



Uwe Wagschal, Sebastian Jäckle,
Georg Wenzelburger (Hrsg.)

Einführung in die Vergleichende Politikwissenschaft

Institutionen – Akteure – Policies

Kohlhammer

Kohlhammer

Uwe Wagschal, Sebastian Jäckle,
Georg Wenzelburger (Hrsg.)

Einführung in die Vergleichende Politikwissenschaft

Institutionen – Akteure – Policies

Verlag W. Kohlhammer

1. Auflage 2015

Alle Rechte vorbehalten

© W. Kohlhammer GmbH, Stuttgart

Gesamtherstellung: W. Kohlhammer GmbH, Stuttgart

Print:

ISBN 978-3-17-028964-2

E-Book-Formate:

pdf: ISBN 978-3-17-028965-9

epub: ISBN 978-3-17-028966-6

mobi: ISBN 978-3-17-028967-3

Für den Inhalt abgedruckter oder verlinkter Websites ist ausschließlich der jeweilige Betreiber verantwortlich. Die W. Kohlhammer GmbH hat keinen Einfluss auf die verknüpften Seiten und übernimmt hierfür keinerlei Haftung.

Inhalt

Abbildungsverzeichnis	7
Tabellenverzeichnis	9
Einleitung	11
<i>Uwe Wagschal, Sebastian Jäckle und Georg Wenzelburger</i>	
1 Demokratie: Theorie – Messung – Wirkung	19
<i>Sebastian Jäckle</i>	
2 Macht: Grundlagen – Gewaltenteilung – Vetospieler	35
<i>Thomas Metz, Sebastian Jäckle</i>	
3 Wahlen: Funktionen – Systeme – Wahlverhalten	49
<i>Philipp Weinmann, Thomas Metz</i>	
4 Parlamente: Funktionen – Strukturen – Machtfülle	68
<i>Christoph M. Haas</i>	
5 Direkte Demokratie: Instrumente – Policy-Wirkungen – neue Formen der Bürgerbeteiligung	85
<i>Uwe Wagschal</i>	
6 Verfassung und Verfassungsgerichtsbarkeit: Funktionen – historische Entwicklung – internationaler Vergleich	103
<i>Uwe Wagschal, Maximilian Grasl</i>	
7 Mehrebenensysteme: Föderalismus – Europäische Union	124
<i>Carola Fricke, Maximilian Grasl</i>	
8 Parteien: Entstehung – Typen – Parteiensysteme	138
<i>Philipp Weinmann, Sebastian Jäckle</i>	
9 Regierung: Typen – Koalitionstheorien – Regierungsstabilität	151
<i>Sebastian Jäckle, Thomas Metz</i>	

10	Politische Kultur: Begriffe – Empirie – Kulturkonflikte	164
	<i>Uwe Wagschal und Rafael Bauschke</i>	
11	Politische Eliten: Theorien – Leadership – politische Strategien	181
	<i>Rafael Bauschke, Sebastian, Jäckle, Pascal König, Uwe Wagschal, Georg Wenzelburger</i>	
12	Verbände und Korporatismus: Funktionen – Theorien – Policy-Wirkungen	203
	<i>Uwe Wagschal und Maximilian Grasl</i>	
13	Medien: Bedeutung – Mediensysteme – politische Kommunikation . . .	221
	<i>Markus B. Siewert, Georg Wenzelburger</i>	
14	Bürokratie und öffentliche Verwaltung: Aufbau – internationaler Vergleich – New Public Management	237
	<i>Carola Fricke, Markus B. Siewert</i>	
15	Vergleichende Staatstätigkeitsforschung: Entwicklungslinien – Heidelberger Schule – integrative Erklärungsansätze	251
	<i>Georg Wenzelburger, Frieder Neumann</i>	
16	Sozialstaat und Sozialpolitik: Ziele – Typologien – internationaler Vergleich	265
	<i>Frieder Neumann, Elina Schleutker</i>	
	Literaturverzeichnis	279
	Verzeichnis der Autorinnen und Autoren	307
	Kennzeichen der Länder der Welt	309

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1.1:	Freie, halbfreie und nicht freie Länder nach Freedom House (1972–2012)	26
Abbildung 1.2:	Zusammenhang zwischen Demokratie und Entwicklung	29
Abbildung 1.3:	Zweidimensionale Karte der Demokratie nach Lijphart	33
Abbildung 2.1:	Winset und Core bei drei Vetospielern	44
Abbildung 2.2:	Winset und Core bei vier Vetospielern	44
Abbildung 2.3:	Die Absorptionsregel	45
Abbildung 2.4:	Die Macht des Agenda-Setters	45
Abbildung 3.1:	Durch Wahlkreisgröße hervorgerufene natürliche Sperrhürde	60
Abbildung 3.2:	Die Struktur des sozialpsychologischen Ansatzes	64
Abbildung 4.1:	Parlamentsausschüsse als Teil der Issue Networks	80
Abbildung 5.1:	Verteilung der Volksabstimmungen im internationalen Vergleich (1848–2012)	89
Abbildung 6.1:	Grundgesetzänderungen in Deutschland.	107
Abbildung 7.1:	Ziele und Formen des Föderalismus	126
Abbildung 7.2:	Institutionen und Einrichtungen der Europäischen Union.	133
Abbildung 8.1:	Entwicklung der Mitgliederzahlen deutscher Parteien seit 1946 (in Tsd.)	139
Abbildung 8.2:	Einfluss des Medianwählers auf Parteien.	145
Abbildung 9.1:	Links-Rechts-Position schwedischer Regierungen (1950–2011)	155
Abbildung 9.2:	Beispiel einer bipolaren Opposition mit Partei C als Medianpartei.	157
Abbildung Infobox:	Medianlinien und Cycle Set von fünf Parteien in einem hypothetischen zweidimensionalen Politikraum	159
Abbildung 10.1:	Anzahl der politischen Konflikte nach Konflikttyp im Zeitverlauf (1945–2008)	176
Abbildung 11.1:	Posten vor dem Bundesministeramt	191
Abbildung 11.2:	Durchschnittsalter (links) und Frauenquote (rechts) der letzten zehn Bundeskabinette	192
Abbildung Infobox:	Tägliche Mediennutzung im Vergleich.	222

Abbildung 13.1:	Phasenmodell zur vergleichenden Analyse der Rolle der Medien im politischen Prozess	224
Abbildung 13.2:	Mediensysteme und Ländercluster	227
Abbildung 13.3:	Typen politischer Kommunikationskulturen	234
Abbildung 13.4:	Regelmäßige Nutzung des Internets durch die Bevölkerung (2011)	235
Abbildung 14.1:	Verwaltungstraditionen ausgewählter EU- und OECD-Staaten	243
Abbildung 14.2:	Prozentualer Anteil des öffentlichen Sektors an der Erwerbsbevölkerung in ausgewählten OECD-Ländern (2008)	244
Abbildung 14.3:	Zentralisierung und Dezentralisierung der Verwaltung in ausgewählten OECD-Ländern (2008)	245
Abbildung 14.4:	Idealtypische Einordnung von Personalsystemen ausgewählter EU- und OECD-Staaten	246
Abbildung 14.5:	Bereitstellung von Online Ressourcen und deren Nutzung durch die Bürger in ausgewählten OECD-Staaten	249
Abbildung 15.1:	Zusammensetzung der öffentlichen Ausgaben 2010 in % der Gesamtausgaben	254
Abbildung 15.2:	Parteien und Sozialausgaben (Mittelwerte 1980–2005)	256
Abbildung 16.1:	Bereiche der Sozialpolitik	267

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1.1:	Typologie der Staatsformen nach Aristoteles	20
Tabelle Infobox:	Typologie der Staatsformen nach Aristoteles	24
Tabelle 1.2:	Anzahl an Kriegen zwischen Demokratien und Nicht-Demokratien.	30
Tabelle 1.3:	Die zehn Unterscheidungscharakteristika für Mehrheits- und Konsensdemokratien nach Lijphart (1999: 3–4)	32
Tabelle 3.1:	Wahlergebnis 2010 im Wahlkreis The Wrekin, Großbritannien	55
Tabelle 3.2:	Wahlergebnis 2010 in Großbritannien insgesamt	56
Tabelle Infobox:	Sitzzuteilungsverfahren: Berechnungsbeispiel	59
Tabelle 3.3:	Wahlergebnis 2011 in drei spanischen Wahlkreisen.	61
Tabelle 4.1:	Klassifizierung von Zweikammersystemen nach Arend Lijphart.	76
Tabelle 4.2:	Parliamentary Powers Index (PPI) ausgewählter parlamentarischer und präsidentieller Regierungssysteme.	82
Tabelle 5.1:	Entwicklung direktdemokratischer Abstimmungen in Europa	89
Tabelle 5.2:	Institutionelle Grundlagen direktdemokratischer Instrumente in Europa	90
Tabelle 5.3:	Gesetzliche Regelungen der direkten Demokratie auf Landes- und Kommunalebene.	95
Tabelle 5.4:	Zentrale Merkmale neuer Beteiligungsverfahren.	100
Tabelle 6.1:	Verfahrenseingänge und -erledigungen des Bundesverfassungsgerichts (1951–2012)	111
Tabelle 6.2:	Parteilpolitische Färbung des Bundesverfassungsgerichts (09/1951–12/2012)	113
Tabelle 6.3:	Die Besetzung der Leitungsorgane des Bundesverfassungsgerichts.	113
Tabelle 6.4:	Verfassungsgerichtsbarkeit im internationalen Vergleich	118
Tabelle 7.1:	Formen von Mehrebenen-Governance.	136
Tabelle 8.1:	Parteiensystemtypen.	146
Tabelle 8.2:	Parteiensystemeigenschaften	147
Tabelle 8.3:	Ansätze in der Parteienforschung	149
Tabelle 10.1:	Dimensionen Politischer Kultur	166
Tabelle 10.2:	Religion und Einstellung gegenüber Homosexualität	173

Tabelle 10.3:	Konfliktfelder und ihre Indikatoren	175
Tabelle 10.4:	Anzahl und Anteil der inner- bzw. zwischenstaatlichen kulturellen und nicht-kulturellen Konflikte nach der jeweils höchsten erreichten Konfliktintensität (1945–2007)	178
Tabelle 11.1:	Demokratische Einstellung nach politischer Generation 1995 (Ergebnisse der Befragung der Potsdamer Elitenstudie)	185
Tabelle 11.2:	Karrieren von Bundestagsabgeordneten	189
Tabelle 11.3:	Kategorisierungen politischer Strategien	200
Tabelle 12.1:	Funktionen von Interessengruppen	205
Tabelle 12.2:	Pluralismus und Korporatismus im Vergleich	208
Tabelle 13.1:	Dimensionen der Mediensysteme nach Hallin/Mancini.	226
Tabelle 13.2:	Erklärung der Mediensysteme nach Hallin/Mancini.	227
Tabelle 13.3:	Pressefreiheit 2011: Länder unter den »Top 20« und »Worst 20«	232
Tabelle 16.1:	Bismarck- und Beveridge-Modell	270
Tabelle 16.2:	Wohlfahrtsstaatstypen nach Esping-Andersen.	271
Tabelle 16.3:	Struktur der Sozialausgaben und Generosität der Sozialleistungen in den Wohlfahrtsstaatswelten.	275

Einleitung

Uwe Wagschal, Sebastian Jäckle und Georg Wenzelburger¹

Die Vergleichende Politikwissenschaft, historisch oft (verengend) auch als Vergleichende Regierungslehre bezeichnet, ist neben der Politischen Theorie, den Internationalen Beziehungen, dem Politischen System Deutschlands sowie den Empirischen Methoden einer der fünf großen Teilbereiche innerhalb der deutschen Politikwissenschaft. Dies zeigt sich nicht nur an der Zahl der Veröffentlichungen und Zeitschriften in diesem Bereich, sondern auch daran, dass die Vergleichende Politikwissenschaft mit den anderen vier Teildisziplinen in den Lehrplänen politikwissenschaftlicher Studiengänge einen festen Platz einnimmt. Daran hat auch die Einführung von Bachelor- und Master-Studiengängen nichts verändert. Im Gegenteil. Die Ausdifferenzierung des Faches führt zu einer stärkeren Strukturierung, und damit auch einem meist klar umrissenen Kanon an politikwissenschaftlichen Themen, den es insbesondere im Bachelor-Grundstudium abzuarbeiten gilt.

Das vorliegende Buch ist gezielt so konzipiert, diesen Bedarf für die Vergleichende Politikwissenschaft abzudecken. Es kann sowohl begleitend zu einer Einführungsveranstaltung in die Vergleichende Politikwissenschaft als auch als Nachschlagewerk und Vorbereitungslektüre für Prüfungen verwendet werden. Seine Gliederung in 16 jeweils ca. 20 Seiten starke Kapitel zu den wichtigsten Forschungsfeldern der Vergleichenden Politikwissenschaft, die auch unabhängig voneinander gelesen werden können, erlaubt beides. Gleichwohl sind die einzelnen Kapitel nicht willkürlich angeordnet, sondern sie folgen einer Ordnung, wie sie auch in den meisten Einführungslehrveranstaltungen angewandt werden dürfte: Ausgehend von den allgemeinen Grundlagen der vergleichenden Politikwissenschaft werden in den weiteren Kapiteln spezifischere Teilbereiche behandelt. Der vorliegende Band nimmt dabei insbesondere die institutionelle Ausgestaltung der Teilbereiche und die jeweils relevanten Akteure in den Blick. So wird beim Thema Macht etwa auf Fragen der institutionellen Gewaltenteilung sowie Vetospieler als zentrale Akteure eingegangen und zudem wird erläutert, auf welche Weise diese die nationalen Policies, also die Staatstätigkeit, beeinflussen.

Bevor jedoch gezeigt wird, was dieses Buch inhaltlich bietet, wird zunächst kurz vorgestellt, welche konzeptionelle Ausrichtung diesem Band zugrunde liegt.

1 Wir möchten uns an dieser Stelle im Namen aller Autoren des Bandes bei den fleißigen Helfern bedanken, die dieses Buch erst möglich gemacht haben. Magdalena Breyer, Marlen Klaws, Lisa Lauton, Carla Mundt und Jonas Schreijäg haben uns bei der Recherche unterstützt und durch ihr sorgfältiges Korrekturlesen zur Lesbarkeit der Beiträge beigetragen. Herzlichen Dank hierfür!

Konzeptionelle Ausrichtung des Bandes

Politikwissenschaftliche Forschung fußt, wie jede andere Forschung auch, auf dem jeweiligen Weltbild des Forschers. Aus wissenschaftstheoretischer Perspektive sind zwei Teilbereiche für das jeweilige Weltbild eines Forschers von besonderer Bedeutung. Einerseits seine *ontologische* Grundhaltung und andererseits seine mit dieser eng verbundene *epistemologische* Einstellung. Die Ontologie fragt dabei nach der Natur des (menschlichen) Seins und danach, was die Welt eigentlich ist. Die Epistemologie (Erkenntnistheorie), fragt danach, was der Mensch wissen kann, sie fragt nach dem Charakter bzw. der Relevanz dieses Wissens und auf welche Weise Wissen generell generiert wird. Idealtypisch lassen sich zwei Weltbilder unterscheiden: ein positivistisches und ein in Abgrenzung hiervon entwickeltes post-positivistisches Weltbild. Holzschnittartig kann man sagen, dass Forscher mit einer positivistischen Grundhaltung sich dadurch auszeichnen, dass sie von einer real existenten Welt ausgehen, die sich beobachten, vermessen und letztlich analysieren lässt. Entsprechend dieser positivistischen Ontologie können sie gewissermaßen von außen auf die Welt schauen und ihre Messinstrumente an diese anlegen, ohne dass sich ihr Untersuchungsgegenstand hierdurch grundlegend verändern würde. Der idealtypische Post-Positivismus geht in seiner radikalsten Form hingegen davon aus, dass eine einzige, objektiv vorhandene reale Welt nicht existiert. Die ontologische Basis ist vielmehr die Annahme, dass die Welt mit all ihren insbesondere sozialen Phänomenen und Interaktionen von den sie bevölkernden Menschen konstruiert ist – man nennt diese Denkrichtung deshalb auch Konstruktivismus. Unsere Wahrnehmung dieser, durch die individuellen Sinnzuschreibungen konstruierten »Realität«, sei deshalb auch nur subjektiv möglich, d.h. sie ist immer von der Sichtweise des Beobachters abhängig. Letztlich macht sich also jeder Mensch sein eigenes Bild von dem, was er als Realität wahrnimmt, oder anders ausgedrückt: jeder Mensch betrachtet die sich ihm präsentierenden Phänomene durch die ihm eigene »Brille«. Die aus einer solchen ontologischen Grundhaltung erwachsende post-positivistische Epistemologie geht davon aus, dass ein Beobachter sozialer Phänomene und ihre Beziehungen untereinander, in seiner Wahrnehmung immer durch die sozialen Konstrukte und seine eigene subjektive »Brille« beeinflusst wird.

Die diesem Buch zugrunde liegende Weltsicht lässt sich im positivistischen Bereich des soeben aufgespannten Kontinuums ansiedeln. Gleichzeitig ist es heutzutage selbstverständlich, dass sich auch eine eher positivistisch argumentierende Forschung ihrer eigenen Subjektivität bewusst ist und diese Problematik offen thematisiert, freilich nicht um letztlich das Ziel der Objektivität aufzugeben, sondern ihm durch intersubjektive Nachvollziehbarkeit näherzukommen.

Neben der Frage des jeweiligen Weltbildes ist in der Politikwissenschaft insbesondere von Relevanz, welche Rolle Normen in der Forschung spielen. Vor allem bezogen auf diese Frage der Normativität haben sich in Deutschland seit Ende des Zweiten Weltkriegs drei Schulen der Politikwissenschaft herausgebildet, die sich zeitweise (insbesondere in den 1960er/1970er Jahren) äußerst kritisch gegenüberstanden: die normativ-ontologische, die kritisch-dialektische und die empirisch-analytische Schule. Wenn gleich dieser Positionenstreit sich in den letzten Jahrzehnten deutlich abgeschwächt hat

und die großen Debatten hierzu beendet sind, so werden sich die allermeisten Politikwissenschaftler jedoch einer der drei Richtungen zuordnen.

Während normativ-ontologische Ansätze das eigentliche Ziel politikwissenschaftlicher Forschung darin sehen, gültige Normen des politischen Handelns zu erkennen, hierdurch gutes politisches Handeln vorzudenken und somit dem Gemeinwohl zu dienen, sind kritisch-dialektische Ansätze zwar ebenfalls daran interessiert, dem Menschen ein gutes Leben in der Gesellschaft zu ermöglichen, ihr Beweggrund ist aber doch ein anderer. Aufbauend auf der idealistischen Geschichtsphilosophie Hegels und den historisch-gesellschaftspolitischen Analysen von Karl Marx, versuchen kritisch-dialektische Forscher insbesondere die historisch gewachsenen sozialen Abhängigkeitsverhältnisse und Herrschaftsbeziehungen zu analysieren um hierdurch gleichsam zu deren Überwindung beizutragen.

Die empirisch-analytische Politikwissenschaft nimmt in Bezug auf Normen eine im Vergleich zu den beiden anderen Schulen konträre Position ein. Normative Aussagen werden nicht angestrebt und sie ließen sich entsprechend des Weber'schen Postulats der Werturteilsfreiheit, dem sich diese Schule verpflichtet fühlt, auch nicht aus empirischen Analysen ableiten. Empirisch-analytisch arbeitende Forscher wollen politische und soziale Phänomene kausal erklären und leiten aus den gefundenen Zusammenhängen Prognosen für die Zukunft ab. Eine Veränderung bestehender gesellschaftlicher Verhältnisse und Strukturen streben sie nicht an. Allerdings haben Vertreter der empirisch-analytischen Schulen den positivistischen Anspruch, allgemeingültige Gesetze aus der Betrachtung der Realität extrahieren zu können, größtenteils aufgegeben. Einerseits gelten ihnen die so gewonnenen Zusammenhänge stets nur als vorläufig bestätigt, bis sie durch eine gegenteilige Beobachtung falsifiziert werden, und andererseits untersuchen sie zumeist räumlich, zeitlich und inhaltlich abgegrenzte politische Phänomene. Man bezeichnet die so entstehenden sozialwissenschaftlichen Theorien deshalb als Theorien mittlerer Reichweite, im Gegensatz beispielsweise zur Gravitationstheorie in der Physik, die einen universellen Geltungsanspruch besitzt.

Dieses Buch steht eindeutig in dieser Tradition der empirisch-analytischen Politikwissenschaft – auch wenn die normativ-ontologische Schule insbesondere bei der Diskussion der theoretischen Grundlagen und Begrifflichkeiten (z. B. der Demokratie) eine gewisse Rolle spielt. Aus diesem Grund finden sich in den Kapiteln dieses Buches häufig empirische Vergleiche. Darüber hinaus ist auf den letzten Seiten des Buches eine Tabelle mit wichtigen politische Kennzahlen sämtlicher Staaten der Welt abgedruckt. Sie dient einerseits als Referenz für die einzelnen Kapitel und soll andererseits den Leser dazu ermuntern, selbst empirisch zu vergleichen.

Was dieses Buch bietet (und nicht bietet)

Ein einführender Überblicksband kann nicht alle Themen abdecken. So ist dieses Buch keine Einführung in die Methoden der Vergleichenden Politikwissenschaft. Diese hat sich methodisch in den letzten Jahren extrem ausdifferenziert und weiterentwickelt. Die Bandbreite reicht heute von interpretativen Verfahren wie der Diskursanalyse, über

klassisch vergleichende Untersuchungsdesigns, bei denen relativ wenige, dafür aber gezielt ausgewählte Fälle möglichst tiefgehend und systematisch verglichen werden, bis hin zu den quantitativ-statistischen Methoden, die sich schon lange nicht mehr in einfachen Kreuztabellen und OLS-Regressionen erschöpfen. Stichworte wären hier etwa: Mehrebenenanalysen, Strukturgleichungsmodelle, Überlebenszeitanalysen oder gepoolte Zeitreihenmodelle. Eine auch nur annähernd gründliche Diskussion der von der Vergleichenden Politikwissenschaft verwendeten Methoden würde deshalb den Umfang dieses Buches sprengen. Da Methoden zumeist auch als eigenständige Veranstaltungen in den Lehrplänen auftauchen, erscheint es zudem didaktisch gerechtfertigt, an dieser Stelle auf die einschlägige Literatur zu verweisen (Wagschal 1999a, Geschwend et al. 2006, Behnke et al. 2006, Lauth et al. 2009, Behnke et al. 2010, Jahn 2013, Wenzelburger, Jäckle und König 2014).

Dieses Buch ist auch kein Lexikon der (Vergleichenden) Politikwissenschaft: Die in den 16 Kapiteln behandelten Themenbereiche stellen zwar inhaltlich einen Kernbestand der Vergleichenden Politikwissenschaft dar. Allerdings wäre es unzureichend, die zentralen Begriffe der Teildisziplin ausschließlich lexikonartig in nur wenigen Zeilen abzuhandeln. Vielmehr stellen die folgenden Kapitel die zentralen Themen der Vergleichenden Politikwissenschaft mitsamt der dort vorherrschenden Abhängigkeiten (Interdependenzen) vor, da nur auf diese Weise der Komplexität Rechnung zu tragen ist. Die Kehrseite dieses Vorgehens ist, dass eventuell einzelne, potentiell für die Vergleichende Politikwissenschaft ebenfalls relevante Unterthemen nicht ausführlich behandelt werden können, wie etwa die Transitionsforschung, der Vergleich von Entwicklungsländern oder Themen der (vergleichenden) Politischen Ökonomie. Diese finden sich aber in den einschlägigen Lexika der Politikwissenschaft (Schmidt 2010, Nohlen/Schultze 2010). Dieses Buch fokussiert auf (westliche) Demokratien, wenn gleich auch an der einen oder anderen Stelle globale Vergleiche oder der Vergleich sämtlicher Demokratien erfolgen.

Die so eingegrenzten zentralen Themen der Vergleichenden Politikwissenschaft sind in diesem Band auf 16 Kapitel aufgeteilt. Im ersten Kapitel zur **Demokratie** (Sebastian Jäckle) werden nach einem kurzen Abriss klassischer und moderner Demokratietheorien die Problematiken diskutiert, die bei der vergleichenden Messung von Demokratie auftreten. Des Weiteren werden drei empirische Anwendungsbereiche der Demokratieforschung präsentiert, welche die Wirkung demokratischen Regierens untersuchen: die Analyse des Zusammenhangs zwischen Demokratie und Entwicklung, die Transitionsforschung und die Frage, ob Demokratien friedfertiger sind als Nicht-Demokratien. Das Kapitel endet mit weiteren Klassifikationsmöglichkeiten für demokratische und autokratische Systeme.

Kapitel zwei handelt von **Macht** (Thomas Metz und Sebastian Jäckle) und widmet sich damit einer zentralen Kategorie des Politischen. Nach einer begrifflichen und historischen Verortung des Konzepts wird die für moderne Demokratien elementare Komponente der Machtbegrenzung in Form von Gewaltenteilung und -vermischung diskutiert. Anschließend wird die Vetospielertheorie nach George Tsebelis als allgemeines Modell von Macht und Gegenmacht vorgestellt.

Das dritte Kapitel trägt den Titel **Wahlen** (Philipp Weinmann und Thomas Metz). Die freie, gleiche, allgemeine, kompetitive, geheime und zumeist direkte Wahl stellt das

zentrale Element demokratisch verfasster Systeme dar. Ihre Funktionen werden in diesem Kapitel ebenso beschrieben wie die konkreten Elemente der empirisch vorzufindenden Wahlsystemtypen. Welche Effekte die verschiedenen Wahlsysteme und ihre Komponenten (z. B. die Sitzzuteilungsverfahren bei der Verhältniswahl) auf die Politik und insbesondere das Parteiensystem haben, wird im Anschluss daran erläutert. Im zweiten Teil des Kapitels wechselt der Fokus von der Makroebene der Wahlsysteme auf die Mikroebene der einzelnen Wähler. Im Zentrum steht hier die Frage, wer wen warum wählt. Als Erklärungsansätze für das Wahlverhalten werden die drei prädominanten Schulen miteinander verglichen: der makro- und mikrosoziologische, der sozialpsychologische und der Rational Choice-Ansatz.

Christoph M. Haas untersucht im vierten Kapitel mit **Parlamenten** die Kerninstitutionen der repräsentativen Demokratie. Dabei werden zunächst die Bedeutung und die historische Genese des Parlamentarismus diskutiert, bevor die Funktionslogik von Parlamenten allgemein behandelt wird. Im zweiten Teil des Kapitels werden einerseits die ersten Kammern der Parlamente (also etwa der Bundestag) und anschließend die Zweiten Kammern behandelt. Diese können einerseits als Spezifikum der Staatsorganisation und andererseits als besondere Form des Parlamentarismus interpretiert werden.

In Kapitel fünf zur **Direkten Demokratie** (Uwe Wagschal) werden verschiedene Aspekte der direkten Beteiligung der Bürger erläutert. Das Kapitel stellt zunächst die unterschiedlichen direktdemokratischen Instrumente und ihre Funktionslogik dar, um daran anschließend die Anwendungshäufigkeit im internationalen und nationalen Vergleich zu diskutieren. Schließlich werden die Wirkungen von direktdemokratischen Entscheidungsverfahren untersucht, wobei ein besonderer Schwerpunkt auf den neuen Formen alternativer Beteiligungsmöglichkeiten liegt.

Das sechste Kapitel mit dem Titel **Verfassung und Verfassungsgerichtsbarkeit** (Uwe Wagschal und Maximilian Grasl) befasst sich zunächst mit der politischen Grundstruktur eines Staates: seiner Verfassung. Daran anschließend werden die Entstehungs- und Veränderungsprozesse von Verfassungen behandelt, deren »Rigidität« im internationalen Vergleich sehr unterschiedlich ist. Der zweite Teil des Beitrags befasst sich mit der »Sicherung« der Verfassung durch Verfassungsgerichte. Dabei werden das Bundesverfassungsgericht sowie die Verfassungsgerichtsbarkeit im internationalen Vergleich dargestellt. Schließlich wird noch auf die Wirkungen der Verfassungsgerichte abgehoben.

Kapitel sieben befasst sich mit **Mehrebenensystemen** (Carola Fricke und Maximilian Grasl) und diskutiert dieses Konzept anhand von zwei konkreten Anwendungsfällen: dem Föderalismus und der Europäische Union. Das Kapitel gibt daher zunächst einen Überblick über das Konzept des Föderalismus, seine konstituierenden Dimensionen und empirischen Erscheinungsformen. Es diskutiert die Vor- und Nachteile eines föderalen Staatsaufbaus (Stichwort: Politikverflechtungsfälle), stellt die Leitbilder vor, welcher sich föderale Systeme gerne bedienen (z. B. das Subsidiaritätsprinzip), und bespricht die Möglichkeiten, Föderalismus zu messen. Der zweite Teil dieses Kapitels beschäftigt sich damit, wie im Mehrebenensystem der Europäischen Union regiert wird. Dabei wird der Frage nachgegangen, was unter Mehrebenen-Governance zu verstehen ist, wie dieses neue Konzept mit den klassischen Ansätzen des Föderalismus zusammenhängt, welche Typen von Mehrebenen-Governance sich unterscheiden lassen und

inwiefern Kritik am Konzept zur Weiterentwicklung desselben führt. Zuletzt wird anhand der Rolle der Regionen aufgezeigt, inwiefern die EU bereits als ein Mehrebenensystem zu verstehen ist.

Das achte Kapitel zu **Parteien** (Philipp Weinmann und Sebastian Jäckle) definiert den Begriff der Parteien in Abgrenzung zu anderen Vereinigungen sowie ihre Funktionen für das politische System. Nach einer Diskussion zur Entstehung von Parteien, welche die zentrale Bedeutung des historischen Kontexts und hierbei insbesondere die Relevanz der eine Gesellschaft prägenden Konfliktlinien verdeutlicht, erläutert der Beitrag die verschiedenen Parteitypen (z. B. Volks- und Kartellparteien) und diskutiert die große Bedeutung, die dem Medianwähler auf die ideologische Ausgestaltung des Parteienspektrums zugeschrieben wird. Die Gesamtheit der in einem politischen System beheimateten Parteien und deren Interaktionen können unter dem Begriff des Parteiensystems subsumiert werden. Wie sich Parteiensysteme unterscheiden lassen und welche Faktoren ursächlich für die empirisch vorzufindenden Ausprägungen sind, darauf gibt dieses Kapitel abschließend ebenfalls Antworten.

Kapitel neun, das mit dem Titel **Regierung** (Sebastian Jäckle und Thomas Metz) überschrieben ist, behandelt primär die exekutive Gewalt in politischen Systemen. Nach einer Definition des Regierungsbegriffs und der Beschreibung ihrer Aufgaben wird das Augenmerk auf die verschiedenen Typen von Regierungen gelegt (Kabinettsystem vs. Präsidialsystem). Um die Frage zu klären, welche Parteien nach einer Wahl die Regierung stellen, werden zudem verschiedene Koalitionstheorien (*Office-* und *Policy-Seeking-*Theorien sowie der *Portfolio-Allocation-Ansatz*) präsentiert. Daneben erläutert der Beitrag, welche Faktoren die Stabilität von Regierungen beeinflussen. Im letzten Abschnitt des Kapitels wird der Fokus dann auf den Gegenspieler der Regierung, die Opposition und deren (Kontroll-)Möglichkeiten gerichtet.

Das zehnte Kapitel zur **Politischen Kultur** (Uwe Wagschal, Rafael Bauschke) befasst sich mit einem in der Literatur vielfältig verwendeten Konzept, welches im Ruf steht eher schwammig denn konkret zu sein. Ausgehend von einer Begriffsklärung werden verschiedene Konzepte der theoretischen und empirischen Erfassung politischer Kultur diskutiert, insbesondere das Konzept der *civic culture* von Almond und Verba (1963). Neben diesen konzeptionellen und empirischen Teilen werden noch zwei Anwendungsbeispiele aus der politischen Kulturforschung vorgestellt: (1) Gibt es kulturelle Einflüsse im Hinblick auf die Homonegativität, also der Einstellung gegenüber Homosexuellen? (2) Lassen sich Kulturkonflikte identifizieren und welchen Einfluss haben kulturelle Faktoren auf gewaltsame, politische Konflikte?

Das elfte Kapitel zu **Politischen Eliten** (Rafael Bauschke, Sebastian Jäckle, Pascal König, Uwe Wagschal und Georg Wenzelburger) befasst sich im Kern mit der Frage wie und von wem Entscheidungen getroffen werden. Dabei haben die Begriffe politische Elite, Leadership und politische Strategie sowohl einen allgemeinen, umgangssprachlichen als auch einen fachwissenschaftlichen Bedeutungsinhalt. Im Mittelpunkt des Kapitels steht dabei das Verhältnis von Entscheidenden und Betroffenen, von Herrschenden und Beherrschten. So fokussiert die akteurs- bzw. personenzentrierte Leadership-Forschung auf Persönlichkeitsmerkmale der »Anführer«, was durchaus als Kontrast zu der starken System- und Institutionenorientierung in der Politikwissenschaft gesehen werden kann.

In Kapitel zwölf mit dem Titel **Verbände und Korporatismus** (Uwe Wagschal und Maximilian Grasl) werden nach einer Begriffsklärung und einer Abgrenzung des Bedeutungsinhaltes der zentralen Konzepte zunächst die Funktionen von Verbänden behandelt. Daran anschließend werden die zentralen Verbändetheorien wie etwa der Pluralismus, der Korporatismus sowie polit-ökonomische Ansätze behandelt. Der dritte Teil des Kapitels typologisiert Interessengruppen und diskutiert deren Policy-Wirkungen. Schließlich werden die Staat-Verbände-Beziehungen noch unter dem Blickwinkel unterschiedlicher Machtverhältnisse betrachtet.

Kapitel dreizehn, das sich mit **Medien** (Markus B. Siewert und Georg Wenzelburger) beschäftigt, liegt an einer zentralen Schnittstelle zwischen politischen Akteuren und der Gesellschaft – den (Massen-)Medien. Aufbauend auf Erkenntnissen der Medienutzungsforschung stellt der Beitrag den Einfluss der Medien im politischen Entscheidungsprozess dar. Die empirische Analyse unterschiedlicher Mediensysteme – unter anderem anhand von Indikatoren wie der Stärke der Zeitungsindustrie oder der Höhe des staatlichen Interventionismus – zeigt eine deutliche Varianz im OECD-Vergleich. Der Beitrag geht zudem auf die Rolle ein, die die Medien im politischen Kommunikationsprozess einnehmen: Gibt es eine Mediatisierung der Politik? Inwiefern können die Medien beispielsweise über Agenda-Setting, Priming und Framing Einfluss auf die Politik ausüben? Als Beispiele für die empirisch-vergleichende Untersuchung politischer Kommunikation werden der Zusammenhang zwischen Medien und Demokratiequalität, die Bedeutung der Medien im Wahlkampf wie auch das Konzept der politischen Kommunikationskultur diskutiert. Abschließend geht dieses Kapitel der Frage nach, ob bzw. inwieweit das Internet die politische Kommunikation gänzlich neu erfindet oder doch nur marginal verändert.

Das vierzehnte Kapitel zu **Bürokratie und öffentlicher Verwaltung** (Carola Fricke und Markus B. Siewert) setzt in gewisser Weise da an, wo der Beitrag zur Regierung aufgehört hat, denn das eigentliche Regieren ist ohne die weitere Umsetzung der von der Exekutivgewalt vorgegebenen politischen Agenda durch eine Verwaltung bzw. Bürokratie nicht denkbar. Das Kapitel beginnt mit der Definition des Begriffs der öffentlichen Verwaltung und einer Typologisierung der unterschiedlichen Verwaltungsformen. Anschließend wird der Stand der Forschung zum Thema Verwaltung aus politik- wie rechtswissenschaftlicher Perspektive aufgezeigt. Nach einer Deskription der bundesdeutschen Verwaltungspraxis wird der Blick auf den internationalen Vergleich von Verwaltungstraditionen gelenkt. Hierbei zeigen sich beispielsweise große Unterschiede bei der Anzahl der im öffentlichen Dienst beschäftigten Personen oder auch der Offenheit des Verwaltungsapparates gegenüber Quereinsteigern. Der letzte Abschnitt dieses Beitrags diskutiert unter den Stichworten New Public Management und E-Government aktuelle Entwicklungen in der Verwaltungsforschung.

Kapitel fünfzehn mit der Überschrift **Vergleichende Staatstätigkeitsforschung** (Georg Wenzelburger und Frieder Neumann) hat den Output sowie die Outcomes politischer Prozesse zum Gegenstand. Der Beitrag definiert zunächst Staatstätigkeit und stellt Optionen vor, um diese zu messen. Im Anschluss daran werden die sechs Ansätze der Staatstätigkeitsforschung entsprechend der Heidelberger Schule erläutert. Obgleich diese gut geeignet sind, um beispielsweise die Höhe bestimmter Policy-Outcomes zu

erklären, erfassen sie doch den kausalen Prozess, wie es zu einer Policy-Veränderung kommt, nur oberflächlich. Daher stellt der Beitrag mit dem *Advocacy-Coalition Framework*, dem Akteurzentrierten Institutionalismus und dem *Multiple-Streams*-Ansatz drei weitere integrative Ansätze genauer dar, die besser geeignet sind, um solche kausalen Pfade der Policy-Formulierung abzubilden.

Das sechzehnte und letzte Kapitel handelt vom **Sozialstaat und der Sozialpolitik** (Frieder Neumann und Elina Schleutker). Die Sozialpolitik stellt eines der wichtigsten, gemessen an der Zahl politikwissenschaftlicher Arbeiten wohl sogar das wichtigste Policy-Feld dar, weshalb sie in diesem Buch ein gesondertes Kapitel erhält. Der Beitrag definiert zunächst den Begriff und die Ziele des Sozialstaats (bzw. Wohlfahrtsstaats), ordnet seine Entstehungsgeschichte historisch ein und zeigt auf, entlang welcher Strukturprinzipien sich Sozialstaaten typologisieren lassen. Im Anschluss daran werden die empirisch vorzufindenden Wohlfahrtsregime verglichen, wobei eines der großen Probleme wohlfahrtsstaatlicher Forschung, nämlich die Frage, was einen starken Sozialstaat eigentlich auszeichnet, unter dem Schlagwort »Dependent Variable Problem« diskutiert wird. Abschließend werden aktuelle Entwicklungen der Wohlfahrtsstaatsforschung wie die Auswirkungen der Globalisierung oder der Europäischen Integration besprochen.

1 Demokratie: Theorie – Messung – Wirkung

Sebastian Jäckle

Einleitung

Der Begriff der Demokratie war nicht seit jeher positiv konnotiert, wie weiter unten am Beispiel des aristotelischen Demokratieverständnisses noch zu zeigen sein wird. Heute aber gilt es geradezu als Prädikat für einen Staat, als gut funktionierende, vollständig etablierte Demokratie bezeichnet zu werden, Gleichzeitig gilt es als Abwertung, wenn dem Staat demokratische Qualität abgesprochen oder er als Nicht-Demokratie tituliert wird. Die weitverbreitete Wertschätzung des Demokratiebegriffs zeigt sich auch darin, dass insbesondere Staaten, die gemeinhin nicht als Demokratien gelten, in ihre offiziellen Ländernamen die Begriffe »Demokratie« oder »demokratisch« aufnehmen, um so nach innen wie nach außen zumindest den Anschein einer Demokratie zu erwecken: Beispiele sind die *Demokratische Volksrepublik Korea* (Nordkorea), die *Demokratische Bundesrepublik Äthiopien* oder die *Demokratische Republik Kongo*, die allesamt von *Freedom House* als »nicht frei« eingestuft werden. Da die Selbstbezeichnung eines Landes offensichtlich kein guter Indikator dafür ist, ob es sich beim jeweiligen Staat wirklich um eine Demokratie handelt, sollen in den folgenden Abschnitten unter Rückgriff auf Manfred G. Schmidts umfangreiche Einführung in die Demokratietheorien (2008) zunächst unterschiedliche theoretische Konzepte dessen aufgezeigt werden, was historisch unter Demokratie verstanden wurde und aktuell in der Politikwissenschaft verstanden wird, um darauf aufbauend die Operationalisierung und Messung von Demokratie in den Blick zu rücken. Hierbei liegt das Augenmerk zunächst auf der Abgrenzung zwischen Demokratien und Autokratien, an die eine Betrachtung der feineren Unterschiede in der demokratischen Qualität zwischen den als grundlegend demokratisch identifizierten Staaten anschließt. Eine Diskussion von drei weiteren empirischen Anwendungsbereichen der Demokratieforschung – erstens der Untersuchung des Zusammenhangs zwischen Demokratie und Entwicklung, zweitens der Transitionsforschung und drittens der Frage, ob Demokratien friedfertiger sind als Nicht-Demokratien – erfolgt im Anschluss. Den Abschluss des Kapitels bildet eine Diskussion weiterer Typologisierungen demokratischer Systeme.

Ein kurzer Abriss klassischer und moderner Demokratietheorien

Der Begriff **Demokratie** stammt aus dem Griechischen. Er ist zusammengesetzt aus den Wörtern *demos* (Volk) und *kratein* (herrschen) und bezeichnet damit die Herr-

schaft des Volkes. Die konkrete Bestimmung dessen, was unter Demokratie genau zu verstehen ist, unterlag jedoch einem steten Wandel. **Aristoteles** (384–322 v. Chr.) begriff darunter eine Herrschaftsform, in der die freien und waffenfähigen Vollbürger der Polis (des griechischen Stadtstaates), welche größtenteils arme Bauern, Handwerker und Tagelöhner waren, sämtliche politische Entscheidungen selbst und mit gleichem Stimmrecht in der Volksversammlung zu ihrem eigenen Vorteil treffen. Damit war ein Großteil der Bevölkerung jedoch von der politischen Teilhabe ausgeschlossen: Neben Kindern und Frauen betraf dies insbesondere Sklaven sowie Metöken, die als »Ausländer mit Niederlassungsbewilligung« (Höffe 2001: 6), was im Übrigen auch für Aristoteles selbst galt, sich zwar wirtschaftlich in der Polis engagieren durften, politisch jedoch ausgeschlossen blieben. Die Vollbürger hingegen genossen alle dieselben Freiheiten und Rechte, sie wirkten durch direktdemokratische Abstimmungen an der Gesetzgebung mit und bekamen hierfür sogar Diäten ausgezahlt, wodurch es auch armen Bürgern ermöglicht wurde, an der Volksversammlung teilzunehmen. Zudem konnten alle Bürger durch Losentscheid oder – bei besonders wichtigen Ämtern, wie dem des Strategen – auch durch Wahlentscheid in politische, judikative und militärische Ämter gelangen, die nach dem Rotationsprinzip immer wieder mit anderen Bürgern besetzt wurden, wodurch einer Verfestigung der Macht einzelner Personen entgegengewirkt werden sollte (Schmidt 2008: 29).

Die Demokratie ist für Aristoteles eine von sechs möglichen Herrschaftsformen. Die von ihm entworfene Typologie basiert auf zwei Merkmalen: der Anzahl der Herrschenden sowie der Güte der Herrschaft, die er daran festmacht, ob jene dem Gemeinwohl oder nur dem Eigenwohl der Herrschenden dient und somit als gut oder als entartet zu bezeichnen sei. Tabelle 1.1 zeigt die auf diese Weise entstehende Matrix der sechs Staatsformen. Die Demokratie bezeichnet Aristoteles als entartete Herrschaft, insbesondere wenn sie einer ungezügelten, nicht durch Gesetze gebundenen Herrschaft der Armen gleich komme. Sobald sie jedoch durch allgemeine Regeln begrenzt und mit oligarchischen Elementen gemischt wird, wandelt sie sich Aristoteles nach zur guten Herrschaftsform der Politie. Hierin zeigt sich, dass Aristoteles nicht die Demokratie per se ablehnt, wie dies bei Platon noch der Fall war, sondern nur, dann, wenn die »Volks-herrschaft zur Radikaldemokratie neigt« (Schmidt 2008: 40). Abwenden lässt sich dies Aristoteles zufolge, indem die Strukturmängel der Demokratie mittels institutioneller Arrangements so begrenzt werden, dass trotzdem eine gute, an das Gesetz gebundene Herrschaft entsteht.

Tab. 1.1: Typologie der Staatsformen nach Aristoteles

Anzahl der Herrschenden	gute Herrschaft	entartete Herrschaft
einer	Monarchie	Diktatur
einige	Aristokratie	Oligarchie
das Volk	Politie	Demokratie

Politische Denker des Mittelalters und der frühen Neuzeit bis hin zu **Thomas Hobbes** (1588–1679) lehnten die Demokratie zugunsten monistischer Herrschaftsvorstellungen rundheraus ab – letzterer mit der Begründung, dass diese der Demagogie Vorschub leisten, die politische Willensbildung destabilisieren und die in seinen Augen notwendige Souveränität des Herrschers (Leviathan) unterminieren würde (Schmidt 2008: 52–54). **John Locke** (1632–1704) wandte sich schließlich gegen die von Hobbes präferierte absolute Monarchie. In seinem Werk finden sich zwar weiterhin autoritäre Ideen, wie ein nur schwacher Minderheitenschutz, eine nur selektiv geltende religiöse Toleranz und eine Begrenzung der Vollbürgerschaft auf die Steuerzahlenden. Daneben stellt Locke aber auch deutliche liberale sowie einige demokratische Aspekte heraus, die für spätere Demokratietheorien wie auch Verfassungsentwürfe (z. B. USA) prägend wurden. Hierzu zählen insbesondere seine Forderungen, dass die Staatsgewalten allesamt an Recht und Gesetz gebunden und voneinander getrennt sein müssen¹ und dass jeder Bürger ein Recht auf Widerstand gegen schweren Rechtsmissbrauch seitens der Exekutive hat. Außerdem geht er davon aus, dass die Menschen von Natur aus frei und gleich sind und ein natürliches Recht auf Eigentum haben, welches für Locke sehr breit definiert neben materiellen Gütern auch das Leben und die Freiheit des Menschen umfasst (Schmidt 2008: 59). Sinn und Zweck des von Locke anvisierten Gemeinwesens ist der Schutz eben dieses dreifach bestimmten Eigentums. Das »urdemokratische Element in Lockes Theorie« (Schmidt 2008: 61) ist darin zu sehen, dass die Ausgestaltung des Gemeinwesens dem Volk obliegt. Dieses kann die Macht entweder selbst ausüben (Demokratie), sie einigen wenigen anvertrauen (Oligarchie) oder sie in die Hände eines einzigen legen (Monarchie). Locke kann damit als Vordenker der Volkssouveränität gelten. Er selbst präferierte eine konstitutionell eingehetzte Monarchie mit einem starken Parlament.

Überwiegen bei Locke noch die liberalen Abwehrrechte, nimmt die demokratische Selbstbestimmung der Bürger bei **Jean Jacques Rousseau** (1712–1778) den zentralen Stellenwert ein. Dem Bürger der damaligen Stadtrepublik Genf ging es weniger um den Schutz des Privateigentums, dessen Einführung er ganz im Gegenteil als eines der Grundübel menschlichen Zusammenlebens betrachtete, als vielmehr um die Erhaltung der Freiheit des Menschen. Denn obgleich der Mensch von Natur aus frei geboren sei, läge er doch aufgrund der durch die Zivilisation entstandenen Ungleichheiten überall »in Ketten« (Rousseau 1986: 5). Rousseaus Lösung sieht vor, dass die Menschen im Naturzustand sich völlig entäußern, all ihre Rechte an das Gemeinwesen abgeben

1 Das Konzept der Gewaltentrennung wurde von Montesquieu aufgegriffen und zu einem ausgegogenen Modell der Gewaltenteilung und -balance weiterentwickelt. Demnach müssen die relevanten gesellschaftlichen Kräfte (König, Fürsten und Bürgertum) wie auch die Staatsorgane (Wahlberechtigte, Volkskammer, Adelskammer, Volksgericht, Adelsgericht, Monarch und dessen Minister) alle adäquat qua Funktionen an den drei Gewalten Legislative, Exekutive und Jurisdiktion beteiligt sein. Insbesondere ist der ausschließlichen Kontrolle einer der Gewalten durch eine gesellschaftliche Schicht oder ein Staatsorgan entgegenzuwirken, um das eigentliche Ziel Montesquieus, die Freiheit der Gesellschaft, zu wahren (Schmidt 2008: 72–73).

und hierdurch nicht nur gesicherte bürgerliche Freiheiten gewinnen, sondern sich gleichsam selbst als Souverän konstituieren (Rousseau 1986: 16–20). Durch den Gesellschaftsvertrag verpflichten sie sich jedoch auch, sich dem Gemeinwillen (*volonté générale*) unterzuordnen, welcher auf das Wohl der gesamten Gemeinschaft ausgerichtet ist. Die *volonté générale* ist für Rousseau dabei mehr als die bloße Summe der einzelnen Partikularinteressen der Bürger (*volonté de tous*), sie stellt vielmehr den allgemeinen, unfehlbaren Willen des gesamten politischen Gemeinwesens dar. Die Souveränität des Volkes äußert sich bei Rousseau darin, gemeinsam selbstbestimmt entsprechend des Gemeinwillens zu handeln und ihm – und damit den sich selbst gegebenen Regeln – unbedingten Gehorsam zu leisten. Obwohl dieser Gemeinwille immer und sozusagen objektiv besteht, kann er Rousseau zufolge doch in den Hintergrund treten, wenn die Bürger von ihren Partikularinteressen geblendet werden. In diesem Zusammenhang ist die besondere Konzentration Rousseaus auf die erzieherische Funktion des Staates zu verstehen. Dieser habe staatsbürgerliche Tugenden zu fördern (sogar in Form einer Art Zivilreligion) und so statt eigeninteressierter *bourgeois* gemeinwohlorientierte *citoyen* hervorzubringen. Am ehesten offenbare sich die *volonté générale* in einer basisdemokratisch organisierten, direkten Demokratie, in der alle Bürger gemeinsam an Volksversammlungen teilnehmen und abstimmen. Jegliche Form der Repräsentation lehnt Rousseau kategorisch ab, da hierdurch die an sich unteilbare Souveränität geteilt und der Bürger sich unter den Willen eines anderen stellen würde (Rousseau 1986: 103). Im Idealfall äußert sich der Gemeinwille in einstimmigen Abstimmungen. Oftmals müsse jedoch aus praktischen Gründen auf Mehrheitsbeschlüsse zurückgegriffen werden, bei denen immer die Gefahr bestünde, dass einzelne Partikularinteressen überwiegen, was insbesondere dann zu befürchten wäre, wenn sich Parteiungen bildeten (Rousseau 1986: 31) oder der Willensbildungsprozess von ausufernden politischen Debatten geprägt sei. Rousseau selbst räumt jedoch ein, dass das von ihm entworfene Idealbild einer ausschließlich direkten Demokratie, wie er sie in der römischen Republik und im antiken Sparta verwirklicht zu sehen meinte, selbst in so kleinen Gemeinwesen wie seiner Heimatstadt Genf praktisch so gut wie nicht umzusetzen sei. Er formuliert deshalb: »Wenn es ein Volk von Göttern gäbe, würde es sich demokratisch regieren. Eine so vollkommene Regierung passt für Menschen nicht« (Rousseau 1986: 74).

In deutlichem Gegensatz zu dem sehr anspruchsvollen Demokratieverständnis Rousseaus, bei dem die Demokratie substantiell darüber definiert wird, den Gemeinwillen zu finden und umzusetzen, steht das nun folgende, sehr viel minimalistischere Demokratieverständnis. **Joseph Schumpeter** (1883–1950) und im Anschluss an ihn **Anthony Downs** (* 1930) begreifen Demokratie in Analogie zur Ökonomie als einen Markt um Wählerstimmen. Auf diesem Markt konkurrieren Parteien bzw. politisches Führungspersonal letztlich um politische Macht in Form von Ämtern. Entsprechend konzipierte Schumpeter Demokratie stark prozedural als eine Methode und nicht als Ziel oder als Wert an sich (Schmidt 2008: 184). Seinen eigenen Demokratiebegriff grenzt er von einem von ihm als klassisch bezeichneten Demokratieverständnis ab: »Hauptzweck der demokratischen Ordnung [ist nicht] [. . .], der Wählerschaft die Macht des politischen Entscheides zu verleihen« (Schumpeter 1950: 427) und dadurch ein durch das Volk auf rationale Weise zu erkennendes Allgemeinwohl umzusetzen, sondern ausschließlich die

Wahl der Repräsentanten selbst, welche dann die weiteren politischen Entscheidungen treffen. Seine Definition von Demokratie lautet demzufolge:

»die demokratische Methode ist diejenige Ordnung der Institutionen zur Erreichung politischer Entscheidungen, bei welcher einzelne die Entscheidungsbefugnis vermittels eines Konkurrenzkampfs um die Stimmen des Volkes erwerben« (Schumpeter 1950: 428).

Eine mittlere Position im zuvor aufgespannten Spektrum an demokratietheoretischen Konzeptionen stammt von **Robert Dahl** (1915–2014). Denn dieser betrachtet grundsätzlich die prozeduralen Aspekte der Demokratie als nicht von den substantiellen trennbar – er begreift den demokratischen Prozess selbst als ein reichhaltiges Bündel substantieller demokratischer Güter (Dahl 1989: 175). Da die real existierenden Staaten dieses Bündel jedoch nicht vollständig anbieten, stellt die Demokratie für Dahl einen empirisch nicht zu erreichenden Idealtypus dar. Den entsprechenden Realtypus bezeichnet er als **Polyarchie** (griech., Herrschaft der Vielen), welche er primär prozedural, im Gegensatz zu Schumpeter jedoch stärker maximalistisch über insgesamt sieben Charakteristika bestimmt:

1. Es ist verfassungsmäßig festgeschrieben, dass sämtliche politische Entscheidungen nur durch gewählte Offizielle (Repräsentanten) getroffen werden;
2. Parlamentarier werden durch regelmäßige, freie und faire Wahlen bestimmt;
3. Praktisch alle Erwachsenen haben das Recht, an diesen Wahlen teilzunehmen;
4. Ein Großteil der Erwachsenen hat das passive Wahlrecht, darf also auch als Kandidat gewählt werden;
5. Bürger besitzen das Recht auf freie Meinungsäußerung, welches auch aktiv eingefordert werden kann und sie dürfen insbesondere Kritik an der Politik, den Herrschaftsverhältnissen usw. üben;
6. Die Bürger haben die Möglichkeit, alternative, nicht von der Regierung monopolisierte Informationsmedien zu konsumieren;
7. Die Bürger haben das Recht, unabhängige politische Vereinigungen wie Parteien zu gründen, welche beispielsweise durch die Teilnahme an Wahlen oder andere Aktionen auf Veränderungen der aktuellen Politik hinwirken können.

Diese sieben Charakteristika können auf zwei Dimensionen zurückgeführt werden, die für Dahl letztlich den Kern der Polyarchie ausmachen: Wettbewerb und Partizipation. Nur wenn erstens in einem Land Opposition zugelassen ist und diese mit der Regierung im freien, unbeschränkten Wettbewerb um die politische Macht steht sowie zweitens alle Bürger an der politischen Willensbildung teilhaben können, kann von einer Polyarchie gesprochen werden. Liegt beides nicht vor, handelt es sich um eine geschlossene Hegemonie. Länder, in denen Wettbewerb möglich ist, ein Teil der Bürger jedoch an der Partizipation gehindert wird, bezeichnet Dahl als kompetitive Oligarchien (z. B. Staaten vor der Einführung des Frauenstimmrechts – in der Schweiz auf Bundesebene erst 1971). Im umgekehrten Fall, wenn hohe Partizipationswerte mit einem sehr geringen politischen Wettbewerbsgrad einhergehen, spricht er von inklusiven Hegemonien (Beispiele wären hier kommunistische Systeme, in denen formal das ganze Volk an den Wahlen partizipiert, gleichzeitig jedoch keine reale Alternative zur herrschenden Partei besteht).

Demokratiemessung

Die meisten Demokratiemessungen greifen auf prozedurale Demokratiedefinitionen zurück, da substantielle, auf das Ziel der Demokratie gerichtete Definitionen wie etwa solche, die im Anschluss an Rousseau auf die Umsetzung einer *volonté générale* abzielen, stets damit zu kämpfen haben, objektive Kriterien für diese Ziele anzugeben. Minimalistisch-prozedurale Definitionen, die nach Schumpeter ausschließlich auf den Faktor Wahlen fokussieren, sind eher die Ausnahme. Häufiger verwendet werden breitere, beispielsweise an Dahl anknüpfende Definitionen, die zusätzlich verfassungsmäßig garantierte Rechte der Bürger wie auch eine Kontrolle der Exekutivmacht als konstituierende Elemente einer Demokratie begreifen.

Infobox: Republik – Demokratie

Nicht verwechselt werden darf die Frage nach der Demokratiequalität mit der nach der **Staatsform**. Letztere unterscheidet einzig und allein danach, ob das Staatsoberhaupt dynastisch bestimmt wird (Monarchie) oder die Staatsgewalt dagegen – zumindest formal – vom Volk ausgeht (Republik). Wie die Tabelle zeigt, sind sämtliche Kombinationen aus Demokratie und Republik/Monarchie möglich.

	Republik	Monarchie
Demokratie	USA, Deutschland, Frankreich, Italien, Schweiz, Türkei, Island	Großbritannien, Dänemark, Schweden, Niederlande, Japan
keine Demokratie	China, UdSSR, Kuba, Syrien unter Assad, Irak unter Saddam Hussein, DDR	Saudi Arabien, Brunei, Deutsches Kaiserreich

Historisch wurde der Begriff Republik häufig jedoch anders verwendet, was zu einer gewissen Begriffsverwirrung führen kann. Immanuel Kant etwa verstand unter Republik letztlich das, was heute als repräsentative, gewaltenteilige Demokratie bezeichnet würde. Er unterscheidet die republikanische und despotische Staatsform. Während bei letzterer die Vollziehung der Staatsgewalt in derselben Hand ist wie der Erlass der Gesetze, basiert der Republikanismus auf einer klaren Trennung zwischen Legislative und Exekutive. Aus diesem Verständnis heraus ist auch nachvollziehbar, dass laut Kant »die Demokratie, im eigentlichen Verstande des Worts, notwendig ein Despotism« sei, da das Volk als »Gesetzgeber in einer und derselben Person zugleich Vollstrecker seines Willens« (Kant 1977: 207) wäre – eine Vorstellung, die von Kant deutlich abgelehnt wird.

Vanhanen Index

Ein besonders einfach zu berechnender Demokratieindex wurde vom finnischen Politikwissenschaftler **Tatu Vanhanen** (* 1929) vorgeschlagen. Er greift die beiden zentralen Elemente aus Dahls Demokratiedefinition – Partizipation und Wettbewerb – heraus und operationalisiert beide maximal einfach. Den Partizipationsgrad eines Landes bestimmt er über die Wahlbeteiligung (genauer: den Prozentsatz der Wähler an der Gesamtbevölkerung² den Wettbewerb bemisst er über den Stimmenanteil der stärksten Partei bei einer Wahl, welcher von 100 abgezogen wird. Beide Werte werden zum Vanhanen Index multipliziert. Die großen Pluspunkte dieses Demokratiemaßes sind seine einfache, auf objektiven, auch über die Zeit vorhandenen Daten beruhende Konstruktion sowie seine gute Nachvollziehbarkeit. Dass Objektivität und Reliabilität (Verlässlichkeit) eines Index nicht die alleinigen Kriterien für eine qualitativ hochwertige Messung darstellen, wird beim Vanhanen Index ebenfalls deutlich. Vor allem bei der Validität, d.h. bei der Frage, ob es wirklich Demokratie ist, die dieser misst, müssen große Fragezeichen gesetzt werden. Problematisch ist dabei nicht nur, dass potentiell relevante Dimensionen der Demokratie ausgeklammert bleiben (z.B. die freie Meinungsäußerung oder der institutionelle Rahmen der politischen Willensbildung), sondern auch die verwendete Operationalisierung (Schmidt 2008: 377–378): Die Wahlbeteiligung sollte beispielsweise nicht ausschließlich auf den Wunsch der Bevölkerung an der politischen Willensbildung zu partizipieren zurückgeführt werden, sondern auch auf institutionelle Arrangements wie Wahlpflicht (z.B. in Belgien oder Griechenland) auf der einen oder verpflichtende Registrierung vor der Wahl (USA) auf der anderen Seite verweisen. Zudem benachteiligt die Standardisierung über die Gesamtbevölkerung, die Vanhanen aufgrund einer unzulänglichen Datenlage für die wahlberechtigte Bevölkerung verwendet, Staaten, in denen sich ein großer Teil der Bevölkerung noch nicht im wahlberechtigten Alter befindet. Bezüglich der Wettbewerbskomponente bevorzugt die gewählte Operationalisierung Vielparteiensysteme wie beispielsweise Frankreich oder Italien. Systeme, in denen die Macht lediglich zwischen zwei großen Parteien alterniert wie in den USA oder Großbritannien, schneiden so schlechter ab. Dieser in der Operationalisierung inhärente systematische Bias entspringt letztlich einer Überbetonung des Wettbewerbskriteriums zu Lasten des durchaus ebenfalls relevanten Kriteriums stabiler Herrschaft. Oder anders ausgedrückt: Vanhanens Demokratiemessung ist stark vom Typus des Wahlsystems abhängig und bevorzugt solche, deren Ziel eine möglichst identische Repräsentation des Wählerwillens ist und eben keine Wahlsysteme, deren Intention klare Mehrheiten im Parlament sind.³ Hierin zeigt sich ein allgemeines Problem

2 In der neuesten Auflage seines Index von 2003 ergänzt er diese Messung noch durch nationale sowie subnationale Referenden, die den über Wahlen erreichten Partizipationswert eines Landes weiter erhöhen (Vanhanen 2003: 62).

3 Auf die genannten Kritikpunkte reagierte Vanhanen, indem er für die 2003er Version seines Index sowohl für den Wettbewerb als auch für die Partizipation Obergrenzen von 70 einführte, was die Plausibilität der Ergebnisse zum Teil deutlich erhöhte: So sind z.B. die USA nun vor Russland platziert (Schmidt 2008: 375–376).

der Demokratiemessung. Diese sollte grundsätzlich möglichst demokratietypenneutral sein, d. h. unterschiedliche Ausformungen der Demokratie (z. B. verschiedene Wahlsysteme) prinzipiell als gleich demokratisch ansehen. Zudem offenbart sich bei Vanhanen das fundamentale Problem eines Trade-Offs zwischen Sparsamkeit und Detailreichtum – wobei sich Vanhanen eindeutig auf die Seite der Sparsamkeit geschlagen hat – mit den beschriebenen positiven wie negativen Konsequenzen.

Freedom House – Political Rights und Civil Liberties

Ein besonders häufig verwendeter Demokratieindex stammt von der US-amerikanischen Non-Profit-Organisation *Freedom House* (siehe Tabelle im Anhang). Diese veröffentlicht seit 1971 im jährlichen Turnus Berichte über die politischen Rechte und bürgerlichen Freiheiten für nahezu alle Staaten der Welt (Freedom House 2012). Die beiden Indizes der *Political Rights* und *Civil Liberties* werden von Länderexperten anhand eines klar definierten Fragenkatalogs erstellt. Als politische Rechte werden auf diese Weise Wahlen, politischer Pluralismus und Partizipation sowie die Funktionsweise des Regierungssystems in den Blick genommen; als bürgerliche Freiheiten die Meinungs- und Glaubensfreiheit, die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, die Rechtsstaatlichkeit sowie persönliche Autonomie und Individualrechte (Schmidt 2008: 382–384). Beide Indizes verfügen über einen Wertebereich von 1 bis 7, wobei ein niedriger Wert für ein Mehr an Freiheiten steht. Freedom House gruppiert die Staaten entsprechend dieser Werte in »free« (Werte zwischen 1 und 2,5), »partly free« (3 bis 5) und »not free« (5,5 bis 7).

Abbildung 1.1 zeigt, dass seit den 1970er Jahren ein relativ konstantes Anwachsen der als frei eingestuftem Staaten bei gleichzeitiger Reduzierung des Anteils nicht freier und einer weitgehenden Konstanz des Anteils halbfreier Länder stattgefunden hat. Mit dem

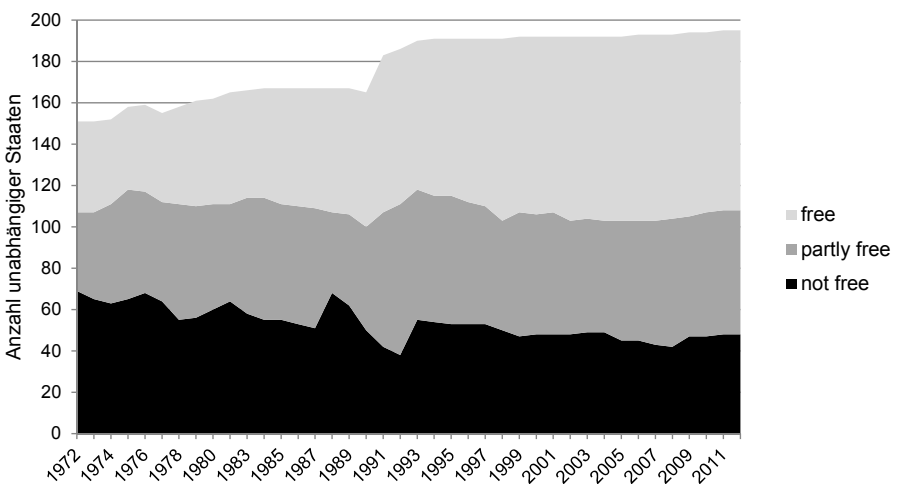


Abb. 1.1: Freie, halbfreie und nicht freie Länder nach Freedom House (1972–2002)

Ende des 20. Jahrhunderts hat sich dieser Trend hin zu mehr Demokratien allerdings deutlich abgeschwächt.

Positiv am Freedom House Index ist zweifellos dessen Länderabdeckung und vergleichsweise weite Verbreitung. Gleichzeitig ist der Index nicht ohne Kritik geblieben. Zum einen wird die ihm zugrundeliegende Konzeption als eine zu maximalistische Definition von Demokratie beanstandet⁴ zum anderen insbesondere der nur schwer nachvollziehbare Mess- und Aggregationsprozess kritisiert (Munck/Verkuilen 2002: 28).

Polity IV – Kombination aus Demokratie- und Autokratieskala

Das von Michael Jagers und Ted Gurr entwickelte Polity-Maß, welches bereits in der vierten Version vorliegt, kombiniert eine Demokratie- und eine Autokratiemessung. Das Konzept von Polity IV baut auf der Grundannahme auf, dass Staaten unterschiedliche Profile aus demokratischen und autokratischen Charakteristika aufweisen können, die sich nur getrennt voneinander adäquat erfassen lassen. Über vier Indikatoren, die den Wettbewerbsgrad der Bestellung der Exekutive, die Offenheit dieses Bestellungsverfahrens, die Machtbegrenzung der Exekutive sowie den Wettbewerbscharakter politischer Partizipation messen, wird die Demokratieskala gebildet. Für die Autokratieskala kommt zu diesen Indikatoren noch die mehr oder weniger starke Regulierung der politischen Partizipation hinzu (Marshall et al. 2011: 14–16). Beide Skalen haben einen Wertebereich von 0 bis 10, wobei 10 für eine vollständig ausgebildete Demokratie bzw. Autokratie steht. Sie können getrennt voneinander für Analysen genutzt werden, zumeist wird jedoch eine kombinierte Skala verwendet, bei der der Autokratiewert vom Demokratiewert abgezogen wird.

Ähnlich wie Freedom House liegt Polity IV für eine sehr große Zahl an Ländern und zudem auch für einen vergleichsweise langen Zeitraum (1800–2010) vor, was für die komparative Forschung von essentieller Bedeutung ist. Daneben ist auch die Nachvollziehbarkeit aufgrund klar formulierter und öffentlich zugänglicher Kodierhandbücher gut. Die Kritik, die am Polity-Projekt geübt wird, bezieht sich denn auch vor allem auf die eher minimalistische Demokratiedefinition, die relevante Aspekte wie Partizipationsrechte ausklammert (Munck/Verkuilen 2002: 28).

Die Qualität der Demokratie in etablierten Demokratien

Die drei bisher vorgestellten Demokratiemaße sind alle vergleichsweise gut geeignet, um demokratische von autokratischen Systemen abzugrenzen. Sobald es jedoch darum

4 In den *Freedom House Index* fließen unter anderem auch die Items »sozioökonomische Rechte«, »Eigentumsrechte« sowie »Freiheit von Krieg« ein, welche sinnvollerweise nicht als konstituierende Elemente, sondern vielmehr als mögliche *Outcomes* (Ergebnisse) von Demokratie gesehen werden sollten. Um jedoch überhaupt testen zu können, ob diese mit Demokratie zusammenhängen, dürfen sie nicht bereits Teil des Demokratiemaßes sein (Munck/Verkuilen 2002: 9).

geht, Qualitätsunterschiede unter den als grundsätzlich demokratisch eingestuften Ländern aufzuzeigen, ist ihre Messung zu grob. Die Folge ist, dass unter den westlichen Demokratien so gut wie keine Varianz in den Demokratieindizes vorliegt. David Beetham hat sich dieser Problematik angenommen, indem er mit dem *Democratic Audit* ein Instrument entwickelte, das es ermöglicht, die Qualität der Demokratie in einem Land umfassend und unter Berücksichtigung des jeweiligen landestypischen Kontextes zu erfassen. Allerdings ist das Hauptziel eines solchen *audit*-Projekts, über das umfassende Bild, das dieses von der Demokratie in einem Land zeichnet, in denselben Debatten anzustoßen und hierdurch zu einer weiteren Demokratisierung beizutragen. Ein systematischer Vergleich unterschiedlicher Länder hinsichtlich des Demokratiegrads wird nicht angestrebt (IDEA 2008). Einen solchen Vergleich sinnvoll zu ermöglichen, haben sich neuere Demokratiemaße wie die *Sustainable Governance Indicators* der Bertelsmann Stiftung oder das von Forschern des Wissenschaftszentrums in Berlin (WZB) und der Universität Zürich gemeinsam entwickelte *Democracy Barometer* auf die Fahnen geschrieben, die jeweils über ein sehr umfangreiches Set an Indikatoren zu einem differenzierteren Bild der Demokratie gelangen wollen. Auch wenn an diesen Indizes auf den Ebenen der Konzeptionalisierung, der Operationalisierung und eigentlichen Messung sowie der Aggregation durchaus Kritik geübt werden kann (Jäckle/Bauschke 2009, Jäckle et al. 2012), stellen sie doch eine Weiterentwicklung gegenüber den klassischen Demokratiemaßen dar, wobei sie sich im Gegensatz zu diesen eindeutig für Detailreichtum und gegen Sparsamkeit entschieden haben.

Demokratie in der weiteren empirischen Forschung

Die Beschäftigung mit Demokratie endet jedoch nicht damit, den Demokratiegrad eines Landes zu bestimmen. Vielmehr dienen solche Messungen oftmals als Ausgangspunkt für weitere Untersuchungen. Eine viel diskutierte Frage ist beispielsweise die nach dem Zusammenhang zwischen Demokratie und Entwicklung. So sah **Seymore Martin Lipset** (1922–2006) als Verfechter der Modernisierungstheorie wirtschaftliche Entwicklung als Basis für Demokratisierung und eine stabile Demokratie (Lipset 1960). Herbert Obinger begreift aus dem Blickwinkel der politischen Ökonomie die Demokratie bzw. einzelne ihrer Teilkomponenten wie die Rechtssicherheit in Bezug auf Eigentumsrechte umgekehrt als wichtige Erklärungsvariable für den wirtschaftlichen Erfolg eines Landes (Obinger 2004).

Die Korrelation zwischen Demokratie und Entwicklung ist jedoch bei weitem nicht so stark, wie man eventuell erwarten könnte. Abbildung 1.2, in der von der UNO herausgegebene *Human Development Index* (HDI)⁵ gegen das *Polity IV*-Maß abgetragen

5 In den HDI fließen neben dem Bruttonationaleinkommen pro Kopf die Lebenserwartung bei Geburt sowie die Dauer der Schulbildung mit ein. Er bietet damit ein umfassenderes Bild des Entwicklungsstandes eines Landes, als es die alleinige Fokussierung auf wirtschaftliche Entwicklung – zumeist gemessen über das BIP/Kopf – böte.

ist, zeigt vielmehr eine tendenziell u-förmige Kurve. Zwar finden sich unter den demokratischsten Staaten sämtliche westliche Länder, aber auch Entwicklungs- und Schwellenländer wie Indien liegen in Bezug auf ihren Demokratiegrad auf einer ähnlichen Ebene. Gleichzeitig existiert eine ganze Reihe an Staaten – wie beispielsweise Saudi Arabien, China, Singapur oder Kuba –, die zwar bereits eine ähnliche Entwicklungsstufe erreicht haben wie westliche Länder, bezüglich der Demokratiequalität jedoch noch einen gehörigen Aufholbedarf aufweisen.

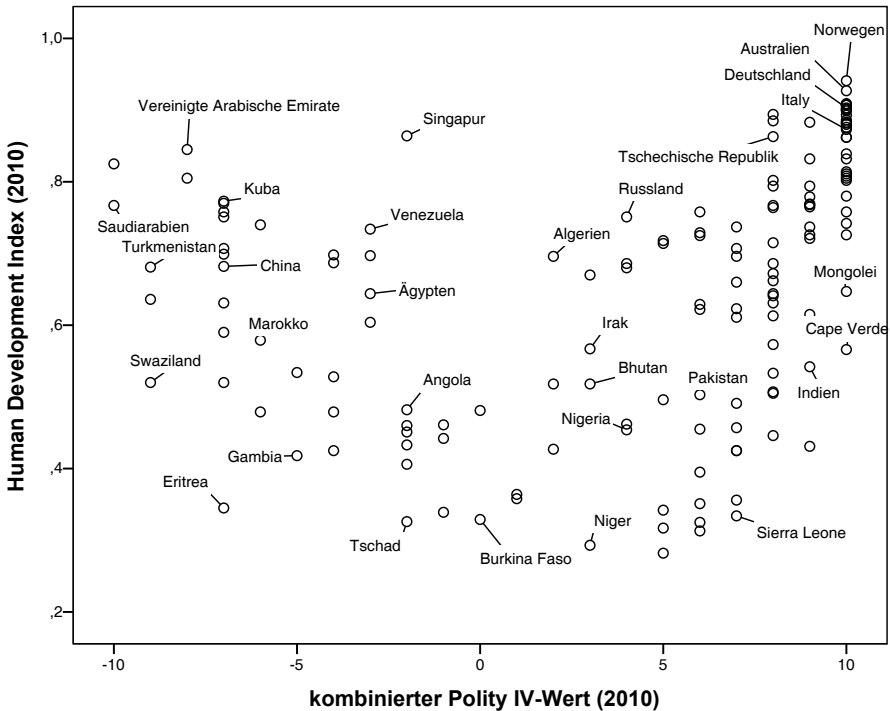


Abb. 1.2: Zusammenhang zwischen Demokratie und Entwicklung

Neben einer besseren Entwicklungsperspektive wird Demokratien oftmals auch unterstellt, sie seien friedfertiger als Autokratien. Aufgebracht hat diesen Gedanken **Immanuel Kant** (1724–1804), der in seiner Schrift »Zum ewigen Frieden« argumentiert, dass die Bürger in einer repräsentativen Demokratie (in seinen Worten: in einer Republik, vgl. Infobox) sich eher gegen einen Kriegseintritt aussprechen würden, da, wenn man dies selbst als Bürger entscheiden kann, niemand die eigenen Söhne gerne in den Krieg schickte. Entsprechend dieser Argumentationslinie würde man annehmen, dass Demokratien generell gegenüber allen anderen Staaten friedfertiger sind. Dies wird als monadische Variante des demokratischen Friedens bezeichnet. Daneben wurde aber auch die Theorie aufgestellt, dass Demokratien zwar