

Das Ende der Euphorie

Der Systemwettbewerb zwischen Demokratie und Diktatur ist eingefroren

Wolfgang Merkel | **Nach dem Wegfall der Bipolarität im internationalen System prognostizierten Wissenschaftler und Journalisten einhellig den Siegeszug der Demokratie. Heute scheint dieser Optimismus allerdings verfliegen. Eine neue Demokratisierungswelle ist nicht in Sicht, aber auch keine Rückkehr der Diktaturen; die Zahl der Autokratien bleibt konstant.**

Nachdem 1989 die Bürger Osteuropas gegen ihre Unterdrückung aufbegehrt hatten und die desolaten Systeme des „real existierenden Sozialismus“ ohne große Widerstände implodiert waren, verkündete Francis Fukuyama das „Ende der Geschichte“ (1992). Die westlichen Werte des wirtschaftlichen und politischen Liberalismus, von Kapitalismus und Demokratie, hätten nun den Wettlauf der Systeme gewonnen und blieben fortan ohne Alternativen.

Knapp zwei Dekaden danach ist die Euphorie verfliegen. Es verdichten sich die pessimistischen Diagnosen und Prognosen. Der Historiker Azar Gat sieht mit dem „Ende vom Ende der Geschichte“ gleichzeitig „die Rückkehr der autoritären Großmächte“. Das Washingtoner Freedom House überschrieb seinen Bericht über das Jahr 2007 mit „Freedom in Retreat: Is the Tide Turning?“. Larry Diamond pflichtete dem in *Foreign Affairs* (März/April 2008) unter der Überschrift „The Democratic Rollback“ bei. Auch in der akademischen Sphäre hat sich der Schwerpunkt von der Demokratisierungs- zur Autokratieforschung verlagert. Nun erscheinen Artikel und Bücher, die das „Ende des Transitionsparadigmas“ verkünden, die „Herausforderung der Demokratien“ betonen, „defekte Demokratien“ thematisieren oder die Koexistenz von Wahlen, Machtteilung und autoritärer Herrschaft erklären.

Stehen wir erneut am Anfang einer „autoritären Gegenwelle“ (Samuel Huntington), die den Demokratisierungswellen im 20. Jahrhundert immer folgte? Ein Rückblick auf die vergangenen zwei Jahrzehnte Demokratisierungsforschung zeigt einmal mehr, wie der Zeitgeist theoretische Paradigmen und damit die Ergebnisse sozialwissenschaftlicher Forschung prägt. Seit den achtziger Jahren lassen sich in der Systemwechselforschung drei Theoriekonjunkturen erkennen, die einen abschüssigen Trend zeigen: vom Optimismus über den Realismus hin zum gegenwärtigen Pessimismus.

In den achtziger Jahren standen politische und zivilgesellschaftliche Akteure im Mittelpunkt des Interesses. Demnach entschieden diese über Erfolg und Misserfolg demokratischer Transformationen. Sozioökonomische Voraussetzungen der Demokratie, wie sie noch den Kern der Modernisierungstheorie der fünfziger und sechziger Jahre geprägt hatten, verschwanden aus dem Blickfeld. Demokratie erschien möglich, wenn sich nur die relevanten Eliten auf sie einigten, wenn nur die Reformer in Opposition und Regime die Oberhand gegenüber den Hardlinern des autoritären „Bunkers“ behielten.

Zum Optimismus trug posthum auch Joseph A. Schumpeter bei. Sein schlankes Demokratieverständnis wurde meist kritiklos übernommen. Die Etablierung freier, gleicher und geheimer Wahlen erschien als hinreichend für die Anerkennung als Demokratie. Vor diesem theoretischen und politischen Hintergrund zählte Freedom House, das mit den Großkategorien „frei“, „teilweise frei“ und „unfrei“ arbeitet, 1996 nicht weniger als 118 von 191 Ländern zu den „Wahldemokratien“ (1974 waren es 39, im Jahr 1990 dann 76 gewesen). Zu diesen gehörten neben Finnland, Schweden und der Schweiz auch Jelzins oligarchische Kleptokratie, das Korruptionsregime in Georgien, das niemals transformierte Weißrussland, das Vetternregime auf den Philippinen, die Anarchie Bangladeschs oder das vom Bürgerkrieg geschüttelte Sierra Leone. Ein kritischer Blick genügte, um zu erkennen, dass die Herrschaftslogik der etablierten Demokratien sich substantiell von jener dieser Länder unterschied.

Ein minimalistisches Konzept der Demokratie reicht zur Erfassung aller Varianten nicht aus

Das minimalistische Konzept der Demokratie wurde daher als unzureichend angesehen, die Varianten neu entstandener Demokratien zu erfassen. Begriffe wie illiberale, delegative, gelenkte, hybride oder defekte Demokratie enthüllten Herrschaftsformen, die mit dem Terminus „Demokratie“ ohne Adjektiv nicht mehr hinreichend verstanden werden konnten. Die differenzierten Konzepte erwiesen sich als ergiebiger und konnten zeigen, dass Georgien, Russland oder Venezuela eben nicht einfach unter denselben Regimetypus zu fassen sind wie Finnland, Schweden oder die Schweiz. Dementsprechend sank die Zahl der „Demokratien“.

Die Wiederentdeckung struktureller und kultureller Demokratiehemmnisse dämpfte den überzogenen Optimismus globaler Demokratisierungsperspektiven. Seit der Jahrhundertwende macht sich in Wissenschaft, Publizistik und Politik ein wachsender Skeptizismus breit; weitere Demokratisierungserfolge werden kaum erwartet. Historische Prägung und Pfadabhängigkeiten werden ernst genommen. Angesichts der Tiefen- und Langzeitwirkung autoritärer Erblasten schwand der Einfluss der Handlungstheoretiker, die einzelne Akteure und Eliten für entscheidend halten. Wirtschaftlich erfolgreiche Autokratien wie China und Vietnam, das langjährige semiautoritäre Vorbild Singapur, die rohstoffreichen Länder Russland und Venezuela oder die aufsteigende Regionalmacht Iran präsentierten sich als global oder regional wirksame Gegenentwürfe zur rechtsstaatlichen Demokratie.

Gefährdungspotenziale für Demokratien

Rechtfertigen die Zahlen den pessimistischen Blick in die Zukunft der Demokratie? Die Kerngruppe 29 liberaler Demokratien, nämlich die OECD-Länder mit Ausnahme Mexikos und der Türkei, ist relativ sicher vor der Gefahr, ins Lager der hybriden oder gar autokratischen Regime abzugleiten. In diesen Ländern sind Regimewechsel kurzfristig nicht zu erwarten. Die stärksten Gefährdungsmomente weist Südkorea auf. In Südkorea sind die politischen Parteien nicht über programmatische Angebote, sondern im Wesentlichen über klientelistische Bindungen in der Gesellschaft verankert. Die latente Bedrohung durch den nuklear gerüsteten Norden hat mit den Geheimdiensten und dem Militär mächtige Institutionen geschaffen, die keineswegs völlig ziviler, demokratisch legitimierter Kontrolle unterworfen sind. Aber selbst hier sprechen viele Indikatoren gegen eine bevorstehende Autokratisierung.

Ähnlich verhält es sich mit den relativ konsolidierten Demokratien Lateinamerikas, wie Costa Rica, Uruguay, Chile und auch Brasilien. Die tatsächlich gefährdeten Länder wie Venezuela, Bolivien, Paraguay, Ecuador oder einige mittelamerikanische Staaten müssen – wie auch die Türkei und Mexiko – unter der Rubrik „defekte Demokratien“ geführt werden. Die kriegsähnlichen

Nicht nur für Lateinamerika gilt: Ohne Staat ist keine Demokratie zu machen

Szenen zwischen Regierung und den Drogenbanden haben auch für Mexiko die lateinamerikanische Krankheit einer schwachen Staatlichkeit offengelegt. Ohne Staat ist keine Demokratie zu machen. Bei der Türkei ist das Gegenteil der Fall. Hier existiert ein (zu) starker Staat, der allerdings

mit dem Militär zusätzlich einen Staat im Staate besitzt. Mit liberaldemokratischen Prinzipien ist dies nicht vereinbar. Zudem besteht eine Polarisierung zwischen säkularen und islamischen Kräften unter den politischen Eliten des Landes. Beide Gruppen verfügen aufgrund ihrer Vergangenheit und Gegenwart nur über eine begrenzte demokratische Glaubwürdigkeit.

Erweitert man diese Kerngruppe rechtsstaatlicher Demokratien um jene Staaten, die nach der weniger anspruchsvollen Freedom-House-Etikettierung auch noch als „frei“ gelten, kommt man auf 62 Demokratien. Ein Blick auf die Gefährdungsindikatoren dieser „freien“ Länder signalisiert ebenfalls eine beachtliche Robustheit. Nur ca. 25 Prozent der Länder haben ein Bruttoinlandsprodukt von unter 6000 Dollar pro Kopf. Diese Grenze markiert nach Auffassung der Modernisierungsforscher eine entscheidende Schwelle: Auch in Krisenzeiten erweisen sich die entstandenen Demokratien als stabil genug. Verstärkt wird der Eindruck einer gewissen Sicherheit dieser Demokratien noch durch den komplexeren Human Development Index (HDI) der Vereinten Nationen: Nach deren Kriterien liegen nur rund 16 Prozent der genannten Gruppe von 62 Ländern unter dem relativ hohen Wert von 0,8. (Zum Vergleich: Norwegen rangierte 2007 mit einem HDI-Wert von 0,971 ganz oben; Niger mit 0,340 ganz unten). Der Modernisierungsgrad der „freien“ Staaten spricht also für deren demokratische Stabilität.

Theoretiker wie John Stuart Mill und Robert Dahl sowie die moderne empirische Demokratieforschung sehen ein Gefährdungspotenzial in ethnischer

Bild nur in Printausgabe verfügbar

© Daniel Aguilar / Reuters / Corbis

Heterogenität. Diese liegt aber nur bei weniger als einem Drittel der hier betrachteten 62 Länder (30,7 Prozent) über dem Mittelwert von 0,5, was bedeutet, dass deren Gesellschaften einen relativ hohen Grad an Heterogenität aufweisen. Auch politische Stabilität ist ein Wert, der systematisch gemessen werden kann. Der von der Weltbank 2008 ermittelte Wert dieser Stabilität ist außerordentlich hoch: Nur 16,9 Prozent der genannten Länder liegen unter dem mittleren Wert von 0 und können deshalb als wenig stabil bezeichnet werden. Ein weiteres aufschlussreiches Maß ist der ebenfalls vom Weltbank-Team entworfene Index für die Regierungseffizienz. Die „freien“ Staaten erreichen auch dabei positive Werte. Alle hier angeführten Grenzwerte einer Demokratiegefährdung sind sehr hoch angesetzt. Nimmt man diese anspruchsvollen Werte zum Maßstab, liegen nur zwischen 15 und 33 Prozent der 62 „freien“ Länder in Bereichen, die auf eine Instabilität hindeuten. Deren Konsolidierungspolster muss aus modernisierungstheoretischer, struktureller und kultureller Perspektive als dünner als beim Rest der „freien“ Länder eingeschätzt werden. Insgesamt aber bestärken die sozioökonomischen Indikatoren die Beobachtung, dass die meisten Demokratien der Kategorie „frei“ relativ stabil sind.

Kriegsähnliche Szenen zwischen Regierung und Drogenbanden: Auch Mexiko leidet an der lateinamerikanischen Krankheit einer schwachen Staatlichkeit

Hybride Regime

Wie steht es aber mit den hybriden Regimen? Diese reichen von „defekten Demokratien“ bis zu „competitive authoritarian regimes“, also autoritären Regimen, die durch die Einführung von Wahlen und anderen Elementen demokratischer Herrschaft ihre Herrschaft im Kern stabilisieren. Hybride Regime geben in der Regel theoretische Versprechen für Rechtsstaatlichkeit und Demokratie, die durch die Praxis beständig desavouiert werden: Wahlen sind de facto wegen vielfältiger Manipulationen der Regierenden nur beschränkt kompetitiv;

die Regierung kontrolliert einen großen Teil der Medien, verwendet Staatsfinanzen für Parteizwecke, favorisiert oder behindert bestimmte Gruppen; Parlamente mögen frei gewählt sein, aber die Regierung mischt sich durch Dekrete in die Normsetzung ein; die Gerichte sind de jure unabhängig, de facto werden sie aber von der Exekutive kontrolliert, schikaniert und kolonisiert; Regierungen sind zwar gewählt, aber nichtlegitimierte Akteure wie das Militär, religiöse Führer, Oligarchien oder wirtschaftliche Unternehmen beanspruchen die Kontrolle bestimmter Politikdomänen für sich. In Demokratien erzeugt die Kontingenz der Wahl- und Politikresultate Legitimität durch Verfahren, die a priori festgelegt sind. Dies ist bei hybriden Regimen nicht in gleichem Maße möglich. Die Bürger erfahren die Diskrepanz von formalem Geltungsanspruch der Normen und der politischen Wirklichkeit, und das wirkt sich delegitimierend auf die gesamte Ordnung aus. Hybride Regime sind instabiler als Demokratien und Diktaturen. Zudem sind sie zahlreicher vorhanden. In ihnen liegt das eigentliche Gefahrenpotenzial für autoritäre Rückfälle.

Überlebensdauer autokratischer Regime

Wenn die These von der „Rückkehr autokratischer Herrschaft“ zutreffend ist, müssen sich nicht nur Demokratien und hybride Regime in signifikanter Zahl in Richtung Autokratie bewegen; auch die schon bestehenden autokratischen

Einparteienregime werden zu Recht als ganz besonders stabil eingeschätzt

Regime müssten hinreichend stabil bleiben. Im Jahr 2008 klassifizierte Freedom House 43 Länder als „unfrei“; sie können als ausgeprägte Autokratien bezeichnet werden. Die kürzeste Überlebensdauer hatten in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts Militärregime (neun Jahre), gefolgt von „personalistischen Regimen“ (15 Jahre) und schließlich Einparteienregimen (23 Jahre). Militärregime gelten grundsätzlich als am wenigsten geschlossen. Nicht nur die häufige interne Fraktionalisierung des Militärs und die Rivalitäten zwischen Putschisten und Nichtputschisten, Hardlinern und Softlinern, zwischen Heer, Marine und Luftwaffe, tragen zur kurzen Überlebensdauer von Militärregimen bei. Es sind vor allem die mangelnde Institutionalisierung, die fehlende legitimierende Ideologie sowie die hohe Repression, die Militärregime verwundbar machen. Personalistische Diktaturen enden häufig mit dem Tod des Führers und sind gefährdet, wenn sich die Nachfolgefrage stellt. Einparteienregime werden zu Recht als ganz besonders stabil eingeschätzt. Sie ziehen zum einen eine gewisse Stabilität aus ihrer vergleichsweise starken Institutionalisierung, der systematischen Kontrolle der Ressourcen und Repressionsmittel, aber auch aus einer Ideologie, die diffuse Unterstützung erzeugen kann. Dies gilt selbst für das stalinistische Nordkorea und das kapitalistisch-kommunistische China, das (Per-)Versionen marxistisch-leninistisch-maoistischer Ideologie aufrechterhält, um die ideelle Legitimitätsquelle nicht völlig austrocknen zu lassen.

Die in der Regimeforschung prominente Dreiertypologie von Militär-, Einparteien- und personalistischen Diktaturen überzeugt nur bedingt. Sie erfasst mindestens zwei Varianten undemokratischer Systeme nicht, die zu Beginn

des 21. Jahrhunderts eine numerisch wie politisch gewichtigere Rolle spielen als das vermutliche Auslaufmodell kommunistischer Einparteienregime: Failing States und islamistisch-arabische Diktaturen, die sich mit einer Mischung aus religiöser Indoktrinierung und „politischen Renten“ aus den Ölreserven reproduzieren. Beide Typen dürften zu den am wenigsten stabilen nichtdemokratischen Regimen gehören. Dies gilt für die häufig von fundamentalistisch-islamistischen Oppositionsbewegungen bedrängten arabischen Petrodiktaturen und erst recht für die zerfallenden Staaten Afrikas und Asiens. Instabilität heißt natürlich nicht, dass diese Länder wahrscheinliche Kandidaten für demokratische Systemwechsel sind. Realistischer scheint der Wechsel von einer Form autokratischer Herrschaft zu einer anderen. Ohne Staat ist Demokratie nicht zu machen.

Es ist keine Rückkehr zu Diktaturen zu erwarten – aber auch keine neue Demokratisierungswelle

Stagnation des globalen Systemwettlaufs

Wie auch immer die Typologie autokratischer Herrschaft ausfallen mag – die Modernisierungsindikatoren, die kulturellen und staatlichen Bedingungen legen die Deutung nahe, dass ein relativ stabiles autokratisches Lager entstanden ist. Es mag Übergänge einzelner Regime zwischen unterschiedlichen Formen autokratischer Herrschaft geben. Es gibt aber keine theoretischen oder empirischen Hinweise darauf, dass sich größere Veränderungen in Richtung nachhaltiger Demokratisierung ankündigen.

Die dritte Demokratisierungswelle ist Mitte der neunziger Jahre ausgelaufen. Der überbordende Optimismus eines weltweiten Siegeszugs der Demokratie auch. Die liberalen Demokratien sind relativ stabil. Auch externe Schocks wie Wirtschafts- und Finanzkrisen dürften sie nicht in ihrem demokratischen Charakter gefährden. Stärker unter Druck geraten sind jedoch defekte Demokratien. Sie könnten weiter ins autoritäre Lager abrutschen, wenn Wirtschaftskrisen die fragile Leistungslegitimation aufzehren. Eine Analyse der Periode von 1995 bis 2006 zeigt jedoch, dass sich etwa gleich viele hybride Regime in Richtung Demokratie bewegten wie hin zur Autokratie. Dies galt zumindest in Zeiten wirtschaftlicher Normalität. Die Zahl der autokratischen Regime dürfte in den nächsten Jahren kaum abnehmen. Die „Rollback-These“ lässt sich aber weder durch Zahlen noch theoretische Argumente stützen. Es ist gegenwärtig keine Rückkehr der Diktaturen zu erwarten – genauso wenig aber eine vierte Demokratisierungswelle. Vieles spricht für die Proportionen des Status quo. Der globale Systemwettlauf ist vorübergehend eingefroren. Zu Ende ist er nicht.



Prof. Dr. WOLFGANG MERKEL ist Direktor der Abteilung Demokratieforschung am Wissenschaftszentrum Berlin (WZB).