

und kommunistischen Regime hinaus gerade im Rahmen der Transformationsforschung (Maćków 2005). Darüber hinaus leistete sie einen Beitrag, um auch zeitgenössische Regime wie etwa die Islamische Republik im Iran zu erfassen, die einen besonderen ideologischen bzw. theokratischen Herrschaftsanspruch vertreten.

Weniger klar als die Trennlinie zwischen totalitären und autoritären Diktaturen bleibt die Unterscheidung zwischen autoritären und demokratischen Herrschaftsformen. Hier existiert im Übergang vom einen zum anderen Typus offenbar eine Grauzone, die die Zuordnung bisweilen erschwert. Die meisten Demokratieforscher\*innen halten es deshalb für geboten, die demokratischen, autoritären und totalitären Herrschaftsformen um einen weiteren Typus zu ergänzen, der innerhalb der demokratischen Systeme zwischen starken und schwachen Ausprägungen nochmals differenziert. Andere möchten dagegen an der Trias festhalten und schlagen die mit unterschiedlichen Attributen belegten „unvollständigen“ Demokratien den autoritären Systemen zu.

## 2. Merkmale von Demokratien

Als Ideal orientiert sich Demokratie am Leitbild des autonomen, zur Selbstbestimmung befähigten Menschen. Ihre zentralen Werte sind die der Freiheit und Gleichheit. Es ist evident, dass diese Werte zwar angestrebt, in der Wirklichkeit aber niemals vollständig erreicht werden können. Das hat auch damit zu tun, dass Freiheit und Gleichheit untereinander in einem Spannungsverhältnis stehen, das eine also oft nur auf Kosten des anderen zu haben ist. In diesem Sinne bleibt die Demokratie eine Wunschvorstellung, ist sie etwas Nichttextistentes. Einen der wichtigsten Vertreter der zeitgenössischen Demokratietheorie, Robert Dahl, veranlasste dies, den seiner Ansicht nach normativ überfrachteten Begriff für die empirische Analyse aufzugeben. Für Dahl (1971) waren und sind die real existierenden Demokratien „Polyarchien“. Geht man von der Wortbedeutung aus, trägt seine begriffliche Neuschöpfung allerdings nicht zur Klarheit bei. Die „Herrschaft der Vielen“ kann auch in einer Diktatur Platz greifen, wenn man zum Beispiel an das Prinzip der kollektiven Führung in den realsozialistischen Systemen denkt. Selbst dem nationalsozialistischen Führerstaat sind polykratische Tendenzen attestiert worden.

Dahls Polyarchiekonzeption schließt an die minimalistische Definition Joseph A. Schumpeters an. Für Schumpeter ist die Demokratie kein Wert an sich und auch keine Ordnung zur Erreichung von Gemeinwohlzielen, wie sie von der „klassischen“ Demokratielehre postuliert werde, sondern lediglich eine Metho-

de zur Herbeiführung politischer Entscheidungen, mithin des Regierens. Diese Methode sei dadurch charakterisiert, dass „einzelne die Entscheidungsbefugnis vermittels eines Konkurrenzkampfes um die Stimmen des Volkes erwerben“ (Schumpeter 1950, 428). Dahl fügt dem Wettbewerb die Partizipation als weiteres Kriterium hinzu. Das demokratische Ideal sieht er in einer größtmöglichen Responsivität der Regierenden gegenüber dem Volk. Dazu müssten die Bürger als gleichberechtigte Individuen über die Möglichkeit verfügen, ihre Präferenzen frei zu formulieren und sie gegenüber den anderen Bürgern und der Regierung durch individuelles oder kollektives Handeln kundzutun. Die Regierung wiederum müsse gewährleisten, dass die Präferenzen die gleiche Chance finden, berücksichtigt zu werden – egal welchen Inhalts sie seien und von wem sie stammen. Um diese drei Bedingungen zu erfüllen, bedarf es nach Dahl (1971, 3) folgender institutioneller Vorkehrungen:

- Vereinigungsfreiheit
- Meinungsfreiheit
- (aktives) Wahlrecht
- Wählbarkeit für öffentliche Ämter (passives Wahlrecht)
- Freiheit der politischen Eliten, um Wählerstimmen zu konkurrieren
- Verfügbarkeit alternativer Informationsquellen
- freie und faire Wahlen
- Institutionen, die die Regierungspolitik von den Wählerstimmen und sonstigen Präferenzäußerungen der Bürger abhängig machen.

Dahls Merkmalskatalog hat den Vorteil, dass er der empirischen Überprüfung leicht zugänglich ist. Die seit den 1970er Jahren unternommenen Versuche der Demokratiemessung haben sich deshalb nahezu ausnahmslos auf ihn bezogen (Roller 2016). Die Anforderungen an eine empirisch gehaltvolle Typologie erfüllt das Konzept jedoch nur zum Teil. Weil wesentliche Elemente und Vorbedingungen der Demokratie ausgeblendet bzw. in ihrer Bedeutung nicht richtig erfasst werden, mangelt es ihm an Aussagekraft. Dies gilt zum einen für die Rechts- und Verfassungsstaatlichkeit, auf die Dahl auch in seinen späteren Werken nur gelegentlich Bezug nimmt (Dahl 1989, 218 ff.). Zum anderen betrifft es die mentalen und ideellen Grundlagen der Demokratie, die in dem staatszentrierten Polyarchiekonzept zugunsten der harten institutionellen Variablen zurückgestellt werden. Hinzu kommt, dass Dahl die Polyarchie ausdrücklich als graduelles Konzept verstanden wissen will. Indem er zwischen starken und schwachen Polyarchien sowie quasi-polyarchischen Systemen unterscheidet, re-

lativiert er die von ihm selbst festgelegten Kriterien und verschiebt damit zugleich die Grenzen zur Nicht-Polyarchie. In der empirischen Anwendung führt dies zu einer annähernden Verdoppelung der Polyarchien zwischen Ende der 1960er und Mitte der 1980er Jahre, die von den tatsächlichen Erfolgen oder Misserfolgen der Demokratisierung in diesem Zeitraum ein falsches Bild gibt.

### 3. Das Verhältnis von Demokratie und Verfassungsstaat

Dahls Polyarchiekonzept berücksichtigt zu wenig, dass die Demokratie auf zwei Legitimationsprinzipien gründet, die nicht identisch sind. Das eine Prinzip, das man als Demokratie im engeren oder ursprünglichen Sinne bezeichnen könnte, ist die Volkssouveränität. Sie postuliert, dass Herrschaft stets unter Berufung auf das Interesse des Volkes bzw. der Mehrheit des Volkes ausgeübt wird. Das andere Prinzip ist der Verfassungsstaat. Dieser sorgt dafür, dass die vom Volk beauftragten Herrschenden in ihrer Machtausübung kontrolliert und begrenzt werden. Sein Ziel ist es, die Freiheit des Einzelnen auch gegen demokratische Mehrheiten zu schützen.

Verfassungsstaat und Demokratie bilden eine enge Symbiose, in der das eine auf das andere notwendig bezogen ist. So wie die Demokratie ohne verfassungsstaatliche Basis keinen Bestand hätte, so würde umgekehrt ein Verfassungsstaat ohne demokratische Prinzipien ein Torso bleiben. Am deutlichsten kommt dies in den politischen Mitwirkungsrechten zum Ausdruck, die sich aus dem Prinzip der Volkssouveränität unmittelbar ableiten lassen. An erster Stelle steht hier das Wahlrecht. Darüber hinaus wird die Verbindung durch die Grundrechte der Meinungs-, Presse- und Organisationsfreiheit hergestellt. Diese sichern den Pluralismus institutionell ab und bilden somit die Voraussetzung für das Funktionieren des demokratischen Wettbewerbs.

Historisch betrachtet geht der Verfassungsstaat der neuzeitlichen Demokratie voraus. Seine zentralen Prinzipien sind die Gewährleistung von Menschen- und Bürgerrechten, die Gewaltenteilung und die Verantwortlichkeit der Regierung. In der amerikanischen Verfassung von 1787 erstmals umfassend realisiert, machen diese Prinzipien bis heute den Doppelcharakter der Verfassungen aus, die einerseits – als Grundrechtscharta – die Rechte des Einzelnen gegen den Staat festschreiben (einschließlich korrespondierender Staatspflichten oder -ziele) und andererseits – als Organisationsstatut – den institutionellen Aufbau des Staates regeln. So wie die Verfassung der USA ausgangs des 18. Jahrhunderts auf den Weg gebracht wurde, war sie allerdings noch keine demokratische. Ihre Vorbildrolle gründete gerade auf den Sicherungen, die man gegen eine Tyrannei der

Mehrheit eingebaut hatte. Demokratische Gestalt nahm sie in dem Maße an, wie der Freiheitsgedanke um die Prinzipien der Gleichheit und Gerechtigkeit erweitert wurde. Dazu mussten die Kontroll- und Zustimmungsrechte, die bis dahin nur einer Minderheit vorbehalten waren, auf das ganze Volk ausgedehnt werden. Der letzte große Schritt auf diesem Weg war die Einführung des Frauenwahlrechtes, die in den USA bezeichnenderweise später erfolgte als in vielen jüngeren Verfassungsstaaten, nämlich erst im Jahre 1920.<sup>1</sup>

Aus dem Letztgenannten lassen sich zwei für das Verhältnis von Konstitutionalismus und Demokratie wichtige Sachverhalte ableiten. Die evolutionäre Herausbildung der Demokratie aus dem Verfassungsstaat, die sich über einen Zeitraum von mehr als hundert Jahren erstreckte, bedeutet zum einen, dass diese im Konzept des Verfassungsstaates bereits angelegt war (Buchheim 1973). So wie die von Hobbes theoretisch begründete Friedenssicherungsfunktion des neuzeitlichen Staates den Keim des Freiheitsgedankens in sich trug, so folgte die Demokratisierung des Verfassungsstaates notwendig aus der Allgemeinheit des menschlichen Anspruchs auf Freiheit und Recht. Die Gewährleistung der formellen rechtlichen und politischen Gleichheit war wiederum Voraussetzung, um der Gerechtigkeit in materieller Hinsicht Geltung zu verschaffen. Sie ermöglichte es, die Realbedingungen für den Gebrauch der Freiheitsrechte zu verbessern und die Gleichheit als Rechtsprinzip auch im gesellschaftlichen Bereich durchzusetzen.

Den zweiten Sachverhalt könnte man als das „Dilemma der Ungleichzeitigkeit“ bezeichnen. Nimmt man die Einführung des Frauenwahlrechts als Maßstab, so hat der Großteil derjenigen Länder, die heute zu den konsolidierten demokratischen Verfassungsstaaten zählen, die formellen Kriterien einer Demokratie spätestens seit Ende des Zweiten Weltkriegs erfüllt. Hiervon auszunehmen ist lediglich die Schweiz, die den Frauen das Wahlrecht auf der nationalen Ebene bis 1971 vorenthielt. Verfassungsstaaten ohne Demokratie sind von daher heute kaum noch vorstellbar. Suchte man nach Beispielen, kommt einem allenfalls der Staatenverbund der Europäischen Union in den Sinn. Deren bereits

---

1 Noch länger dauerte es, die Allgemeinheit der Wahl mit Blick auf die schwarze Bevölkerungsminderheit durchzusetzen. Entscheidende Fortschritte wurden hier erst mit den Bürgerrechtsgesetzen in den 1960er Jahren erreicht, doch ist es auch in deren Gefolge bis heute nicht gelungen, die Diskriminierung bei der Ausübung des Wahlrechts ganz zu beseitigen.

sprichwörtlich gewordenes „Demokratiedefizit“ gibt zugleich einen Hinweis auf die Rolle der Nationsbildung im neuzeitlichen Demokratisierungsprozess.<sup>2</sup>

Relevanter ist der umgekehrte Fall: demokratische Systeme, denen es an einem stabilen verfassungsstaatlichen Fundament mangelt (Zakaria 1997; Merkel 1999; Diamond 2002). Diese Systeme zeichnen sich durch das Vorhandensein freier, gleicher und allgemeiner Wahlen aus, verstoßen aber gleichzeitig gegen elementare Prinzipien des Verfassungs- und Rechtsstaates, indem sie die Menschen- und Bürgerrechte missachten oder die Gewaltenteilung umgehen. Letzteres schlägt sich unter anderem in einem Machtübergewicht der Exekutive zu Lasten des Parlaments und der Justiz sowie einer generellen Missachtung des Rechts nieder, die oftmals unter expliziter Bezugnahme auf die direkte demokratische Legitimation der Regierenden erfolgt.

Um ihren defizitären Charakter aufzuzeigen, werden solche Demokratien in der Literatur zumeist mit unterschiedlichen Adjektiven belegt, deren Bedeutung sich nur in Nuancen unterscheidet (elektorale, illiberale, gelenkte, delegative, defekte oder Domänendemokratie). Weil „elektoral“ oder „illiberal“ die fehlende verfassungsstaatliche Basis deutlicher zum Ausdruck bringen als die übrigen Zuschreibungen, sind sie als Begriffe vorzuziehen. Elektorale oder illiberale Demokratien finden wir vor allem in der nicht-westlichen Welt, in der auch das Gros der nicht-demokratischen Regime anzutreffen ist. Das Dilemma der Ungleichzeitigkeit gibt einen Hinweis, warum diesen Ländern der Sprung in den Kreis der konsolidierten verfassungsstaatlichen Demokratien nicht gelingt und sie stattdessen immer wieder Gefahr laufen, in autoritäre Herrschaftsverhältnisse abzugleiten. Während der Verfassungs- und Rechtsstaat im Westen eine lange Tradition aufweist, auf deren Fundament sich die Demokratie verlässlich entwickeln konnte, müssen die Neudemokratien die verfassungs- und rechtsstaatlichen Prinzipien gleichsam nachholend verinnerlichen. Dies stellt an ihre Moral und Lernbereitschaft höhere Anforderungen als die Etablierung förmlicher demokratischer Institutionen.

Eine Hauptverantwortung kommt dabei den Eliten zu, die bei der Durchsetzung des Verfassungs- und Rechtsstaates mit gutem Beispiel vorangehen

---

2 Die Funktion der Nation als Garant einer solidaritätsstiftenden staatsbürgerlichen Identität schließt nicht aus, dass es auch in multinationalen oder ethnisch-kulturell heterogenen Staaten funktionierende Demokratien geben kann. Die Herausforderungen und Ansprüche an die institutionelle Gestaltung sind hier allerdings deutlich höher. Sie manifestieren sich zum Beispiel in der Einschränkung des Mehrheitsprinzips, dem Festschreiben von Proporzregeln und sonstigen Formen des Minderheitenschutzes, die der Gefahr einer Auflösung des Staatsverbandes begegnen sollen (Dahl 1989, 254 ff.).

müssen (Maćków 2005, 138 ff.). Schenkt man den Befunden der Transformationsforschung Glauben, stehen dem jedoch ausgerechnet die Strukturen der elektoralen Demokratie im Wege. Diese halten die Politiker einerseits dazu an, den vorherrschenden Einstellungen der Bevölkerung nicht zu widersprechen, der sie ja schließlich selbst entstammen und von der sie wiedergewählt werden wollen. Zum anderen befördern sie ihr Interesse, die Regeln des demokratischen Wettbewerbs zum Zwecke des Machterhalts zu beugen, wodurch das Vertrauen in den Verfassungs- und Rechtsstaat erst recht untergraben wird. Bis zum Umschlag in autoritäre Verhältnisse ist es von hier an häufig nur ein kurzer Weg.

#### 4. Autoritäre Regime

Die unter dem Begriff der Autokratie zusammenzufassenden nicht-demokratischen Herrschaftsformen lassen sich in autoritäre und totalitäre Regime einteilen. Der autoritäre Typus ist historisch und gegenwärtig stärker verbreitet. In der Politikwissenschaft wurde das Konzept des autoritären Regimes in der Abgrenzung zum totalitären Typus entwickelt bzw. aus diesem abgeleitet. Als Referenzpunkt fungieren dabei bis heute die Arbeiten von Juan Linz. Dass diese ausgerechnet in Deutschland erst spät rezipiert wurden, dürfte mit der stark polarisierten und binnenfixierten Totalitarismusdebatte zusammenhängen, die vermittelnden Konzepten in den 1960er und 70er Jahren wenig Raum ließ.

Linz (1964, 255)<sup>3</sup> stuft jene Regime als autoritär ein, die „einen begrenzten, nicht verantwortlichen Pluralismus haben; die keine ausgearbeitete und leitende Ideologie, dafür aber ausgeprägte Mentalitäten besitzen und in denen keine extensive oder intensive politische Mobilisierung, von einigen Momenten in ihrer Entwicklung abgesehen, stattfindet und in denen ein Führer oder manchmal eine kleine Gruppe die Macht innerhalb formal kaum definierter, aber tatsächlich recht vorhersagbarer Grenzen ausübt“.

Gibt es bei dem zuletzt genannten Merkmal der Herrschaftsausübung Überschneidungen mit dem totalitären Typus, so grenzen die drei anderen Merkmale die beiden autokratischen Herrschaftsformen klar voneinander ab. Das totalitäre Regime ist Linz zufolge durch politischen Monismus, das autoritäre Regime durch einen begrenzten Pluralismus gekennzeichnet. Das totalitäre Regime besitze eine ausgeprägte und ausgearbeitete Ideologie, das autoritäre Regime hingegen lediglich ausgeprägte Mentalitäten. Das totalitäre Regime forcieren die Mobilisierung der Massen, das autoritäre Regime die Entpolitisierung und

---

3 Die deutsche Übersetzung ist Linz (2000, 129) entnommen.



Nicht-Partizipation. Je nach dem Grad des politischen Pluralismus, der Ideologisierung und der Massenmobilisierung lassen sich die Regime als totalitär oder autoritär einstufen. Obwohl es fließende Übergänge geben kann, wird das autoritäre Regime von Linz nicht als Mischform zwischen Demokratie und Totalitarismus betrachtet, sondern als eine Herrschaftsform „sui generis“.

Am unstrittigsten ist in dieser Definition das zuerst genannte Pluralismus-Merkmal. Pluralismus lässt sich nicht am Vorhandensein oder Nichtvorhandensein von Konflikten festmachen, die es selbstverständlich auch in totalitären Regimen geben kann. Entscheidend ist stattdessen, ob unterschiedliche Meinungen und Interessen als Ausdruck der Vielfalt geschätzt und mithin als legitim betrachtet werden. Der begrenzte Pluralismus autoritärer Regime kommt vor allem im wirtschaftlichen Bereich zum Tragen, wo die Gewährung liberaler Rechte zur Aufrechterhaltung einer marktwirtschaftlichen bzw. kapitalistischen Ordnung beiträgt. Restriktiver ist sie im Bereich der gesellschaftlichen Freiheiten, weil diese in die politische Ordnung zum Teil unmittelbar hineinwirken. Dort, im politischen Bereich, werden die Freiheiten am stärksten beschränkt. Welcher Grad an Opposition unter welchen Bedingungen erlaubt sein soll, entscheiden am Ende allein die Machthaber. Linz macht den Autoritarismus daran fest, dass diese ihre Machtausübung vor den Bürgern nicht verantworten müssten. Die Verfassungsstaaten des 19. Jahrhunderts fallen für ihn deshalb, ohne bereits zu den Demokratien zu zählen, aus der Gruppe der autoritären Regime heraus (Maćków 2009, 25).

Weniger eindeutig ist die Abgrenzung bei den anderen Merkmalen. So lässt sich zum Beispiel der Nationalismus, auf den viele autoritäre Regime zum Zwecke der Legitimation zurückgreifen, durchaus als Ideologie betrachten, nicht nur als Mentalität oder psychische Disposition. Auch die Massenmobilisierung ist dem Autoritarismus als Merkmal keineswegs fremd, wie Linz mit Blick auf die von ihm aufgeführten Beispiele selbst einräumt: Hier werden in seiner Liste das „mobilisierende autoritäre Regime in postdemokratischen Gesellschaften“ und das „nachkoloniale mobilisierende Regime“ explizit mit aufgeführt. Die prominentesten Fälle sind die populistischen Regime Lateinamerikas, die mit ihren gesellschaftlichen Reformbestrebungen in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts zugleich eine spezifische Verbindung von Nationalismus und Modernisierungsideologie repräsentierten (Nohlen 1997, 72 f.).

Neben den beiden genannten führt Linz (2015, 35 f.) in einem 2001 zuerst erschienenen Lexikonbeitrag dieselben Subtypen des Autoritarismus auf, die er bereits in den 1970er Jahren identifiziert hatte: den bürokratisch-militärischen Typus, den autoritären Korporatismus, die Rassen- und ethnischen „Demokra-

tien“, das unvollständig totalitäre und prätotalitäre Regime sowie das posttotalitäre autoritäre Regime. In einer anderen Veröffentlichung fügte er mit dem „Sultanismus“ eine Variante der traditionellen Herrschaft im Sinne Max Webers als weitere Form hinzu.

Neuere Typologien haben Linz' Aufteilung durch die vereinfachte Unterscheidung zwischen „neopatrimonialen“ und „bürokratisch-autoritären“ Autokratien ersetzt. Erstere sind vor allem im arabischen Raum, in Afrika und Zentralasien verbreitet. Sie stützen sich auf einen einzelnen Herrscher, der die politischen Entscheidungen über ein Netz personaler Beziehungen lenkt. Politische Institutionen spielen in diesen Regimen nur eine nachgeordnete Rolle. Für den bürokratisch-autoritären Typus stehen exemplarisch die Militärregime, die bis Ende der 1980er Jahre in vielen südamerikanischen Ländern anzutreffen waren. Hier konzentriert sich die Macht eher in Gruppen und Kollektiven, wobei das Militär die Führung von Wirtschaft und Verwaltung zivilen Kräften überlässt.

**Tab. 1: Hybridregime in Abgrenzung von vollständigen verfassungsstaatlichen (liberalen) Demokratien und autoritären Systemen nach Levitsky/Way (2010)**

<b>Vollständige verfassungsstaatliche (liberale) Demokratie</b>	<b>Hybridregime (quasidemokratischer Autoritarismus)</b>	<b>Autoritäres Regime</b>
freie und faire Wahlen	Wahlen sind häufig nicht frei und niemals fair.	keine freien Wahlen
Wahlen sind der einzige Weg, um an die Macht zu gelangen.	Wahlen sind lediglich eine Möglichkeit, um an die Macht zu gelangen.	Es gibt keine Möglichkeit, über Wahlen an die Macht zu gelangen.
Wahlen finden regelmäßig statt, die Teilnahme ist für jeden konstitutionell garantiert. Oppositionsparteien können legal um die Macht kämpfen.	Die Machthaber benutzen den Staatsapparat so, dass mindestens eines der folgenden Demokratieerkmale verletzt wird: – freie Wahlen – bürgerliche Freiheiten – Chancengleichheit im politischen Wettbewerb (Verteilung materieller Ressourcen, Medien, Rechtsprechung)	Wahlen fungieren nur als demokratische Fassade. Andere Parteien sind nicht zugelassen oder werden strukturell benachteiligt. Wahlergebnisse werden gefälscht.
Opposition ist legal und akzeptiert.	Opposition ist legal, wird jedoch strukturell benachteiligt.	Opposition existiert nur zum Schein oder ist illegal.
Regierungen können Wahlen verlieren.	Regierungen verlieren Wahlen nur in Ausnahmefällen.	Regierungen können Wahlen nicht verlieren.

Quelle: Bozóki/Hegedüs 2018, 157, modifizierte Fassung

Kailitz und Köllner (2013, 14) erweitern die Zweier- zu einer Vierertypologie, die die autoritären Herrschaftsformen in personalistische Regime, Militärregime, Einparteienregime und elektorale bzw. kompetitive Autokratien unterteilt. Auch hier bestehen zwischen den verschiedenen Formen mehr oder weniger große Schnittmengen. Die von Levitsky und Way (2010) als „Hybridregime“ titulierten kompetitiven Autokratien markieren dabei zugleich den Übergang zu den oben beschriebenen illiberalen Demokratien. Beide Regimetypen zeichnen sich durch Wahlen und ein Mehrparteiensystem aus, verletzen jedoch die Chancengleichheit im politischen Wettbewerb und missachten rechtsstaatliche Prinzipien. Dass dieser nahezu identische Typus in einem Fall als „autoritär“ bzw. „autokratisch“ und im anderen Fall als „demokratisch“ gelten soll, ist misslich. Gerade wenn man das Wettbewerbskriterium als Gradmesser nimmt, spricht vieles dafür, die Regime, die die Opposition gezielt benachteiligen, nicht als Demokratien zu bezeichnen, sondern als Autoritarismen. Aus demselben Grund macht das Attribut „kompetitiv“ in Verbindung mit „autoritär“ oder „autokratisch“ wenig Sinn (Hartmann 2015, 114). Treffender wäre es, von „elektoralen“ oder „quasidemokratischen“ Autoritarismen zu sprechen (Tab. 1).

## 5. Alte und neue Totalitarismen

Der Begriff des Totalitarismus geht auf die 1920er Jahre zurück. Er wurde von italienischen Antifaschisten eingeführt, um die Herrschaftsstruktur und -dynamik des faschistischen Regimes zu charakterisieren. In den 1930er und 40er Jahren weiteten Autoren wie Franz Borkenau und Sigmund Neumann das Konzept auf das nationalsozialistische und stalinistische Herrschaftssystem aus, bevor es dann in den 1950er und 60er Jahren mit den wegweisenden Arbeiten von Hannah Arendt (1955) und Carl Joachim Friedrich (1957) systematisch entwickelt wurde. Bei deren Erscheinen waren der Faschismus und der Nationalsozialismus allerdings bereits weggefallen, während die kommunistischen Regime die stalinistische Herrschaftspraxis allmählich hinter sich ließen. Der Anspruch des Totalitarismuskonzepts, rechte und linke Diktaturen gleichermaßen zu erfassen, geriet vor diesem Hintergrund in die Kritik.

Die Gegner des „identifizierenden“ Ansatzes knüpften einerseits an den unterschiedlichen Inhalten der rechten und linken Totalitarismen an, indem sie dem Kommunismus im Unterschied zum zutiefst menschenfeindlichen Nationalsozialismus durchaus humanitäre Ziele attestierten. Zum anderen wiesen sie auf die veränderte Realität der realsozialistischen Systeme hin, die sich von vormals totalitären zu autoritären Regimen gewandelt hätten. Die Verteidiger des



Diese seit der Erstauflage grundlegend überarbeitete und aktualisierte Ausgabe ist das Standardwerk zur politischen Bildung. In über sechzig Beiträgen präsentieren renommierte Fachleute alle Grundlagen der politischen Bildung. Der Band stellt ein unverzichtbares Handwerkszeug für jeden politischen Bildner dar.

hrsg. von Wolfgang Sander  
ISBN 978-3-89974652-9, 624 S., € 49,80  
PDF: 978-3-7344-1061-1, € 39,99



Das Handbuch bündelt das Wissen um Grundlagen, Rahmenbedingungen, Themen, Ansätze, Akteure, Lehren und Lernen für alle, die in der politischen Erwachsenenbildung tätig sind.

hrsg. von Klaus-Peter Hufner und Dirk Lange  
ISBN 978-3-89974943-4, 368 S., € 29,90



Eine Historik für Schülerinnen und Schüler - aber auch für ihre Lehrer: Moderner Geschichtsunterricht kommt nicht ohne Geschichtstheorie aus. Der Band ist eine grundlegende Einführung in die Geschichtstheorie und stellt die zentralen Begriffe und Strukturen verständlich und eingängig dar.

Hans-Jürgen Pandel  
ISBN 978-3-7344-0227-2, 432 S., € 39,80  
PDF: 978-3-7344-0228-9, € 31,99



Wie kann eine Verbindung von historischem Lernen und Menschenrechtsbildung in der Bildungspraxis aussehen? Das englischsprachige Handbuch bietet Antworten und Anregungen aus theoretischer und praktischer Perspektive.

hrsg. von Martin Lücke u.a.  
ISBN 978-3-7344-0390-3, 208 S., € 14,90  
PDF: 978-3-7344-0391-0, € 15,99



Grundlagen des Lehrens und Lernens mit Planspielen | Planspiele zur Vermittlung politischer, gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Zusammenhänge | Planspiele in der Aus- und Weiterbildung | Evaluation von Planspielen | Neue Entwicklungen. Abgerundet wird der Band durch einen Serviceteil.

hrsg. von Andreas Petrik und Stefan Rappengluck  
ISBN 978-3-7344-0421-4, 336 S., € 39,80  
PDF: 978-3-7344-0422-1, € 31,99



Das Handbuch legt dar, wie Planspiele in der sozialwissenschaftlichen Hochschullehre eingesetzt werden können. Ausgehend von jüngsten wissenschaftlichen Erkenntnissen aus der Planspielforschung werden didaktische Charakteristika, langfristige Lerneffekte und bewährte Praxisbeispiele dargestellt.

hrsg. von Maria Theresa Meißner, Michael Schedelick und Tim Engartner  
ISBN 978-3-7344-0644-7, 240 S., € 28,00  
PDF: 978-3-7344-0645-4, € 22,99



Dieses Handbuch stellt neun bundesweit besonders profilierte Wettbewerbe aus dem Themenfeld des Demokratielernens vor und zeigt ihre Wirkungen auf Lernen und Unterricht. Expertinnen und Experten beleuchten die Chancen dieser Wettbewerbe für Lehrerfortbildung und Schulentwicklung.

hrsg. von Wolfgang Beutel und Sven Tetzlaff  
ISBN 978-3-7344-0703-1, 312 S., € 22,90  
PDF: 978-3-7344-0704-8, € 17,99



Das Handbuch steht für Geschichtsunterricht, der die Diversität der Lernenden ernst nimmt: Es beleuchtet Kategorien von Differenz, leitet daraus Konsequenzen für geschichtsdidaktische Grundprinzipien ab und macht Vorschläge für die Unterrichtspraxis.

hrsg. von Sebastian Barsch u.a.  
ISBN 978-3-7344-0877-9, 528 S., Hardcover, € 59,90  
PDF: 978-3-7344-0878-6, € 39,90



Totalitarismuskonzepts wandten dagegen ein, dass die Einteilung der Diktaturen in autoritäre und totalitäre kein moralisches Urteil impliziere. Gemessen an seinen Todesopfern und der Brutalität der Repression sei das Pinochet-Regime in Chile verabscheuungswürdiger gewesen als das DDR-Regime unter Erich Honecker. Dennoch stand für sie außer Frage, dass Pinochet keine totalitäre, sondern eine autoritäre Diktatur errichtet hatte.

An der Charakterisierung der DDR und ihrer realsozialistischen Bruderstaaten schieden sich auch unter den Befürwortern des Totalitarismuskonzepts die Geister (Decker 2009). Hier konkurrierten in der Forschung verschiedene Ansätze. Die Vertreter des „herrschaftsstrukturellen“ Ansatzes um Carl Joachim Friedrich wandten ein katalogartiges Verfahren an, indem sie die verschiedenen Merkmale der totalitären Regime aufreiheten und zu einem „Syndrom“ verknüpften. Der „konflikttheoretische“ Ansatz stellte dagegen stärker auf die Dynamik des Totalitarismus ab und rückte die angestrebte Revolutionierung der Gesellschaft als dessen Primärkriterium in den Vordergrund.

Friedrich machte die totalitäre Diktatur an sechs Hauptmerkmalen fest, „einer Ideologie, einer einzelnen Partei, die charakteristischerweise von einem einzelnen geführt wird, einer terroristischen Polizei, einem Monopol der Kommunikationsmittel, einem Waffenmonopol und einer zentral gelenkten Wirtschaft“ (Friedrich/Brzezinski 1968, 610). Es ist nicht ohne Ironie, dass die englische Erstfassung seines Buches 1956 herauskam – also in dem Jahr, in dem Chruschtschow mit seiner Geheimrede auf dem XX. Parteitag der KPdSU die Entstalinisierung verkündete. Gleich zwei Elemente des Syndroms, die Führerfigur an der Spitze und der brutale Terror, schienen zur neuen Wirklichkeit des Realsozialismus nun nicht mehr recht zu passen. Andere Autoren bezweifelten mit Blick auf Friedrichs Kriterium der zentral gelenkten Wirtschaft sogar, dass der Nationalsozialismus totalitär gewesen sei (z. B. Maćków 2005, 39 ff.). Dabei übersehen sie aber, dass das unangetastet gebliebene kapitalistische System auch dort voll in den Dienst der Ziele des Regimes gestellt wurde und mit dessen Ideologie durchaus kompatibel war.

Die Vertreter des konflikttheoretischen Ansatzes um Richard Löwenthal (1960) betrachteten die totalitären Regime als „permanente institutionalisierte Revolution“. Ihr Wesen sei dadurch bestimmt, dass sie die Gesellschaft mittels zentral gelenkter, den Menschen aufgezwungener Umwälzungen in Richtung auf ein vorgefasstes utopisches Ziel verwandeln wollten. Dynamische und strukturelle Elemente des Totalitarismus stünden dabei in einem untrennbaren Zusammenhang: Die spezifische Dynamik der Revolution von oben erfordere die extreme Machtzusammenballung in spezifisch totalitären Institutionen und die-

se erforderten ihrerseits die Dynamik erzwungener Veränderung zu ihrer Legitimation.

Löwenthals Annahme, dass dort, wo dieser Veränderungswille schwinde, über kurz oder lang auch eine Auflösung der totalitären Institutionen zu erwarten sei, bewahrheitete sich nicht. Dies führte den Autor dazu, seine These von der permanenten Revolution von oben zu revidieren und – nach Erlahmen der revolutionären Dynamik – als eigentliches primäres und kontinuierliches Charakteristikum totalitärer Herrschaft das monopolistische Einparteienregime anzusehen. Dies deckte sich in der Beschreibung zwar weitgehend mit dem, was auch die Vertreter des herrschaftsstrukturellen Ansatzes annahmen, hatte aber unterschiedliche Konsequenzen für den Totalitarismusbegriff. Während die erstgenannten dessen Verwendung für die realsozialistischen Systeme weiterhin als gerechtfertigt ansahen, war es aus Löwenthals Sicht folgerichtig, die vormals totalitären Regime nur noch als „autoritär“ einzustufen.

Der überzeugendste Versuch, die Totalitarismustheorie aus dieser Sackgasse herauszuführen, stammt von Peter Graf Kielmansegg. Dessen 1974 vorgelegte Reformulierung zielte darauf ab, die dynamischen Systemmerkmale des Totalitären in ein umfassendes strukturfunktionales Konzept systematisch einzubinden. Totalitäre Herrschaft ist laut Kielmansegg durch die Kombination folgender Merkmale bestimmt: monopolistische Konzentration der Chancen der Einflussnahme in einem Führungszentrum (= Herrschaftsstruktur im engeren Sinne), prinzipiell unbegrenzte Reichweite der Entscheidungen des politischen Systems (= Herrschaftsumfang) und prinzipiell unbeschränkte Freiheit, Sanktionen zu verhängen (= Herrschaftsausübung).

Das Ziel einer revolutionären Umgestaltung der Gesellschaft, also die Verwirklichung der kommunistischen Utopie, wird in diesem Konzept nicht mehr als Hauptmerkmal des Totalitarismus angesehen. Gleichzeitig fasst Kielmansegg dessen herrschaftsstrukturelle Elemente offener, um länderspezifische Abweichungen und die Wandlungstendenzen der Systeme einzufangen. So wie bei Linz sind auch bei ihm die Unterscheidungsmerkmale Kategorien des „Mehr oder Weniger“. Der Grad der Totalität eines solchen Systems sei letzten Endes davon abhängig, wieweit es ihm im Rahmen des „Syndroms“ gelinge, das soziale Geschehen in der Gesellschaft auf Dauer monopolistisch zu steuern und zu kontrollieren. Auf diese Weise eröffnet sich ein fruchtbarer analytischer Zugang zu den Funktionen von Partei und Ideologie im totalitären Staat, die sich beide als unverzichtbare Steuerungs- und Legitimationsinstrumente im Herrschaftsprozess erweisen (Decker 2009, 27 ff.).

Mit dem Zusammenbruch der realsozialistischen Regime wurde das Totalitarismuskonzept in den 1990er Jahren vollständig rehabilitiert. Seinen Nutzen bewies es jetzt zugleich im Rahmen der Transformationsforschung. Nach dem Ende der sowjetischen Herrschaft vertraten manche Beobachter die Einschätzung, die Demokratisierung werde in den postkommunistischen Ländern durch deren totalitäres Erbe besonders erschwert. Der Verlauf der Transformationsprozesse hat diesen Pessimismus zum Teil widerlegt. Der Verweis auf die Vorgängerregime konnte nicht beantworten, warum in Mittel- und Nordosteuropa nach dem Umbruch fast überall Demokratien entstanden, die sich rasch konsolidierten, während in Südosteuropa und den Nachfolgestaaten der Sowjetunion autoritäre oder sogar neototalitäre Tendenzen vorherrschten. Das Vorhandensein eigener verfassungsstaatlicher Traditionen und die Tatsache, dass die kommunistischen Regime in den nord- und mittelosteuropäischen Ländern von außen eingesetzt worden waren, stellten offenbar einen wesentlichen Unterschied dar. Sie erklärten zugleich, warum der totalitäre Herrschaftsanspruch des Kommunismus in einigen dieser Länder – Polen an der Spitze – niemals vollständig durchgesetzt werden konnte.

Nach dem Untergang des Realsozialismus sollte mit Nordkorea nur noch ein veritabler Fall eines totalitären kommunistischen Regimes verbleiben. Länder wie China, Vietnam oder Kuba streiften ihren totalitären Charakter durch die Einleitung marktwirtschaftlicher Reformen ab und verwandelten sich in „posttotalitäre“ autoritäre Einparteienregime. Auf der anderen Seite wurde der Einzugsbereich des Totalitarismuskonzepts durch das Vordringen der islamistischen Regime seit den 1980er Jahren vergrößert. Diese stellen religiöse Weltanschauungsdiktaturen dar, die in der Literatur zumeist als „theokratisch“ oder – weiter gefasst – „ideokratisch“ bezeichnet werden (Backes/Kailitz 2014). Beispiele sind das wahhabitische Regime Saudi-Arabiens, die seit 1979 bestehende „Islamische Republik“ im Iran und das afghanische Taliban-Regime in den 1990er Jahren. Deren totalitärer Charakter erweist sich darin, dass die fundamentalistisch ausgelegte Religion das gesellschaftliche Leben bis in den intimsten Privatbereich der Individuen hinein reglementiert. Eine vollständige Durchdringung gelingt den Regimen jedoch aufgrund unzureichender administrativer Mittel in der Regel nicht. Auch die Wirtschaft wird nur teilweise zentralistisch gelenkt (Merkel 2004, 194 f.).

## 6. Die dreiteilige Typologie der Herrschaftsformen

Fasst man die bisherigen Überlegungen zusammen, spricht vieles dafür, es bei einer Dreiteilung der Typologie in Demokratien, autoritäre Regime und totalitäre Regime zu belassen. Regime, die elementare Standards der Demokratien verletzen, noch als „Demokratien“ einzustufen, ergibt wenig Sinn. Deshalb sind sie hier als Subtypus den autoritären Regimen zugeordnet. Die einzige Ausnahme bilden die von manchen als „exklusive“ Demokratien (Schmidt 2019, 296) bezeichneten Verfassungsstaaten, die in der Vergangenheit das allgemeine und gleiche Wahlrecht einem Teil der Bevölkerung vorenthalten haben. Weil sie die sonstigen Kriterien der Demokratie erfüllen und die Entwicklung eines stabilen demokratischen Systems durch diese vorgezeichnet war, werden sie als unvollständige Demokratien beiden Regimetypen zugeschlagen und stellen so gesehen die einzigen wirklichen „Hybriden“ dar.

Tab. 2: Typologie der Herrschaftsformen

Demokratie	Autoritäres Regime	Totalitäres Regime
<b>vollständige (liberale) Demokratie</b>	<b>Subtypen</b>	<b>Subtypen</b>
Volkssouveränität – allgemeine und gleiche Wahl	neopatrimonial	kommunistisch realsozialistisch (1956 bis 1989)
Chancengleichheit im politischen Wettbewerb	bürokratisch-militärisch	faschistisch nationalsozialistisch
verantwortliche Regierung	Einparteienregime	theokratisch (islamistisch)
Verfassungs- und Rechtsstaat – Grund- und Menschenrechte – Gewaltenteilung	quasidemokratisch (elektoral)	
<i>unvollständige Demokratie</i> Einschränkungen bei allgemeiner und gleicher Wahl und Chancengleichheit im politischen Wettbewerb	konstitutionelle Monarchie (19. Jh.) USA (bis 1960er Jahre) Schweiz (bis 1971)	

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Die Einteilung schließt nicht aus, dass es zwischen den verschiedenen Typen Überlappungen gibt. Diese existieren schon deshalb, weil die Typen zeitlich ineinander übergehen können. In der Analyse dieser „hybriden“ Übergangsregime



verbinden sich Herrschaftsformenlehre und Transformationsforschung. Bei der Transformation ist danach zu unterscheiden, ob sie durch die politische Führung von oben gelenkt oder von unten, also aus der Gesellschaft heraus angestoßen wird. Während totalitäre Regime ausschließlich von oben entstehen, indem die Führung den gesellschaftlichen und politischen Pluralismus gezielt zerstört, spielen im Übergang zu den demokratischen oder autoritären Systemen häufig beide Faktoren zusammen. Für Maćków (2009, 41) bedeutet das zugleich, „dass ein Übergangssystem nicht anders als autoritär sein kann, weil die Typen der Systemtrias nur die Übergänge von keinem bis hin zum fast vollständigen politischen Pluralismus oder umgekehrt ‚zulassen‘. Der Weg in beide Richtungen führt – unabhängig von seiner zeitlichen Länge – unausweichlich über den eingeschränkten politischen Pluralismus.“

## 7. Messung und empirische Verbreitung

Das Phänomen der Übergangsregime hat die Bemühungen um eine möglichst exakte Bestimmung der demokratischen Herrschaftsform in der Politikwissenschaft neu entfacht. Begnügten sich die ersten Messversuche noch mit wenigen, leicht operationalisierbaren Indikatoren, unter denen die Einführung des allgemeinen Wahlrechts eine Vorrangstellung einnahm, so wurden die Kriterien später erweitert und die Messungen auch methodisch verfeinert. Eine Initialzündung für die Forschung ging von Dahls Polyarchiekonzept aus, das sich an den Dimensionen der Partizipation und des Wettbewerbs orientiert. Dies wurde in der Literatur als zu verengt kritisiert, weil es die konstitutionelle Seite der modernen Demokratie nicht genügend einbeziehe. Neuere Ansätze trugen dem Rechnung, indem sie die machtbegrenzenden Strukturen des Regierungssystems und die freiheitssichernden Bürgerrechte innerhalb des Demokratisierungsindex stärker gewichteten. Dies gilt insbesondere für den seit 1971 erhobenen Index der Washingtoner Non-Profit-Organisation *Freedom House*, der die auf Wahlen bezogenen politischen Rechte und die Freiheitsrechte getrennt voneinander erfasst, um so eine Abgrenzung zwischen liberalen und elektoralen Demokratien zu ermöglichen (Schmidt 2019, 294 ff.).

In der Grundanlage ähnlich, aber mit den verwendeten Indikatoren wesentlich umfassender und detaillierter sind die Indizes, die das an der Universität Göteborg angesiedelte Forschernetzwerk *Varieties of Democracy* für seine Messungen verwendet. Anders als der Name suggeriert, werden hier auf der Basis eines umfangreichen Datensatzes ein Maximum an Staaten (zuletzt 201) erfasst, 91 davon in jährlichen Daten, die bis 1789 zurückreichen. Der seit 2003 von der

Bertelsmann Stiftung erhobene Transformationsindex (BTI) lässt die konsolidierten liberalen Demokratien dagegen bewusst außen vor und beschränkt sich auf die Transformationsstaaten bzw. Übergangsregime. Anhand von Expertenbefragungen bezieht dieser Index auch allgemeinere Indikatoren der „Staatlichkeit“ wie die Durchsetzung des Gewaltmonopols oder die nationale Identität mit ein. Einen Messindex, der sich nur auf die totalitären Regime erstreckt, hat Sartori (1995) vorgeschlagen.

Betrachtet man die weltweite Verteilung der Herrschaftsformen, weichen die Befunde von *Freedom House*, *Varieties of Democracy* und des BTI nur wenig voneinander ab. Die konsolidierten Demokratien konzentrieren sich danach fast ausschließlich auf Europa, Nordamerika und Ozeanien (Australien und Neuseeland), wobei für Südosteuropa und – neuerdings – Ungarn und Polen Abstriche zu machen sind. Autoritäre Regime sind besonders häufig unter den Nachfolgestaaten der Sowjetunion, im Nahen und Mittleren Osten, in Nordafrika sowie im frankophonen Afrika anzutreffen. Etwas weniger verbreitet sind sie in Lateinamerika und im anglophonen Afrika.

Die Datenbanken können auch genutzt werden, um die Verbreitung der demokratischen Herrschaftsform im Zeitverlauf nachzuzeichnen. Mit Dahl (1989, 234) lassen sich drei Wachstumsphasen ausmachen. Die erste Phase beginnt mit der amerikanischen Unabhängigkeitserklärung 1776 und reicht bis zur Zwischenkriegszeit, die zweite Phase umfasst die Periode der Dekolonialisierung nach dem Zweiten Weltkrieg (1950 bis 1959) und die dritte Phase setzt in den 1980er Jahren ein. Dahls Phaseneinteilung stimmt weitgehend mit den von Samuel Huntington (1991) entdeckten großen „Demokratisierungswellen“ überein. Der Unterschied liegt darin, dass die erste Welle bei Huntington später (1828) und die Wellen zwei und drei früher beginnen (1943 bzw. 1974). Außerdem werden von Huntington auch Gegenbewegungen identifiziert, die zu Rückschlägen der Demokratisierung führen.

Problematisch ist die Abgrenzung der dritten Demokratisierungswelle. Diese erstreckte sich in den 1970er und 80er Jahren vor allem auf Südeuropa und Lateinamerika, bevor der Zusammenbruch der Sowjetherrschaft in Mittel- und Osteuropa ab 1989 einen weiteren Schub auslöste, der auch eine Reihe von anderen außereuropäischen Ländern mitriss (besonders in Asien und Afrika). Manche Autoren schlagen deshalb vor, die Entwicklung in den 1990er Jahren separat zu betrachten und zwischen einer dritten und vierten Demokratisierungswelle zu unterscheiden (Schmidt 2019, 392 ff.).

Ob letztere inzwischen als abgeschlossen gelten muss, lässt sich anhand der Daten nicht eindeutig erhärten. Seit Mitte der 2000er Jahre ist jedoch eine ge-

wisse Kehrtwende unübersehbar. Während es auch hier eine Reihe von Staaten gibt, die bei der Demokratisierung Fortschritte verzeichneten (Albanien, Barbados, Chile, Elfenbeinküste, Guinea-Bissau und Tunesien), erlitten andere Rückschläge und wandelten sich zu – elektoralen oder „vollständigen“ – autoritären Systemen. In Russland und Venezuela setzte diese Entwicklung schon zu Beginn der 2000er Jahre ein, später sollte sie unter anderem Ägypten, den Jemen, Kenia, Nigeria, Pakistan, Syrien und Usbekistan betreffen. Hinzu gesellten sich mit der Ukraine und der Türkei zwei demokratische Hoffnungsträger an der europäischen Peripherie. Noch bitterer war, dass die Regression mit Ungarn und Polen Länder erfasste, die man seit ihrem Beitritt zur Europäischen Union im sicheren Kreis der konsolidierten liberalen Demokratien gewöhnt hatte. Zumindest im ungarischen Fall dürfte der Rückfall in autoritäre Verhältnisse dabei in absehbarer Zukunft nur schwer zurückzudrehen sein (Bachmann/Héjj 2018).

**Dieses Buch  
will ich  
haben!**

# WISSENSCHAFT FÜR DIE PRAXIS

POLITIKUM erschließt Erkenntnisse und Kontroversen der Wissenschaft einem breiten Publikum.

POLITIKUM steht für unterschiedliche wissenschaftliche Perspektiven und politische Positionen.

POLITIKUM ist leicht lesbar und verständlich.

POLITIKUM stellt das, was umstritten ist, auch kontrovers dar.

POLITIKUM lässt renommierte Autor/-innen aus Politik, Wissenschaft und Gesellschaft zu Wort kommen.



Noch lieferbar u. a.:



Pk4\_17



Pk1\_18



Pk2\_18



Pk3\_18



Pk4\_18



Pk1\_19

Fordern Sie jetzt Ihr  
Gratis-Probeheft an:  
[WWW.POLITIKUM.ORG](http://WWW.POLITIKUM.ORG)



Das Handbuch Demokratie bietet eine umfassende Einordnung des demokratischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. Es erörtert die Ideengeschichte der Demokratie und den Einfluss der Europäischen Union auf die Demokratie der Bundesrepublik.

Dabei werden theoretische Grundlagen ebenso berücksichtigt wie aktuelle Herausforderungen. Was macht das Demokratiemodell der Bundesrepublik Deutschland im Vergleich zu anderen Typen moderner Demokratie aus? Wie kann Demokratie aussehen – in Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft?

Das Handbuch ermöglicht das gezielte und systematische Erschließen einzelner Themenfelder mit Fokus auf zentralen Begriffen und Kernkonzepten. Das Buch ist ein Muss für alle, die unsere Demokratie verteidigen wollen. Denn nur wer sie versteht, kann sie verteidigen.

#### **Autorinnen und Autoren:**

Frank Decker, Ray Hebestreit, Christoph Held, Everhard Holtmann, Dirk Jörke, Uwe Jun, Ulrike Klinger, Sascha Kneip, Karl-Rudolf Korte, Andreas Kost, Bernd Ladwig, Franziska Martinsen, Peter Massing, Wolfgang Merkel, Sybille Münch, Marion Reiser, Emanuel Richter, Helmar Schöne, Marcel Solar

ISBN 978-3-7344-0951-6

