

2. Prolog: Staat und Regime

Unausweichlich für den Hauptteil dieser Arbeit sind einige allgemeine Vorbemerkungen zu den übergeordneten Analyseobjekten, die der eigentlichen Untersuchung voranstehen. Hierfür sollen relevante Begriffe geklärt werden. Häufig unterliegen diese, insbesondere im journalistischen Kontext, einem unpräzisen Gebrauch, und gelegentlich geht selbst die Wissenschaft mit den Wortbedeutungen fahrlässig um. Infolgedessen werden gewisse Begriffe fälschlicherweise synonym verwendet, die dann nicht selten Irritationen verursachen. Es ist also unerlässlich, zunächst den Wortsinn und Bedeutungsinhalt von ›Staat‹ und ›Regime‹ aufzuschlüsseln, um durch eine möglichst trennscharfe Definition im Vorhinein Missverständnissen vorzubeugen. Andere Begrifflichkeiten wie politisches System²² oder Verfassung²³ werden in diesem Rahmen nicht detaillierter betrachtet.

Als eine vergleichsweise junge Wissenschaft, etablierte sich die Politikwissenschaft bekanntlich erst seit der Mitte des letzten Jahrhunderts als eigenständige Disziplin. Deswegen griff sie zu Beginn auf Methoden und Ergebnisse der Verfassungs- und Staatslehre zurück – so auch in der Regierungssystemforschung. Dabei entwickelte sie jedoch Sichtweisen, die über formal-institutionelle Kriterien hinausgehen und auch die Handlungsebene des Regierens mit einbeziehen. Hier ist der Einfluss der US-Wissenschaft erkennbar, die mit ihrem behavioristischen Ansatz neben der Struktur auch die Mikroebene berücksichtigten (vgl. Helms/Jun 2004: 26).

Die Beschäftigung mit Verfassungen bzw. Regierungen ist aufgrund der langen Historie ein Klassiker in der politikwissenschaftlichen Teildisziplin der Regierungslehre. Sie ist älter als die Forschung zu jenen Akteuren und

22 Zum Begriff ›politisches System‹ und seiner Abgrenzung vom ›Staat‹ siehe Powell *et al.* (2015: 50).

23 Der Verfassungstext gibt lediglich über die Normen und Prinzipien der Verfassung Aufschluss. Er lässt uns Aussagen über institutionelle Einrichtungen und verfahrensmäßige Regelungen für den politischen Prozess treffen, die von Bedeutung sind, diese jedoch weder vollständig strukturieren noch in ihrer tatsächlichen Funktion und Wirkungsweise erfassen. Zur Analyse des Verfassungstextes muss deshalb die Betrachtung der Verfassungswirklichkeit hinzutreten. Sie dominiert die Sichtweise der Politikwissenschaft im Gegensatz zum Staatsrecht.

2. Prolog: Staat und Regime

Institutionen²⁴, die sich innerhalb des Staates erst einmal entwickeln müssen – etwa Parteien und Verfassungsgerichten (vgl. Helms/Jun 2004: 34). Zu diesen Analysen zählen ferner das Erforschen von Wirkungszusammenhängen innerhalb des Institutionengefüges sowie der Interaktion der Institutionen mit der Gesellschaft.

2.1 Zur Unterscheidung zwischen Staat und Regime

Zentraler Analysegegenstand der vergleichenden Regierungslehre ist der ›Staat‹, der im weitesten Sinne als ›organisierter Herrschaftsverband‹ klassifiziert wird und als solcher eine Ordnung voraussetzt (vgl. Milliken/Krause 2002: 753). Der Begriff lässt sich etymologisch aus dem lateinischen Wort *status* ableiten und meint so viel wie Zustand (vgl. Hidalgo 2018: 190).²⁵

Um die Vielfalt innerhalb der Staaten anzutreffenden institutionellen Konfigurationen und Akteure abzubilden, hat die Vergleichende Politikwissenschaft Kategorien und Typologien entwickelt (vgl. Lehnert 2007). Die erste systematische Untersuchung verschiedener Staatsformen finden wir bereits in der Antike bei *Aristoteles*. Dieser vergleicht 158 Polis-Verfassungen und typisiert die verschiedenen Erscheinungsformen anhand zweier Merkmale mit insgesamt sechs Ausprägungen: Wie viele Personen herrschen, und wie ist es um die Qualität ihrer Herrschaft bestellt?

Üblicherweise wird der moderne Staat mit der juristisch-rechtlichen Trias »Staatsgebiet, Staatsvolk und Staatsgewalt« (Jellinek 1914: 644) charakterisiert. Dies meint ein Gewaltmonopol in den Händen des Staates, das zur Anordnungs-, Befehls- und Zwangsgewalt gegenüber allen im Staatsgebiet lebenden Staatsbevölkerung berechtigt. Aufgrund der umfassenden Kom-

-
- 24 Institutionen werden verstanden als »rules used by individuals for determining who and what are included in decision situations, how information is structured, what actions can be taken and in what sequence, and how individual actions will be aggregated into collective decisions« (Kiser/Ostrom 1982: 179).
 - 25 Es lassen sich diverse Zugänge zum Staatsverständnis in der Forschung finden: Normative Staatstheorien gehen von apriorischen Vorstellungen der guten Ordnung aus und verfolgen das Ziel eine dem Wesen des Menschen entsprechende Staatsform zu kreieren. Teilweise verleihen diese dem Staat etwas Sakrosanktes und charakterisierten ihn höherwertig als seine einzelnen Mitglieder (vgl. Hisloppe/Mughan 2012: 7). Darüber hinaus lassen sich noch weitere Staatstheorien analysieren. Hierunter fallen konzeptionelle Ausprägungen, wie anarchistische, marxistische oder materialistische Staatsformen als jeweilige Gegenentwürfe zum weitverbreiteten modernen Staatsverständnis (für einen Überblick siehe Voigt 2018).

petenzen bedarf diese Definition einer Ergänzung, nämlich der Legitimität des Herrschaftsverhältnisses.

»Der Staat ist, ebenso wie die ihm geschichtlich vorausgehenden politischen Verbände, ein auf das Mittel der legitimen (das heißt: als legitim angesehenen) Gewaltsamkeit gestütztes *Herrschaftsverhältnis* von Menschen über Menschen. Damit er bestehe, müssen sich also die beherrschten Menschen der beanspruchten Autorität der jeweils herrschenden fügen« (Weber 2009 [1922]: 821).

Mit *Georg Jellinek* und der Ergänzung von *Max Weber* finden wir eine funktionale Definition einer staatlichen Ordnung vor. Weniger eine konkrete Person oder Personengruppe steht somit im Mittelpunkt der Herrschaft, sondern die Regeln und deren Anwendung bzw. Durchsetzung durch die Verwaltung. *Wolfgang Merkel* (2010: 64) fasst diesen Gedanken in der nachfolgenden Definition zusammen:

»Der Staat ist eine dauerhafte Herrschaftsstruktur, die in ihrem Kern die legitimen oder illegitimen Zwangsmittel einschließt, die notwendig sind, um eine Gesellschaft zu regieren und die dafür notwendigen Ressourcen (Steuern, Zustimmung, Unterstützung) aus dieser zu ziehen.«

Unter dieser allgemeinen und abstrakten Definition des ›Staates‹ lassen sich unzählige Herrschaftsgebilde subsumieren, die in ihren realen Ausprägungsformen erhebliche Unterschiede aufweisen. Deswegen bedarf es einer spezifischeren Auseinandersetzung, die die Zahl der Fälle einschränkt und sie dadurch für den Vergleich öffnet. Entsprechend der *ladder of abstraction* (vgl. Sartori 1970: 1044) bedeuten weniger Merkmale eine höhere Fallzahl. Diese nimmt entsprechend ab, sobald weitere Eigenschaften hinzutreten. Jedes weitere in die Analyse eingeführte Merkmal beschreibt die Ausprägung des Falles präziser und veranschaulicht die Differenzen oder Ähnlichkeiten zu anderen Fällen. Auf einer niedrigeren Abstraktionsstufe als der ›Staat‹ liegt der Begriff des ›Regimes‹, die oftmals fälschlicherweise synonym verwendet werden (vgl. Fishman 1990). Dieser bezieht sich auf die im Staat vorherrschenden Spielregeln. Ganz allgemein bezeichnet das Regime einen Herrschaftstypus, dem eine bestimmte politische Ordnung oder Regierungsform zugrunde liegt. Dies unterscheidet sich von dem auch in den Politiklexika gelegentlich gepflegten Sprachgebrauch, der das Regime mit demokratisch zweifelhaften autoritären oder totalitären Regierungen wie beispielsweise Militär- oder Einparteienregime und dergleichen gleichsetzt.

Aber vielmehr als ein autoritäres System, impliziert der Begriff eine intermediaire Sphäre zwischen Staat und Regierung, denn »Regime verkörpern ein Set an Normen, Prinzipien und Verfahrensweisen, die dauerhafter sind, als bestimmte Regierungen es sein können« (Schmädeke 2012: 11). Ähnlich äußert sich *Roy Macridis* (1986: 2), der ein Regime als »a set of rules, procedures, and understandings which govern relations between the state and society in a particular country« begreift. Für *Merkel* (1999: 71) umfasst ein Regime »die Zugänge zur politischen Herrschaft ebenso wie die Machtbeziehungen zwischen den Herrschaftseliten und das Verhältnis der Herrschaftsträger zu den Herrschaftsunterworfenen«. Folglich ist der Terminus zunächst wertneutral, enthält das Beziehungsgeflecht zwischen Regierten und Regierenden auf einer abstrakten Ebene und stellt gewisse Regeln und Prinzipien auf, derer sich die Akteure unterordnen. Hiermit ist nicht nur die vertikale, sondern auch die horizontale Dimension gemeint. Kurzum: Regime bezeichnet die Spielregeln der Herrschaftsübertragung, -legitimation und -ausübung.

Während Regime dauerhafter sind als Regierungen, verhält es sich im Verhältnis zum Staat umgekehrt: das Regime neigt eher zu einem Wandel als der Staat (vgl. Fishman 1990: 428). Die unterschiedlichen Regimeformen helfen uns zu verstehen, wie in einem Staat der Zugang zur Herrschaft organisiert und ausgeübt wird. *Hans Kelsen* (2009 [1925]: 320) unterscheidet hierbei zwischen ›autonomen Normen‹, das heißt Gesetze werden von denjenigen kreiert, auf die sie auch angewendet werden und ›heteronome Normen‹, in denen eine Diskrepanz zwischen Gesetzgeber und Adressatem herrscht. Erstere bezeichnet er als demokratische Herrschaftsform, letztere als autokratisch.²⁶

26 Eine eigenwillige, freilich antiliberalen Beschreibung der Demokratie liefert der als Kronjurist des ›Dritten Reichs‹ bekannte Staatsrechtler *Carl Schmitt* (2017 [1923]). In seinem zu Zeiten der Weimarer Republik entstandenen Traktat »Zur geistesgeschichtlichen Lage des heutigen Parlamentarismus« entzieht er sich der klassischen Unterscheidung zwischen Demokratie und Diktatur, nur um die Diktatur als Form der Demokratie zu bezeichnen. Ausgehend vom Terminus Herrschaft des Volkes, argumentiert er, »dass Diktatur nicht der Gegensatz zur Demokratie ist«, denn »während einer solchen vom Diktator beherrschten Übergangszeit kann die demokratische Identität herrschen und der Wille des Volkes allein maßgebend sein« (Schmitt 2017 [1923]: 37). Gewiss ist diese Auffassung von Demokratie keine zeitgemäße Form in westlichen Staaten, dennoch scheinen populistische Parteien oder identitäre Bewegungen diese Idee in ihre Ideologie fest zu integrieren. Eine Annäherung an dieses krude Demokratieverständnis lässt sich seit 2007 in der Türkei unter der AKP-Regierung beobachten.

Welches Regime das Bestmögliche für den Staat und die jeweilige Gesellschaft darstellt, wurde im Laufe der Geschichte unterschiedlich beantwortet. In der westlichen Welt setzte sich dabei die Idee des liberal-demokratischen Verfassungsstaates normativ durch. Die modernisierungstheoretisch (vgl. Lipset 1994) unterlegte Vorstellung, dass sich dieses Herrschaftsmodell gleichsam gesetzmäßig auch in den anderen Teilen der Welt verbreiten würde, die Autoren wie *Francis Fukuyama* (1992: 211) nach dem Untergang der Sowjetunion vom ›Ende der Geschichte‹ raunen ließ, erwies sich allerdings als zu optimistisch. Anstatt der prophezeiten stetigen Demokratisierung stagnierte die Entwicklung und es kam seit Beginn des 21. Jahrhunderts vielerorts sogar zu Rückschlägen (vgl. Kailitz 2009: 439; Levitsky/Way 2002: 52; Möller/Skaaning 2013: 147). Insbesondere mittel- und osteuropäische Staaten hielten ihre in den Verfassungen formulierten demokratischen Ansprüche nicht aufrecht und glitten in autoritäre Strukturen ab.

2.2 Demokratisches Regime

Was eine Demokratie ausmacht, ist eine Kardinalfrage in der Politikwissenschaft. Wenig zielführend ist es, die etymologische Definition heranzuziehen. Bekanntmaßen stammt das Wort Demokratie aus dem Altgriechischen und bedeutet Herrschaft (*kratein*) des Volkes (*demos*). Diese simple Übersetzung gibt keine greifbare Auskunft über die konkrete Herrschaftsform, allenfalls verheißt sie ein Modell der Selbstregierung.

Die unterschiedlichen Implikationen des Begriffs und sein Bedeutungsumfang werden in der berühmten Gettysburg-Ansprache des US-amerikanischen Präsidenten *Abraham Lincoln* Mitte des 19. Jahrhunderts veranschaulicht, der Demokratie als »government of the people, by the people, for the people« beschreibt (vgl. Marschall 2014: 16). Allerdings wird selbst diese prägnante Formel den diversen Eigenschaften der Demokratie nicht gerecht, denn letztlich ist der Begriffsinhalt deutlich mächtiger als nur die wörtliche Bedeutung. Vielmehr umfasst der Terminus eine substanziale Qualität sowie einen adjektivischen Charakter. So zeichnen sich Demokratien stets durch die Geltung des Mehrheitsprinzips aus; ob der Konfliktaustragsmodus auf einer reinen Mehrheitsentscheidung basiert, oder ob

2. Prolog: Staat und Regime

konsensuelle Formen des gütlichen Einvernehmens vorherrschen, hängt von der Wesensart des jeweiligen Systems ab (vgl. Lijphart 1984; 1999).²⁷

Weil Demokratie positiv konnotiert ist, verzichten nur die wenigsten Herrscher freiwillig auf das Label, das somit Gefahr läuft zu einer Leerformel zu verkommen (vgl. Salzborn 2012: 118). Für gewöhnlich ist dann die Rede von »formalen« oder »Schein-« bzw. »Fassadendemokratien«. Für einen systematischen und erkenntnisfördernden Vergleich wären kompakte und trennscharfe Definitionen wünschenswert, die allerdings kaum zu realisieren sind:

»To be sure, when thus conceived, the concept of democracy is extremely vague, but not, I think, hopelessly so, as is, for instance, the concept of the »cause of right. Its vagueness reflects its actual inchoate condition of growth; and if we want to understand its condition, and control its practical and logical vagaries, the first step, I believe, is to recognize its essentially contested character« (Gallie 1956: 184).

Als ein *contested concept* (vgl. Gallie 1956; Møller/Skaaning 2013: 143) weist die Demokratie immerzu einen wertenden Charakter auf und ist nicht statisch, sondern in ihrer Bedeutung stets dynamisch und politisch streitbar: »Demokratie ist nicht, sondern wird ständig« (Beyme 1994: 9). Dem Vorwurf, sie sei als *contested concept* substanzlos, steht wiederum ihr Verständnis als universelles Konzept gegenüber, das allgemein gültigen Grundsätzen folgt und diese für unabänderlich erklärt (vgl. Salzborn 2012: 118; Sen 1999). An dieser Stelle wird gerne eingewandt, dass es sich bei der Demokratie um ein genuin »westliches Konzept« handele, das beispielsweise mit dem Islam unvereinbar sei oder dem die »asiatischen Werte« als Gegenmodell gegenüberstünden (vgl. Huntington 1996; siehe auch Youngs 2015: 153).

Tatsächlich sei eine kompakte und trennscharfe Definition kaum zu gewährleisten, daher spricht Giovanni Sartori (2006: 185) metaphorisch von einem »begrifflichen Sumpf« und bietet eine Definition an, die die Demokratie *ex negativo*, von ihrem Gegenbild der Autokratie aus beschreibt.

»Wir wollen also sagen, Demokratie sei *Nicht-Autokratie*, das genaue Gegenteil, und zwar das genaue kontradiktoriale Gegenteil der Autokratie. Das bedeutet, dass die Demokratie ein politisches System ist, das keine personalisierte Macht zulässt, keine Macht über die Bürger,

27 In Demokratien finden zudem in seltenen Konstellationen auch hierarchisch-autoritäre Regeln der Entscheidungsfindung Anwendung.

die jemandem *zugehört*. Macht ist niemandes ›Eigenschaft‹. Genauer, die Demokratie ist ein System nach dem Grundsatz, dass sich niemand selbst zum Herrscher erklären kann, dass niemand unwiderruflich im eigenen Namen innehaben kann. [...]. Das bedeutet auch: Wann immer die Ermächtigung *anderer, jemanden* auszuwählen, gestört oder verfälscht wird – indem abweichende Meinungen behindert oder keine Alternativen angeboten werden –, ist die Demokratie von Anfang an abgetötet. Was Demokratie auch sonst sein mag oder sein sollte, wenn sie nicht dies ist – das genaue Gegenteil der Autokratie –, dann *ist sie keine*. [...]. Demokratie ist ein System, in dem *niemand sich selbst auswählen kann, niemand sich die Macht zum Regieren selbst verleihen kann und deshalb niemand sich unbedingte und unbeschränkte Macht anmaßen kann*« (2006: 209; Hervorh. im Original).

Besonders prominent ist die Charakterisierung *Joseph A. Schumpeters* (2008 [1942]: 260), der kompetitive Wahlen als Grundmerkmal von Demokratien bezeichnet:

»The democratic method is that institutional arrangement for arriving at political decisions in which individuals acquire the power to decide by means of a competitive struggle for the people's vote.«

Mit dieser Definition erhält die Demokratie einen rein prozessualen Charakter. Der Kampf um Stimmen steht im Vordergrund – ohne weiteren normativen Anspruch oder Bezugnahme auf das Gemeinwohl. Demokratie ›verkommt‹ in diesem Sinne zu einem bloßen von Eliten ausgetragenen Wettbewerb. An *Schumpeter* orientiert sich *Anthony Downs* (1957) »*Economic Theory of Democracy*« und präsentiert sein aus ökonomischen Denkan-sätzen inspiriertes Konzept von Wahlen als eine Art Marktplatz, indem er den Parteien Stimmenmaximierung unterstellt, während der Wähler als Konsument rational agieren müsse.

Inhaltlich umfassender ist das Konzept *Robert Dahls* (1989), das den Demokratiebegriff bewusst meidet, weil diese ein letztlich unerreichbares Ideal darstelle, und stattdessen für die real existierenden Demokratien den Begriff ›Polyarchie‹ (Herrschaft der Vielen) einführt. Dieser wird an den Kernmerkmalen der Partizipation und des Wettbewerbs festgemacht und anhand von sieben institutionellen Bedingungen bzw. Eigenschaften näher konkretisiert:

»Elected officials, free and fair elections, inclusive suffrage, right to run for office, freedom of expression, alternative information, and associational autonomy« (1989: 221).

2. Prolog: Staat und Regime

Während *Schumpeter* und *Downs* primär auf die Eliten und Parteien schauen, richtet *Dahl* den Blick vor allem auf die Wähler und erachtet freie und liberale Wahlen als Bedingung der Demokratie. Gemeinsam ist den drei Konzepten, dass sie sich auf den Input-Bereich des politischen Systems konzentrieren, dessen institutionelle Konfiguration aber ansonsten unberücksichtigt lassen.

Spätestens Mitte der 1990er Jahre folgte im Zuge der dritten Demokratisierungswelle die Ernüchterung. Zwar hatten inzwischen vermehrt Staaten als Regimeform die Demokratie in ihrer Minimaldefinition adaptiert, doch fehlte es teilweise an anderen für demokratische Regime essentiellen Elementen, wie beispielsweise an der Rechtsstaatlichkeit. Einige Autoren zogen hieraus die Konsequenz und forderten eine robustere Definition von Demokratie, die neben dem Wettbewerb und dem Vorhandensein freier Wahlen, auch diese Dimension berücksichtigen müsse (vgl. Diamond 1999; Merkel 2004; Merkel et al. 2003; O'Donnell 2007). Prozessual sei zwar in vielen Fällen von einem demokratischen Regime auszugehen, aber es gebe »ernsthafte normative und funktionale Mängel« (Merkel 2010: 30) in anderen Bereichen, was in der wissenschaftlichen Auseinandersetzung zu Fehleinschätzungen führe, indem ganz unterschiedlich funktionierende Regime derselben Kategorie zugeordnet würden.

Um dieses Defizit zu beheben, hat *Merkel* ein erweitertes Konzept vorgelegt, das als *embedded democracy*²⁸ bezeichnet wird. Wie bei den anderen Demokratien steht das Wahlregime im Zentrum, es ist jedoch von vier weiteren Teilregimen umgeben. Diese tragen institutionell für die Stabilität der rechtsstaatlichen Demokratie Sorge, indem »nicht nur das Prozedere, sondern auch die Ziele demokratischer Wahlen gewährleistet werden« (2010: 31).

Insgesamt lassen sich die fünf Teilregime in drei Dimensionen ausdifferenzieren, (1) »vertikale Dimension der Herrschaftslegitimation und -kontrolle«, (2) »Dimension des liberalen Rechts- und Verfassungsstaates« und schließlich (3) »Dimension der Agendakontrolle«. *Merkel* (2010: 34) bezeichnet diese als Prüfkriterien, deren Analyse und Operationalisierung den jeweiligen Zustand eines demokratischen Regimes beschreibe. »Politische Freiheiten«, »Bürgerliche Rechte«, »Horizontale Verantwortlichkeit« und »Effektive Regierungsgewalt« bürgten als die restlichen vier Teilregime institutionell dafür, dass zwischen den Wahlen nach demokratischen und rechtsstaatlichen Grundsätzen regiert werde. Gleichzeitig seien sie anein-

28 Neben Wolfgang Merkel haben Hans-Jürgen Puhle, Aurel Croissant und Peter Thiery an dem Konzept mitgewirkt.

andergebunden, indem beispielsweise ›bürgerliche Rechte‹ das ›demokratische Wählen‹ erst ermöglichen bzw. sicherstellen. Zusätzlich zur internen institutionellen Einbettung der Demokratie trete ihre externe Einbettung durch den sozio-ökonomischen Kontext, die Zivilgesellschaft sowie die internationale und regionale Integration auf (vgl. Merkel 2010: 35).

Von schlechterdings zentraler Bedeutung für die Demokratie ist die Gewaltenteilung, durch die eine Machtkonzentration verhindert wird (vgl. Sartori 2006: 39). Sie ist mit den verfassungs- und rechtsstaatlichen Teilregimen aufs engste verwoben. Zugleich gewinnt sie eine Schlüsselbedeutung für die Regierungsformenlehre, indem sie auf die institutionelle Konfiguration des politischen Systems abstellt – und hier vor allem auf die Organisation des Verhältnisses von Exekutive und Legislative.

2.3 Autokratisches Regime

Eine normativ geprägte Autokratieforschung ist nur schwer vorstellbar. Viele Wissenschaftler haben sich vor allem damit befasst, wie und auf welchem Weg sich Nicht-Demokratien zu Demokratien entwickeln. Bahnbrechend und lange Zeit prägend für die Autokratieforschung war die von *Juan Linz* in den 1960er Jahren eingeführte Trias, die die Nicht-Demokratien in autoritäre und totalitäre Regime unterteilt (vgl. 1964: 255; sowie 1975: 264). *Linz* macht die Unterscheidung der drei Regimetypen am jeweiligen Grad des gesellschaftlichen und politischen Pluralismus fest. Autokratien seien gekennzeichnet durch

»limited, not responsible, political pluralism; without elaborate and guiding ideology (but with distinctive mentalities); without intensive or extensive political mobilization (except some points in their development); and in which a leader (or occasionally a small group) exercises power within formally ill-defined limits but actually quite predictable ones« (Linz 1975: 297).

Steffen Kailitz und *Patrick Köllner* (2013: 13) werfen *Linz* einen doppelten Bias vor, da dieser sowohl mit einer Demokratie- als auch Totalitarismusdefinition arbeite und hiervon ausgehend alle nicht in jene Definitionen passenden Regime als ›nicht totalitäre Nichtdemokratien‹ klassifiziere. Da im Großteil des 20. Jahrhunderts Demokratien fortwährend in der Unterzahl waren (und heute noch sind), wirkt dies tatsächlich fernab der empirisch beobachtbaren Realität. Allerdings befand sich *Linz* damit im Einklang mit der Modernisierungstheorie, die, wie *Kailitz* und *Köllner* (2013:

2. Prolog: Staat und Regime

15) zurecht anmerken, der Autokratieforschung als Hintergrundfolie diente. Aus der Retrospektive mag es durchaus verwunderlich erscheinen, aber die Politikwissenschaft, insbesondere die deutsche, fokussierte sich lange Zeit ausschließlich auf demokratische Regime und vernachlässigte die Autokratieforschung.²⁹ Dies liegt teilweise in ihrer Geburtsstunde als sogenannte Demokratiewissenschaft nach dem Zweiten Weltkrieg begründet, die einen explizit normativen Ansatz verfolgte (vgl. statt vieler Beyme 1986). Erst in den letzten Jahren erlebte die Autokratieforschung eine »ungeahnte Renaissance« (Bank 2010: 21) und befindet sich seither »in einer Phase der Institutionalisierung« (Kailitz/Köllner 2013: 9).³⁰

Von besonderer Bedeutung ist dabei der Zweig, den man als Transitionsforschung bezeichnet, der den Übergang zwischen den einzelnen Regimetypen untersucht (vgl. Acemoğlu/Robinson 2000; Lipset 1994; Rustow 1970).³¹ Er erlebte mit dem Zusammenbruch der bipolaren Weltordnung vor der Jahrtausendwende einen Boom, als eine Vielzahl von Staaten sich anschickte zu Demokratien zu werden. In der Empirie führte das zu einer Inflationierung des Begriffs ›Demokratie‹, da viele dieser neuen Demokratien lediglich die Prinzipien der Wahlen verinnerlichten. In diesem Zusammenhang spricht *Merkel* (2010: 30) von einer »Proliferation hybrider Regime und defekter Demokratien«.

-
- 29 Ein anderer Schwerpunkt lag in der Totalitarismusforschung, die ebenfalls eng an die historischen Ereignisse geknüpft ist. Zu ihren prominentesten Vertretern gehören *Hannah Arendt* (2008[1951]) und *Carl Joachim Friedrich/Zbigniew K. Brzezinski* (1957).
- 30 Während *Johannes Gerschewski* (2010: 51) der Forschung eine mangelnde Theoriebildung attestiert, sieht *Jörn Knobloch* (2013: 36) bereits seit 2008 Tendenzen hierzu. Für *Hugo Albrecht* und *Rolf Falkenberger* (2010: 39) kommt diese intensive Auseinandersetzung zu spät. Sie kritisieren die vielfache Erörterung und Ausdifferenzierung demokratischer Regime, während Autokratien immerwährend *ex negativo* definiert und die Beschäftigung mit ihnen größtenteils lediglich auf einen Lexikonartikel *Juan Linz'* zurückzuführen seien. Obwohl mehr als ein Drittel der Weltbevölkerung in autoritären Systemen lebe und diese »nach wie vor Hochkonjunktur« (Albrecht/Falkenberger 2010: 39) hätten. Beide Autoren stellen allgemein den *democracy bias* in den Vordergrund und argumentieren Wissenschaftler fokussierten ihre Forschung auf die Demokratie als Anfangs- oder Endziel, wobei in der Praxis viele Beispiele zu sehen sind in denen Demokratie keine Rolle spielt (vgl. Albrecht/Falkenberger 2010: 39).
- 31 Mittlerweile hat sich in der Forschung die Erkenntnis durchgesetzt, dass Demokratisierung weder zwangsläufig noch irreversibel ist (vgl. Carothers 2002: 14).

2.4 Das Konzept der *›defekten Demokratie‹*

In der Regimetypologie hat sich der *diminished subtype* heute fest etabliert. Statt zusätzliche Merkmale (*regular subtypes*) aufzuweisen, mangelt es diesen Typen an bestimmten Merkmalen eines Regimes, dem sie aber gleichwohl zugehören. Lange Zeit reagierte die Wissenschaft auf das Phänomen der sich in einer Grauzone zwischen Demokratie und Autokratie bewegenden Regime verlegen, indem sie für diese zahlreiche, beliebig wirkende Adjektive kreierte, darunter auch Oxymorone wie *authoritarian democracy* (Collier/Levitsky 1997: 431).

Einen Versuch, mehr Stringenz in die Debatte zu bringen, stellt das Konzept der *defekten Demokratie* dar (Merkel 2004). Dessen Erklärungsbeitrag im Rahmen der Regimetypologie lässt sich an einem Beispiel aus dem Alltag illustrieren: Die Kernfunktion einer Demokratie ist die Partizipation ihrer Bürger, während die Kernfunktion eines Autos die Fortbewegung ist. Ein Auto mit defekten Lichtern würde weiterhin seine Aufgabe als Fortbewegungsmittel erfüllen. Obwohl Lichter für die Funktionstüchtigkeit wichtig sind und ohne diese Eigenschaft die Fahrt mit diversen Unwägbarkeiten verbunden wäre, erfüllt das Auto auch ohne Lichter seine Funktion. Freilich ist es unter gewissen Umständen eine Herausforderung das Auto zu nutzen; auch wäre es ratsam, diesen Defekt zu reparieren, zumal dieser gleichzeitig zu Defekten an anderen Stellen führen kann, beispielsweise an der Karosserie. Viel hängt von der Qualität und Schwere des Defekts ab und wo er zu verorten ist. Ist beispielsweise der Motor kaputt, existiert das Auto nur noch als formale Hülle, es verliert seine Funktion. Analog dazu wäre der Motor im politischen System das Wahlregime. Wenn in politischen Systemen der Wahlakt – die Bedingung für Partizipation schlechthin – beschädigt ist, hört die Demokratie auf zu existieren. Ist die horizontale Gewaltenteilung durch eine politisierte Judikative oder eine machtübergriffige Exekutive eingeschränkt, funktioniert die Demokratie weiterhin, allerdings besteht die Gefahr, dass die dortigen Defekte auf andere Bereiche ausstrahlen. Eine starke Exekutive könnte beispielsweise aus Gründen der eigenen Machterhaltung freiheitlich-bürgerliche Rechte einschränken, da sie von der bereits geschwächten Gewalt weder gehemmt noch kontrolliert werden kann.

Ähnlich wie Defekte am Auto lassen sich mit Hilfe der zuvor dargestellten Teilregime der eingebetteten Demokratie deren einzelne Defekte lokalisieren. Dies hat nicht nur den Vorteil, dass die *›Reparaturen‹* zielführender stattfinden können, sondern hilft auch, die unterschiedlichen Formen defekter Demokratien zu typisieren, was wiederum die von Collier und Le-

2. Prolog: Staat und Regime

vitsky (1997) kritisierte Inflation von Adjektiven erheblich reduziert. Merkel unterscheidet neben einer *Enklavendemokratie*, in denen nicht gewählte Akteure demokratisch legitimierten Vertretern den Zugriff auf bestimmte Herrschaftsdomänen entziehen, die *illiberale*, *delegative* und *exklusive Demokratie* (vgl. Merkel et al. 2003: 239). Während illiberale Demokratien Mängel in den Teilregimen politische Freiheiten und bürgerliche Rechte aufweisen, haben delegative Demokratien Probleme mit der Gewaltenteilung – meistens verursacht durch die Übermacht der Exekutive. Durch das Auftreten eines demokratisch nicht gewählten Akteurs (etwa des Militärs), der an Entscheidungsgewalt zuungunsten der gewählten Akteure hinzugewinnt, wird in der Enklavendemokratie die effektive Regierungsgewalt verletzt. In Fällen eines Defekts im zentralen Wahlregime spricht Merkel von einer exklusiven Demokratie, also einem Regime, das bestimmte Personengruppen innerhalb einer Gesellschaft von den Wahlen ausschließt.

Hieraus leitet sich die Frage ab, ab wann ein Defekt so groß ist, dass das Regime als Ganzes nicht länger den Kriterien der Demokratie entspricht? Wie viele Teilregime müssen defekt sein, oder reicht ein einziges stark beschädigtes Teilregime bereits aus, um als Autokratie zu gelten? Im Fehlen exakter Schwellenwerte liegt ein konzeptionelles Problem, das die Operationalisierung der Defekte erschwert (vgl. Rüb 2002: 102). Die Regimegrenzen gehen fließend ineinander über, weshalb eine klare Trennung zwischen noch defekten Demokratie und bereits autokratischen Regimen nicht zu leisten ist. So sehr mit Hilfe des Konzepts die Defekte von Demokratien sichtbar gemacht werden können, so wenig kann es die Zweifel ausräumen, ob diese weiterhin als Demokratien zu bezeichnen sind.

2.5 Politische Regime im Zustand »dazwischen«

Eine alternative Möglichkeit wäre es, die defekten Demokratien nicht als defizitären Subtypus zu begreifen, sondern als eigenständiges Regime, das zwischen den beiden (Haupt)Regimen anzusiedeln ist. Oftmals werden für solche Regime, die sowohl autokratische als auch demokratische Elemente aufweisen, die Etiketten »hybrides Regime« (vgl. Diamond 2002; Rüb 2002) oder »Grauzonenregime« (vgl. Bendel et al. 2002; Bogaards 2009; Carothers 2002) verwendet. Der Kategorisierung dieser Fälle als Regime *sui generis* liegt die Beobachtung zu Grunde, dass sich diese über die Zeit als durchaus stabil erwiesen. Es handelt sich also nicht bloß um Übergangsregime, die sich früher oder später entweder zu Demokratien oder Autokratien entwickeln (vgl. Carothers 2002: 9f.; Stykow 2007: 58). Entsprechend

erscheint die Grauzone als ›Ort‹, von dem aus weder eine vollständige Demokratisierung noch der Rückfall in die Autokratie zu erwarten ist.

Zu welchen Missverständnissen und Ungenauigkeiten das Festhalten am Demokratiebegriff für solche Regime führen kann, zeigt der Begriff ›electoral Demokratie‹. Vorerhand lässt sich eine solche durch die Existenz von Wahlen charakterisieren, also der Minimaldefinition von Demokratie, ohne jedoch substanzelle demokratische Werte zu repräsentieren. Auch bei ihr haben wir es also mit einem Mix aus Elementen beider Regime zu tun, der im Unterschied zu den ›defekten Demokratien‹ eine eindeutige Zuordnung nicht erlaubt. In dieser terminologischen Abgrenzung zu demokratischen Regimen sehen *Kevin Köhler* und *Jana Warkotsch* (2010: 65) einen Vorteil gegenüber dem Konzept der defekten Demokratie.

Analog zu den verminderten Subtypen in Demokratien lässt sich eine ähnliche Differenzierung bei den Autokratien vornehmen (vgl. Levitsky/Way 2002; Schedler 2002). Der Parallelbegriff des *electoral authoritarianism* (vgl. Schedler 2006) macht die Schwierigkeit der typologischen Abgrenzung deutlich: Wann ein Regime demokratisch mit autoritären und wann autokratisch mit demokratischen Elementen ist, bleibt ungeklärt. Im Grunde stehen beide Regimetypen für dasselbe, nur unter terminologisch umgekehrtem Vorzeichen.

Freilich ist eine solche Klassifizierung schwer nachvollziehbar, genau wie auch der Begriff *competitive authoritarianism*, der explizit als hybrid verstanden werden soll (vgl. Levitsky/Way 2002: 52). Charakteristisch für diesen Typus ist die Existenz von formalen demokratischen Institutionen, die durch Wahlen besetzt werden. Allerdings würden laut *Levitsky* und *Way* (2002: 52) demokratische Kriterien in kompetitiven Autokratien systematisch verletzt – so sehr, dass zwischen Regierenden und der Opposition ein *uneven playing-field* entstünde. Sprich, es gibt Wahlen, aber der Wettbewerb ist stark zugunsten der Regierenden verzerrt, sodass die Adjektive ›fair‹ und ›frei‹ nicht greifen. Ein solches Regime entspräche somit nicht den minimalen Erfordernissen der Demokratie.

Von reinen Autokratien müssten *competitive authoritarian regimes* ebenfalls unterschieden werden, möchten doch die Herrschenden, auch wenn sie die demokratischen Prinzipien systematisch und massiv verletzen, auf die entsprechenden Institutionen nicht verzichten. Denn selbst wenn sie wollten, läge es nicht in ihrer Macht, diese ohne weiteres abzuschaffen (vgl. Levitsky/Way 2002: 54). Die Wahlen sind allerdings so stark ausgehöhlt, dass sie lediglich eine Fassade darstellen. *Barbara Geddes* (2005) hält die Bildung autokratischer Subtypen für generell verfehlt, weil Autokratien, in denen Wahlen stattfinden, eben keine Hybride seien, sondern insti-

2. Prolog: Staat und Regime

tutionell konsolidierte und stabile Autokratien. Präziser wäre es vielleicht, in solchen Fällen von semi-kompetitiven Autokratien zu sprechen, denn dies unterstreicht die Aushöhlung des Wettbewerbs und entzieht dem Begriff überdies seine positive Konnotation. Laut *Dieter Nohlen* (2014: 30) sind Wahlen als semi-kompetitiv zu bezeichnen, wenn die Machtfrage nicht offen gestellt wird, sondern sie lediglich dazu dienen, die herrschenden Machtverhältnisse nach innen abzusichern und nach außen zu legitimieren.

Umfassende Kritik an der Bildung von Subtypen üben *Köhler* und *Warkotsch* (2010: 69), die das Regimeverständnis in Form eines Kontinuums problematisieren. Anhand des Beispiels formaler Institutionen erläutern sie, dass allein die Existenz eine stärkere Einteilung in Richtung des Demokratiepolus auf der Skala rechtfertige, wobei formale Institutionen durchaus für die Stabilisierung autokratischer Systeme missbraucht werden können. Aus logischen Gründen sei es unproblematisch bestehende Regime nach ihrem Demokratie- oder Autokratiegrad zu ordnen, jedoch verursache der Versuch in demokratischen Regimen einen Autokratiegehalt zu untersuchen logische Probleme (vgl. *Köhler/Warkotsch* 2010: 75f.). Ähnlich wie *Sartori* (1991: 247) argumentieren sie, dass eine Vermischung zweier Kategorien in einem Kontinuum zu Fehlvergleichen führt, wie zu einem »Fischvogel« oder »Katzenhund« (vgl. *Köhler/Warkotsch* 2010: 75f.). Dennoch ist es in der Realität nicht auszuschließen, dass Vögel gewisse Eigenschaften mit Fischen teilen, etwa das Schwimmen. Genauso können Autokratien zugleich Merkmale von Demokratien aufweisen. Deshalb ist es nur scheinbar widersinnig, eine Demokratie auf ihren Autokratiegehalt, oder eine Autokratie auf ihren Demokratiegehalt zu untersuchen.