

Fuchs, Dieter

**Working Paper**

## Kriterien demokratischer Performanz in Liberalen Demokratien

WZB Discussion Paper, No. FS III 97-203

**Provided in Cooperation with:**

WZB Berlin Social Science Center

*Suggested Citation:* Fuchs, Dieter (1997) : Kriterien demokratischer Performanz in Liberalen Demokratien, WZB Discussion Paper, No. FS III 97-203, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/48996>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

Veröffentlichungsreihe der Abteilung **Institutionen und sozialer Wandel** des  
Forschungsschwerpunktes Sozialer Wandel, Institutionen und  
Vermittlungsprozesse des Wissenschaftszentrums Berlin für  
Sozialforschung

**FS III 97-203**

**Kriterien demokratischer  
Performanz in Liberalen  
Demokratien**

Dieter Fuchs

Berlin, Dezember 1997

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH (WZB)  
Reichpietschufer 50, D-10785 Berlin,  
Telefon: (030) 25 491-0

**Zitierhinweis**

Das vorliegende Dokument ist die pdf-Version zu einem Discussion Paper des WZB. Obwohl es inhaltlich identisch zur Druckversion ist, können unter Umständen Verschiebungen/Abweichungen im Bereich des Layouts auftreten (z.B. bei Zeilenumbrüchen, Schriftformaten und –größen u.ä.).

Diese Effekte sind softwarebedingt und entstehen bei der Erzeugung der pdf-Datei.

Sie sollten daher, um allen Missverständnissen vorzubeugen, aus diesem Dokument in der folgenden Weise zitieren:

Fuchs, Dieter: *Kriterien demokratischer Performanz. Discussion Paper FS-III97-203.*

*Berlin : Wissenschaftszentrum, Berlin 1997.*

*URL: <http://bibliothek.wz-berlin.de/pdf/1997/iii97-203.pdf>*

## **Zusammenfassung**

Auf der Grundlage eines normativen Begriffs von Demokratie werden sechs Kriterien demokratischer Performanz in liberalen Demokratien abgeleitet. Die Spezifikation dieser Kriterien findet im Rahmen eines empirischen Forschungsprogramms statt, in dem unterschiedliche demokratische Performanzen existierender Demokratien durch unterschiedliche Strukturmerkmale erklärt werden sollen. Demgemäß sollten die Kriterien so spezifiziert sein, daß sie zumindest grundsätzlich gemessen werden können. Der Kerngedanke, auf dem die unterschiedenen Kriterien beruhen, ist der einer größtmöglichen Steuerung der Regierenden durch die Regierten bzw. einer größtmöglichen Responsivität der Regierenden auf die Regierten. Dieser ergibt sich vor allem aus der Verbindung des normativen Demokratiebegriffs mit dem faktischen Sachverhalt eines ausdifferenzierten und eigenständigen Regierungssystems. Letzteres ist ein funktionales Erfordernis unter Bedingungen eines Flächenstaates und hoher gesellschaftlicher Komplexität.

## **Abstract**

Six criteria of democratic performance in liberal democracies are derived on the basis of a normative concept of democracy. These criteria are specified in the context of an empirical research programme aiming to explain the differential democratic performance of existing democracies in terms of differing structural characteristics. The criteria should accordingly be so defined that they can at least in principle be measured. The core idea underlying the criteria is maximum control of the rulers by the ruled or maximum responsiveness of the rulers to the ruled. This is shown primarily by the relationship between the normative concept of democracy and the actual state of a differentiated and independent governmental system. The latter is a functional requirement under the conditions of an extended territorial state and great societal complexity.



## **Inhaltsverzeichnis**

### **1. Problemkontext**

### **2. Der Begriff der Demokratie**

*2.1 Die erste und zweite demokratische Transformation*

*2.2 Der Begriff der Liberalen Demokratie*

### **3. Spezifikation der demokratischen Kriterien**

*3.1 Strukturebene*

*3.2 Prozeßebe*

### **4. Problematisierung des Responsivitätskriteriums**

*4.1 Responsivität und Präferenzen*

*4.2 Präferenzen und Diskursivität*

### **5. Diskussion**

## **Literaturverzeichnis**



# Kriterien demokratischer Performanz in Liberalen Demokratien

Dieter Fuchs

## 1. Problemkontext

Der allgemeine Problemkontext dieser Analyse ist die Beschreibung und Erklärung der *Qualität der zeitgenössischen Demokratien*, die hier als *Liberale Demokratien* bezeichnet werden. Diese klassische Frage des politischen Denkens ist seit einigen Jahren wieder auf der Themenagenda der akademischen Debatte zu finden. Dafür lassen sich mehrere Gründe angeben.

Ein erster Grund besteht in der Notwendigkeit, in vielen Ländern der Welt demokratische politische Systeme einzurichten und zu konsolidieren. Dies wurde besonders vordringlich nach dem Zusammenbruch der staatssozialistischen Systeme in Mittel- und Osteuropa. Vor allem dort stand man vor der praktischen Frage, welcher Typus von Demokratie denn in den einzelnen Ländern implementiert werden sollte. Als sinnvolle Orientierungsgröße konnte und kann dabei die Qualität der schon länger existierenden Liberalen Demokratien genommen werden. Ein zweiter Grund besteht in Unzufriedenheiten, die seit einiger Zeit in einigen der bestehenden Liberalen Demokratien mit der Leistungsfähigkeit ihrer politischen Institutionen geäußert werden. Das wirft die Frage nach den Ursachen und den Abhilfen dieser Unzufriedenheiten auf und einige Theoretiker sehen als Abhilfe bestimmte Strukturveränderungen an. Das impliziert natürlich die Annahme, daß demokratische Strukturen die Leistungsfähigkeit auch beeinflussen.

Neben diesen beiden praktischen Problemen läßt sich ein wissenschaftsinterner Grund anführen. Nach Jacobs und Shapiro (1994) hat das Studium der Politik inzwischen eine Stufe der Hyperfragmentierung erreicht. Sie schlagen vor, daß die fragmentierten Erkenntnisse durch den Rekurs auf die einfachen und klassischen Fragen der Demokratietheorie reintegriert werden und auf diese Weise wieder eine größere Relevanz gewinnen.

\* Erscheint in: Greven, Michael Th. (Hrsg.), 1998: Demokratie - eine Kultur des Westens? 20. Wissenschaftlicher Kongreß der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft. Opladen: Leske + Budrich.



Wenn es im weiteren Sinne um die Beschreibung und Erklärung der Qualität der Liberalen Demokratien geht, dann bewegen wir uns in einem *empirischen Forschungsparadigma*. Wir wollen deshalb den allgemeinen Problemkontext durch die Spezifikation einer empirisch testbaren Kausalhypothese etwas verkleinern. Zu diesem Zwecke sollen zunächst einmal einige begriffliche Klärungen vorgenommen werden. Wir ersetzen den Begriff der Qualität in Anknüpfung an Eckstein (1971) sowie an Almond und Powell (1978) durch den der *Performanz*. Unter Performanz werden die bewerteten Ergebnisse der politischen Prozesse verstanden. Nach unterschiedlichen Bewertungskategorien kann zwischen *systemischer Performanz* und *demokratischer Performanz* unterschieden werden.

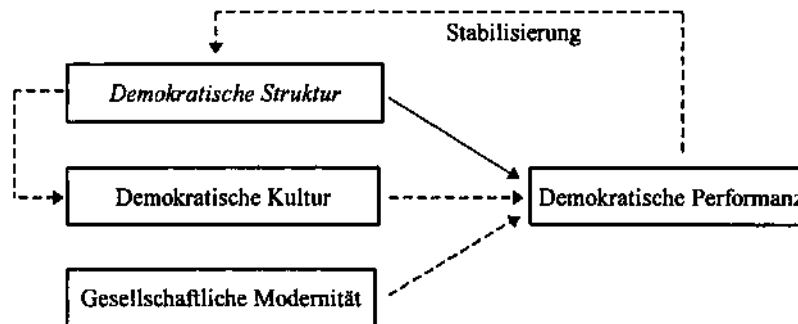
Diese beiden Performanzkategorien verweisen auf den Doppelcharakter demokratischer Systeme. Demokratie ist nur als eine bestimmte Form eines politischen Systems denkbar. Politische Systeme als solche sind das sachlich grundlegendere und historisch frühere Phänomen als Demokratien. In ihrer Eigenschaft als politisches System hat eine Demokratie bestimmte Leistungen für die Gesellschaft zu erbringen, und ihre Ressource ist dabei die Fähigkeit zur Herstellung und Durchsetzung kollektiv bindender Entscheidungen, also Macht. Diese Leistungen kann ein demokratisches System besser oder schlechter erbringen. Und unter diesem Aspekt ist die Demokratie als eine Form neben anderen kontingent, das heißt, sie konkurriert grundsätzlich mit anderen Formen und ihre Überlegenheit muß erst empirisch demonstriert werden, auch wenn die Evidenzen dafür zu sprechen scheinen. Wenn wir lediglich auf die Leistungen des demokratischen Systems für die Gesellschaft schauen, dann geht es dementsprechend um die systemische Performanz. Beispiele für derartige systemische Performanzen sind Wirtschaftswachstum und innere Sicherheit. Daß ein politisches System beides zu verbessern sucht, hat zunächst nicht viel mit Demokratie zu tun. Solche Ziele verfolgen auch autokratische Systeme. Eine Demokratie kommt erst dann ins Spiel, wenn gefragt wird, warum diese Ziele auf die Themenagenda kommen und wie sie realisiert werden.

Demokratie bezieht sich demgemäß weniger auf die Ergebnisse der Verfahren zur Herstellung kollektiv bindender Entscheidungen, sondern eher auf das Verfahren selbst. Dahl (1989) verwendet deshalb die Begriffe „democracy“ und „procedural democracy“

weitgehend synonym. Der Demokratiebegriff enthält also Wertgesichtspunkte für die politischen Verfahren, und je stärker diese in einem konkreten Fall den Wertgesichtspunkten entsprechen, desto größer ist die *demokratische Performanz*. Welche Bewertungsgesichtspunkte das sein können, ist das Thema der nachfolgenden Analyse.

Wir wollen aber zunächst auf die erwähnte Kausalhypothese zurückkommen. Diese lautet, daß Strukturvariationen der existierenden Liberalen Demokratien Variationen ihrer demokratischen Performanz systematisch beeinflussen. Das wird durch den durchgezogenen Pfeil im Schaubild I grafisch dargestellt. Auch wenn wir uns auf diese Relation konzentrieren, sollen die wichtigsten anderen Erklärungsvariablen, die in der Forschung erörtert werden, dennoch angesprochen werden. Putnam (1993, 9) unterscheidet zwischen „three broad modes of explaining performance“, die er aus der „existing literature“ identifiziert hat. Diese drei Erklärungskomplexe sind die in dem Modell aufgeführten. Neben der *demokratischen Struktur* handelt es sich um die *demokratische Kultur* und um die *gesellschaftliche Modernität*. Letztlich ist es eine empirische Frage, welcher dieser Erklärungsfaktoren welche Effekte auf die demokratische Performanz hat. Wir gehen aber von der heuristischen Annahme aus, daß die demokratische Struktur zumindest einen nennenswerten Effekt hat. In dem Maße, in dem das tatsächlich der Fall sein sollte, ist auch die Vorstellung eines „constitutional engineering“ (Sartori 1994) und das heißt eines intentionalen politischen Zugriffs überhaupt erst sinnvoll. Das wiederum impliziert, daß man ein demokratisches System lediglich auf der *Strukturebene* festlegt, die ihrerseits durch die Verfassungsnormen definiert ist, denn eine Verfassung kann geändert werden, was bei einer politischen Kultur schwieriger sein dürfte. Eine weitere heuristische Annahme des Modells besteht in der Hypothese, daß demokratische Systeme sich langfristig nicht primär durch ihre systemische Performanz stabilisieren lassen, sondern eine ausreichende demokratische Performanz benötigen. Diese Annahme ist beispielsweise eine der Implikationen des Konzeptes von „diffuse system support“ von Easton (1965). Diese Hypothese wird durch den Rückkopplungspfeil von demokratischer Performanz auf die demokratische Struktur in Schaubild I veranschaulicht.

Schaubild 1: Demokratische Struktur und demokratische Performanz



Sowohl bei liberalen als auch bei kommunitären und deliberativen Theoretikern spielt die demokratische Kultur für die demokratische Performanz eine wichtige Rolle. Die wesentlichen Unterschiede ergeben sich vor allem aus ihrer Beziehung zur demokratischen Struktur. Sandel (1982) und Barber (1984) gehen beide davon aus, daß die Institutionen der Liberalen Demokratie eine politische Kultur mit egoistischen Partikularinteressen fördern und somit die eigene Stabilität systematisch untergraben. Allerdings sieht Sandel die Alternative in kommunitären Vorstellungen und Barber in deliberativen. Die Gegenposition zu beiden wird am ehesten von Macedo (1990) repräsentiert, der nachzuweisen versucht, daß die liberalen Institutionen durchaus moralische Prinzipien fördern, die bei den Bürgern liberale Tugenden mit einer Gemeinwohlorientierung generieren. Unabhängig davon, wie der Effekt von Struktur auf Kultur inhaltlich genauer begriffen werden kann, machen auch diese Hinweise noch einmal den Stellenwert der Strukturvariablen deutlich, auch wenn man einen eigenständigen Effekt der demokratischen Kultur auf die demokratische Performanz postuliert.

Die Herausarbeitung gesellschaftlicher Modernität als Voraussetzung der Herausbildung und Stabilisierung demokratischer Systeme hat eine lange Forschungstradition in der politischen Soziologie (Lipset 1981; Bollen/Jackman 1985; S0rensen 1993). Es scheint ein gesichertes empirisches Ergebnis zu sein, daß zumindest die ökonomische Entwicklung ein bedeutsamer Faktor für erfolgreiche Demokratien ist. Dahl (1989, 251) bezeichnet diese für eine gute demokratische Performanz günstige gesellschaftliche Bedingung mit dem Begriff des „modern dynamic pluralist country“.

Damit demokratische Performanz empirisch überhaupt erfaßt werden kann, sind entsprechende *demokratische Kriterien* oder Standards notwendig, die aus der Fülle der Ergebnisse der politischen Prozesse entsprechende Selektionen erlauben. Deren Bestimmung wenden wir uns im folgenden zu und beginnen zu diesem Zweck mit einer Explikation des Demokratiebegriffs. Daran schließt sich dann die Spezifikation der demokratischen Kriterien an. Dabei werden Struktur- und prozeßbezogene Kriterien unterschieden.

## **2. Der Begriff der Demokratie**

### *2.1 Die erste und zweite demokratische Transformation*

Die Bestimmung der wesentlichen Gehalte des Demokratiebegriffs und die darauf gründende Spezifikation von Kriterien zur Bewertung institutionalisierter Demokratien gehört zu den uralten Kontroversen der Demokratietheorie, die vermutlich nie abgeschlossen werden können. Wenn man aber die Frage der Qualität von bestehenden Demokratien und damit auch die ihrer möglichen Verbesserung einer empirischen Forschung zugänglich machen will, dann muß man zumindest eine provisorische Lösung anbieten, die diese Forschung anleiten kann. Schon aus Gründen der Operationalisierbarkeit verlangt das eine zwar problematische, aber dennoch unerläßliche Entscheidung.

Wir gehen dabei quasi-deduktiv vor, indem wir von Demokratie in ihrem Wortsinne ausgehen und dieses dann mit weiteren Bedeutungen anreichern. Das ist nach Sartori (1987, 21) ein brauchbarer Ausgangspunkt, mit dem schon einige grundlegende Steuerungen der Argumentation vorgenommen werden können.

Demokratie ist bekanntermaßen eine Regierungsform, die im antiken Athen im fünften Jahrhundert vor der Zeitrechnung entstanden ist. *Demokratia* enthält die beiden Komponenten „Demos“ und „kratein“, und das bedeutet wörtlich die Herrschaft des Demos, oder daß der Demos sich selber regiert. Diese Selbstregierung des Demos ist demzufolge das grundlegende *Demokratieprinzip*, und wenn man Demokratie als etwas Positives begreift - was in der Antike durchaus umstritten war, wie beispielsweise der

Pseudo-Xenophon und die „Politik“ des Aristoteles zeigen -, dann muß man auch dieses Demokratieprinzip als einen positiven Wert ansehen. Das Demokratieprinzip, das neuzeitlich mit dem Begriff der Volkssouveränität gefaßt wird, ist historisch in ganz unterschiedlicher Weise institutionalisiert worden. Dahl (1989) geht hier von zwei historischen Zäsuren aus, die er mit den Begriffen der ersten und zweiten demokratischen Transformation faßt. Als die erste demokratische Transformation sieht er die Herausbildung der demokratischen Stadt-Staaten in der Antike an, deren paradigmatisches Beispiel Athen war. Im *antiken Athen* war der Regierungsmodus, durch den sich das Demokratieprinzip realisierte, die unmittelbare Teilhabe des Demos am Regieren selbst. Die konkreten Institutionen und Verfahren sollen hier nicht erörtert werden, ich verweise auf die Literatur, auf die ich mich bei der Darstellung der athenischen Demokratie selbst gestützt habe.<sup>1</sup>

Dieser Regierungsmodus mußte nach Dahl (1989)<sup>2</sup> durch die drastische Veränderung der Größenverhältnisse und durch die erhebliche Erhöhung der gesellschaftlichen Komplexität in den neuzeitlichen Flächenstaaten auf ein neues Prinzip umgestellt werden und zwar das der Repräsentation. Demnach regiert sich der Demos durch vom Demos gewählte Repräsentanten selber. Diese Umstellung von einer unmittelbaren zu einer repräsentativen Demokratie bezeichnet Dahl (1989) mit dem Begriff der zweiten demokratischen Transformation. Mit den beiden demokratischen Transformationen ist jeweils ein anderer Fokus in der institutionellen Struktur verbunden: Während im antiken Athen die *ekklesia* (Volksversammlung) diesen institutionellen Fokus bildete, bestand dieser in den neuzeitlichen Demokratien im Parlament. In der Tabelle 1 sind die wichtigsten Merkmale der ersten und zweiten demokratischen Transformation zusammengestellt. Diese Charakterisierung ist nur teilweise auf Dahl zurückzuführen. Sie berücksichtigt einige Gesichtspunkte, die aus der umfassenderen demokratietheoretischen Diskussion zu entnehmen sind.

1 Meier 1993, 1995; Hansen 1991; Bleicken 1994; Kinzl 1995.

2 Siehe dazu auch Held 1996.

Tabelle I: Merkmale der zwei demokratischen Transformationen

	Erste Transformation	Zweite Transformation
Transformationsresultat	Demokratische Stadt-Staaten („city-states“)	Demokratische National-Staaten („nation-states“)
Demokratieprinzip	<i>Der Demos regiert sich selbst.</i>	
Regierungsmodus	Durch unmittelbare Teilhabe des Demos	Durch vom Demos gewählte Repräsentanten
Zentrale Institution	Ekklesia	Parlament
Grundlegendes Strukturprinzip	Machtkonzentration („Gewalteneinheit“)	Machtdispersion („Gewaltenteilung“)
Demokratischer Standard	<i>Größtmögliche Identität von Regierenden und Regierten</i>	<i>Größtmögliche Steuerung der Regierenden durch die Regierten</i>
Demos im formalen Sinne	Alle Mitglieder der gesellschaftlichen Gemeinschaft mit politischen Rechten; gleiche politische Rechte für alle Staatsbürger	
Konstitutives politisches Recht	Gleiche Freiheit der Rede in den Versammlungen (isegoria)	Gleiche Freiheit des Wählens bei periodischen Wahlen
Demos im prozeduralen Sinne	Mehrheitsentscheidungen in der Ekklesia	Mehrheitsentscheidungen bei Wahlen
Informationelle Grundlage der Meinungsbildung des Demos	Diskussion der Staatsbürger in der Ekklesia	Medienvermittelter Wahlkampf der politischen Parteien

Aus den unterschiedlichen Institutionalisierungsformen des Demokratieprinzips können auch erste allgemeine demokratische Standards zur Bewertung konkreter Demokratien abgeleitet werden. In den antiken Demokratien liegt dieser Standard in einer größtmöglichen Identität von Regierenden und Regierten und in den modernen Demokratien in einer größtmöglichen Steuerung der Regierenden durch die Regierten. Cohen (1971) spricht im ersten Falle von einem „administrative sense of government“ und im zweiten Falle von einem „directive sense of government“. Mit der Verwendung des Adjektivs „größtmöglich“ ist eine Differenz von Ideal und Wirklichkeit verbunden, und das bedeutet, daß eine konkrete Demokratie um so demokratischer ist, je näher sie diesem Ideal rückt. Dabei gibt es allerdings einen eklatanten Unterschied zwischen der antiken und der modernen Demokratie. In der antiken Demokratie ist sowohl der Sache nach als auch in der Wahrnehmung ihrer Bürger die Identität zwischen Regierenden und Regierten praktisch gegeben. Seitdem die athenische Demokratie durch die Reformen von Ephialtes und Perikles in der Mitte des fünften Jahrhunderts eingerichtet wurde, gab es danach lediglich institutionelle Verfeinerungen, um den sowieso schon geringen Unterschied zwischen Regierenden und Regierten weiter zu nivellieren. Letztlich aber war die antike Demokratie ein binäres Phänomen, das heißt, sie gab es oder sie gab es nicht, und ihre Qualität wurde deshalb in der Antike durch den Vergleich mit anderen Regierungs-

formen wie beispielsweise der Oligarchie erörtert und nicht über ein Mehr oder Weniger an Demokratie.

In den modernen Demokratien, die durch und im Gefolge der zweiten demokratischen Transformation entstanden sind, gibt es keine Identität von Regierenden und Regierten, sondern die Regierung wird durch ein *ausdifferenziertes System* übernommen, das wir im folgenden Politie nennen wollen. Damit ist grundsätzlich die Möglichkeit einer mehr oder weniger starken Abkopplung der Regierenden von den Regierten gegeben, und die Frage des Ausmaßes der Steuerung der Regierenden durch die Regierten kann zu einem sinnvollen demokratischen Standard gemacht werden. Das scheint mir auf einer allgemeinen Ebene zunächst einmal eine plausible Schlußfolgerung zu sein. Allerdings ist die Konkretisierung oder gar Operationalisierung dieses demokratischen Standards eine vertrackte Angelegenheit. Darauf wird in der Analyse noch genauer eingegangen. Einige Probleme werden aber auch schon bei der Diskussion des Demos als der zweiten Komponente des Demokratiebegriffes sichtbar.

Wenn das Demokratieprinzip darin besteht, daß sich der Demos selber regieren soll - gleichgültig, in welchem institutionellen Modus das geschieht - dann ist die *konkrete Bestimmung des Demos* von maßgeblicher Bedeutung. Der Demos kann auf mehreren Ebenen und unter mehreren Aspekten bestimmt werden. Auf einer ersten und formalen Ebene ergibt sich für die antike und für die moderne Demokratie eine Gemeinsamkeit: Der Demos konstituiert sich aus allen Mitgliedern der gesellschaftlichen Gemeinschaft, die politische Rechte haben, und diese politischen Rechte gelten für alle gleichermaßen. Die Frage, wie genau die Mitgliedschaftsgrenzen gezogen werden (das Problem der *Inklusivität*), soll hier zunächst einmal ausgeklammert werden.

*Es gibt zwar verschiedene politische Rechte*, aber in beiden Demokratietypen läßt sich jeweils ein konstitutives politisches Recht ausmachen, das für diesen Demokratietypus von charakteristischer Bedeutung ist. In der athenischen Demokratie ist es die gleiche Freiheit der Rede in den Versammlungen (*isegoría*), und mit den Versammlungen ist vor allem die *ekklesia* gemeint, aber auch die *boulé* (Rat), und man könnte mit Bleicken (1994) auch noch die Freiheit der Rede auf den öffentlichen Plätzen - wie beispielsweise der *agorá* - einbeziehen. Das Recht der Teilnahme an der *ekklesia* wird eher als eine Implikation dieses Rederechts begriffen, denn als eine Voraussetzung. Der Sache nach gehört natürlich beides zusammen. In der modernen Demokratie, in der die Steuerung der Regierenden durch die Regierten vor allem durch die Institution der kompetitiven

Wahlen gewährleistet werden soll, ist das konstitutive politische Recht der Bürger demzufolge *die gleiche Freiheit des Wählens bei periodischen Wahlen*.

Die beiden Varianten des konstitutiven politischen Rechts enthalten mehrere gemeinsame Elemente. Der Demos konstituiert sich aus *freien Individuen*, und das wirft sofort die Frage nach der Relation dieser Individuen zueinander auf (Taylor 1992). Diese ist durch das Prinzip der politischen Gleichheit charakterisiert, die in der antiken Demokratie mit *isonomia* bezeichnet wird. Politische Freiheit und politische Gleichheit sind also diejenigen kulturellen Werte, ohne die ein Demos und damit auch die Demokratie nicht bestimmbar ist. Beide stellen demgemäß normative Prinzipien dar, die von vornherein mit akzeptiert werden müssen, wenn man von einer Demokratie als einem positiven Wert ausgeht. Nicht zufälligerweise begreifen fast alle prominenten Demokratietheoretiker der Moderne - wenn auch mit teilweise unterschiedlichen Begründungen - das Postulat der „wechselseitigen Anerkennung als Freie und Gleiche“ als das tragende Prinzip ihrer Theorieentwürfe (Dworkin 1985; Larmore 1987; Habermas 1992; Rawls 1993).

Wenn einerseits der Demos aus freien und gleichen Individuen besteht, andererseits aber politische Entscheidungen getroffen werden müssen, die für diesen Demos bindend sind, dann benötigt man dazu ein Verfahren, den kollektiven Willen des Demos festzustellen, und das kann nur durch die Mehrheitsregel geschehen. Die Mehrheitsregel ist das einzig legitimierbare Verfahren, in einem konkreten Fall eine für den Demos bindende Entscheidung zu treffen, sofern jedes Mitglied des Demos mit seiner Stimme gleichermaßen zählen soll. Entsprechend den unterschiedlichen institutionellen Foki konkretisiert sich die Mehrheitsregel in der antiken Demokratie als Mehrheitsentscheidung in der *ekklesia* und in der modernen Demokratie als Mehrheitsentscheidung bei Wahlen.

Die Voraussetzung einer sinnvollen Konstitution eines kollektiven Willens des Demos im Hinblick auf eine anstehende politische Entscheidung ist ein Minimum



an *Informationen* über den Gegenstand der Entscheidung und über die Entscheidungsalternativen. In der antiken Demokratie werden diese Informationen vor allem durch die Diskussion der Staatsbürger in der *ekklesia* erzeugt und in der modernen Demokratie durch einen medienvermittelten Wahlkampf der politischen Parteien. Im ersten Falle handelt es sich also um eine Gleichzeitigkeit der Erzeugung von Informationen und der Herstellung eines kollektiven Willens durch den *Demos* selber und im zweiten Falle um eine eher passive Aufnahme von Informationen durch den *Demos*, die vermittelt über die Massenmedien von den Akteuren des ausdifferenzierten politischen Entscheidungssystems bereitgestellt werden. Bei einer derartigen Kontrastierung schneidet die politische Meinungs- und Willensbildung der Staatsbürger in modernen Demokratien nicht übermäßig positiv ab, jedenfalls dann, wenn man das erläuterte Demokratieprinzip als Bezugspunkt nimmt. Aus diesem Grunde setzen auch die kritischen Stellungnahmen zu der modernen Demokratie und die entsprechenden alternativen Gegenentwürfe an diesem Punkte an. Auf diese Frage kommen wir später noch einmal zurück.

Im Verlauf der nachfolgenden Argumentation vernachlässigen wir die antike Demokratie und konzentrieren uns auf die Demokratie nach der zweiten Transformation, die gemeinhin als Liberale Demokratie bezeichnet wird.

## 2.2 *Der Begriff der Liberalen Demokratie*

Wesentliche Merkmale einer *Liberalen Demokratie* sind bereits bei der Erörterung der *zweiten demokratischen Transformation* benannt worden. In diesem Abschnitt wollen wir diese noch einmal systematisieren und in einigen Hinsichten nuancieren und ergänzen.

Die Liberale Demokratie versucht die Volkssouveränität in einer bestimmten Weise strukturell zu implementieren und zugleich die Menschenrechte zu gewährleisten. Bei der strukturellen Implementation können zwei Ebenen unterschieden werden. Grundsätzlich wird in der rechtsstaatlichen Demokratie bzw. in dem demokratischen Rechtsstaat der Neuzeit politische Herrschaft durch das Recht definiert oder organisiert und zugleich auch gerechtfertigt (Grimm 1991; Holmes 1995). Auf einer konkreteren Ebene bedeutet das eine *rechtsförmige* Ausdifferenzierung *eines eigenständigen Entscheidungssystems* (Politie), das intern nach dem Kriterium der Gewaltenteilung strukturiert

ist. Das entscheidende strukturelle Charakteristikum der politischen Prozesse ist die Festlegung von kompetitiven und periodischen Wahlen, durch die die Repräsentanten des Demos vom Demos in das Parlament delegiert werden (siehe Tabelle 2).

Das originär Liberale besteht aber vor allem in einer ausdrücklichen Festlegung von unveräußerlichen *Menschenrechten* und in ihrer rechtlichen Kodifizierung als Grundrechte. Der Anlaß dazu waren verschiedene historische Erfahrungen, die im Vergleich zur antiken Demokratie zu einer enormen moralischen Aufladung der darin inkorporierten Werte führten. Hier sind zum einen die Kämpfe um religiöse Toleranz angesichts der Religionskriege zu nennen und zum anderen die Kämpfe um bürgerliche Rechte gegenüber dem absolutistischen Staat. Eine weitere wichtige Erfahrung, die in die Theorie des Liberalismus eingeflossen ist, besteht in der sogenannten „Mehrheitstyrannie“ im Verlaufe der französischen Revolution.

Trotz dieser historischen Besonderheiten, die zur Herausbildung des Liberalismus führten und zu zusätzlichen Bedeutungskonnotationen der Werte Freiheit und Gleichheit, läßt sich auf einer allgemeineren Ebene aber dennoch eine historische Kontinuität von der antiken zur modernen Demokratie hinsichtlich der Geltung dieser fundamentalen demokratischen Werte konstatieren. Bei diesem Kontinuitätsargument wird natürlich von den Besonderheiten der sogenannten negativen und positiven Freiheit und ihrer Zuordnung zur Liberalen und zur antiken Demokratie abstrahiert (Taylor 1988; Berlin 1995) und auf gleichwohl existierende Gemeinsamkeiten zwischen der Antike und der Moderne abgestellt. Auch im antiken Athen hatte die Freiheit (*eleuthería*) immer die beiden Dimensionen der persönlichen und politischen Freiheit (Hansen 1991; Bleicken 1994). Daß die persönliche Freiheit die Voraussetzung für politische Freiheit ist, begegnet uns schon zur Zeit der Reformen Solons. Politische Freiheit bedeutet sowohl in der Antike als auch in der Neuzeit das gleiche Recht der Teilnahme an den politischen Entscheidungsprozessen, das sich in den unterschiedlichen institutionellen Arrangements der ersten und der zweiten demokratischen Transformation naturgemäß verschieden darstellt. Bleicken (1994, 290) hat mit dem Verweis auf die „Hiketiden“ von Euripides festgestellt, daß auch in der antiken Demokratie - die nach der Diskussion über positive und negative Freiheit ja eindeutig die positive, und das heißt die politische Freiheit herausstellt - die politische Freiheit das Recht auf Nicht-Teilnahme an der Politik impli-

ziert. Zusammenfassend können wir also folgern, daß die Basiswerte einer Liberalen Demokratie, die in der Formel der „wechselseitigen Anerkennung als Freie und Gleiche“ zusammengefaßt werden können (siehe Tabelle 2), auch als die Basiswerte jedweder Demokratie begriffen werden können.

Tabelle 2: Konstitutive Merkmale der Liberalen Demokratie

Grundprinzipien	<i>Volkssouveränität</i>	<i>Menschenrechte</i>
Allgemeines Implementationsprinzip	Konstitutionelle Rechtfertigung und Festlegung politischen Handelns	
Konkrete Implementationsformen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ausdifferenziertes Entscheidungssystem</li> <li>- Gewaltenteilung</li> <li>- Kompetitive und periodische Wahlen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Subjektive Freiheitsrechte (Grundrechte)</li> <li>- Politische Beteiligungsrechte (Grundrechte)</li> </ul>
Basiswert	<i>Wechselseitige Anerkennung als Freie und Gleiche</i>	

Die beschriebenen Merkmale der Liberalen Demokratie lassen sich in der theoretischen Diskussion unter anderem bei Powell (1992) und bei Bollen (1993), der Sache nach aber auch bei Bobbio (1987), Sartori (1987) und Dahl (1989) finden. Die drei letztgenannten Autoren verwenden allerdings andere Begriffe zur Kennzeichnung des Gemeinten: So spricht Sartori beispielsweise von „Wahldemokratie“, Dahl von einer „Polyarchie“ und Bobbio lediglich von einer „Demokratie“. Im Anschluß an diese drei Autoren versuchen wir im nachfolgenden Abschnitt die ersten demokratischen Kriterien zu gewinnen.

### 3. Spezifikation der demokratischen Kriterien

Bei der Spezifikation der demokratischen Kriterien unterscheiden wir zwischen der *Struktur- und der Prozeßebene*. Die Struktur einer Demokratie wird durch die Rechtsnorm der Verfassung verbindlich festgesetzt. Diese Struktur steuert das Handeln der politischen Akteure, das wiederum den politischen Prozeß konstituiert.

### 3.1 Strukturebene

Gestützt auf Beobachtungen der heute bestehenden Demokratien bestimmt Bobbio (1987, 40) die Gewährleistung der grundlegenden Freiheiten, die Existenz eines kompetitiven Parteiensystems mit periodischen Wahlen und einem allgemeinem Wahlrecht sowie die Anwendung der Mehrheitsregel zur Herstellung der kollektiven Entscheidungen als „the minimal content of the democratic state“. Es handelt sich also um die Charakteristiken einer Liberalen Demokratie. Diesen minimalen Merkmalen einer Demokratie lassen sich auch die Institutionen einer Polyarchie von Dahl (1989, 231) relativ problemlos zuordnen. In ähnlicher Weise, aber fast noch sparsamer, charakterisiert Sartori (1987, 30) moderne Demokratien, die ihm zufolge auf einer repräsentativen Übertragung von Macht, auf Wahlverfahren und einer beschränkten Mehrheitsherrschaft beruhen.

Habermas (1992, 367f.) kennzeichnet Bobbios Demokratiebegriff als *einen normativen Minimalismus*. Dieser hat nach ihm den Vorteil, daß damit der normative Gehalt der bestehenden Demokratien erfaßt wird, Normativität und Deskription somit weitgehend zusammenfallen. Als den Nachteil betrachtet Habermas die Unterausschöpfung der normativen Gehalte, die in den Verfassungen der bestehenden Demokratien zwar schon enthalten sind, sich aber erst in einer diskurstheoretischen Rekonstruktion aufschließen. Eine derartige Rekonstruktion muß letztlich aber normative Gesichtspunkte außerhalb der Liberalen Demokratien errichten, um diese dann bewerten zu können. Die Fragestellung unserer Analyse bezieht sich aber auf die Bewertung konkreter Liberaler Demokratien auf der Grundlage eines allgemeinen normativen Begriffs der Liberalen Demokratie selbst. Wir können deshalb die diskurstheoretische Rekonstruktion im Sinne von Habermas hier nicht weiter aufgreifen, wollen aber die Möglichkeit einer Anwendung des Diskursivitätskriteriums auch auf Liberale Demokratien später noch erörtern.

Als das grundlegendste Bewertungskriterium kann das Ausmaß angesehen werden, in dem eine Liberale Demokratie überhaupt vorliegt bzw. in dem ein konkretes politisches System diesem Demokratietypus zuzuordnen ist. Da nach unserer theoretischen Festlegung eine Demokratieform auf der institutionellen Ebene bestimmt wird, handelt es sich streng genommen nicht um ein Kriterium demokratischer Performanz, sondern um ein *Kriterium demokratischer Struktur*. Zur genaueren Bestimmung dieses Kriteriums re-

kurrieren wir zunächst wiederum auf Bobbio (1987). Wenn die von ihm genannten Merkmale die minimalen Merkmale einer Liberalen Demokratie sind, dann besteht zur Bewertung eines konkreten politischen Systems lediglich die *binäre* Alternative: Wenn es alle Kriterien erfüllt, dann ist es eine Liberale Demokratie, und wenn das nicht der Fall sein sollte, dann ist es etwas anderes. Dieses Vorgehen scheint aber angesichts der Unterschiedlichkeit der modernen politischen Systeme zu rigide zu sein und somit stellt sich die Frage, wie man diese Binarität aufweichen kann, ohne den normativen Gehalt, der mit dem Begriff der Liberalen Demokratie verbunden ist, völlig herauszuziehen.

Als Gegenbegriff zur Demokratie als Regierungsform haben Autoren wie Löwenstein (1969) und Sartori (1987) die *Autokratie* begriffen. Wenn man nicht einen präzisen Umschlagpunkt annehmen will, an dem die Autokratie aufhört und die Demokratie beginnt, dann muß die Vorstellung eines Kontinuums herangezogen werden, in dem gegebene politische Systeme *nicht mehr* Autokratie, aber *noch nicht* Demokratie sind. Dahl (1971) bietet einen Vorschlag sowohl zur Konzeptualisierung als auch zur Messung eines solchen Kontinuums an. Er schlägt Indikatoren für seine Institutionen der Polyarchie vor, die er ordinalisiert (z.B. „degree of freedom of press“ oder „degree of freedom of group opposition“). Dann reduziert er seine sieben Institutionen auf lediglich zwei Dimensionen: *public contestation* und *inclusive participation*. Ersteres bezieht sich auf einen Wettbewerb zur Besetzung von Regierungspositionen, der letztlich durch die Wähler mittels freier und fairer Wahlen entschieden wird. Letzteres bezieht sich auf die Menge der erwachsenen Bevölkerung eines Landes, die das Wahlrecht hat. Als Beispiel für die Unabhängigkeit dieser beiden Dimensionen lassen sich die Schweiz und Mexiko bis in die siebziger Jahre hinein anführen. Die Schweiz war sicherlich eines der Länder mit dem höchsten Grad an *public contestation*, der unter anderem durch die Verfahren unmittelbarer Demokratie bewirkt wurde. Zugleich hatte die Schweiz aber ein eingeschränktes Wahlrecht, da die Frauen davon ausgeschlossen waren. Demgegenüber hatte Mexiko ein allgemeines Wahlrecht, aber es kannte jahrzehntelang lediglich eine einzige Regierungspartei, die sich auf große Parlamentsmehrheiten stützen konnte. Von einem Wettbewerb konnte hier kaum gesprochen werden.

Mit diesen beiden Dimensionen läßt sich ein zweidimensionaler Raum aufspannen, in dem die einzelnen Länder eingeordnet werden können. Diejenigen Länder mit einem

hohen Grad an public contestation und einem hohen Grad an inclusive participation stellen die Polyarchien dar. Das grundlegende Problem des Vorschlages von Dahl besteht in der Bestimmung von *Schwellenwerten*. Das bezieht sich auf alle Ebenen seiner Konzeptualisierung, das heißt auf die verschiedenen Indikatoren für die Institution der Polyarchie, auf die beiden erörterten Dimensionen und auf die Verbindung beider Dimensionen zu Typen politischer Systeme wie beispielsweise dem der Polyarchie. Ohne derartige Schwellenwerte kann eine einigermaßen präzise Abgrenzung unterschiedlicher Typen von politischen und demokratischen Systemen nicht vorgenommen werden, und eine Verknüpfung von deskriptiver Bestimmung und normativer Bewertung ist nicht möglich.<sup>3</sup> Eine weitergehende Erörterung dieses Schwellenwertproblems oder gar eine Lösung ginge über die Absichten unserer Analyse hinaus. Wir wollen deshalb einen bedingten demokratischen Standard für die Strukturebene formulieren:

1. Unter der Bedingung eindeutiger Schwellenwerte für Autokratie und Demokratie gilt,  
*je größer in dem Kontinuum zwischen Autokratie und Demokratie der öffentliche Wettbewerb und die inklusive Beteiligung ist, desto demokratischer ist ein konkretes politisches System.*

Mit diesem Bewertungskriterium wird also auf die erreichte Stufe des Demokratisierungsprozesses eines Landes auf der institutionellen Ebene abgestellt, das bereits die Autokratie aufgegeben, aber die Demokratie noch nicht vollständig erreicht hat.

Das zweite demokratische Kriterium baut auf dem ersten auf, das heißt wir haben eine kumulative Abfolge von Kriterien. Wir gehen nunmehr davon aus, daß der Demokratisierungsprozeß abgeschlossen und das heißt, die Schwelle zu einer Liberalen Demokratie überschritten ist. Wir bewegen uns also zweifelsfrei innerhalb eines demokratischen Regierungssystems und versuchen auf dieser Grundlage ein zusätzliches Mehr oder Weniger an Demokratie zu bestimmen. Wie bereits festgestellt wurde, wird der Typus der Liberalen Demokratie vor allem auf der institutionellen Ebene, und das bedeutet durch Verfassungsnormen festgelegt. Verfassungsnormen können aber das faktische Handeln von Akteuren nie vollständig determinieren und deshalb muß die Möglichkeit einer Differenz zwischen *rechtlich kodifizierten Grundrechten und faktisch eingehalte-*

3 Eine Autokratie wird eindeutig negativ bewertet, eine Demokratie eindeutig positiv, und in dem Kontinuum zwischen Autokratie und Demokratie gibt es eine abgestufte Bewertung.

nen Grundrechten angenommen werden. In dem Maße, in dem die Verfassungswirklichkeit von den Verfassungsnormen abweicht, in dem Maße wird die Verfassung auch ein bloßes Dokument ohne Wirklichkeitsgehalt, und in dem Maße kann man auch nicht mehr sinnvoll von einem demokratischen System sprechen, auch wenn es in der Verfassung postuliert wird. Auch in diesem Falle stellt sich das Problem des Schwellenwertes: Wie stark darf die Verfassungswirklichkeit in diesen essentiellen Merkmalen einer Liberalen Demokratie von den Verfassungsnormen abweichen, damit noch von einer Liberalen Demokratie geredet werden kann? Wir wollen deshalb auch das zweite demokratische Kriterium konditional formulieren:

2. Unter der Bedingung eines eindeutigen Schwellenwertes für eine normativ zulässige Abweichung gilt,  
*je stärker die faktische Einhaltung der konstitutionell garantierten Grundrechte ist, desto demokratischer ist ein konkretes politisches System.*

Wir haben dieses Kriterium der Strukturebene zugerechnet, obwohl es letztlich auf dem Handeln von Akteuren gründet. Hinsichtlich der Grundrechte als dem vermutlich wichtigsten Merkmal einer Liberalen Demokratie ist eine gewisse Übereinstimmung von Verfassungspostulat und Verfassungswirklichkeit unabdingbar, wenn sinnvollerweise von einer realen Demokratie ausgegangen werden soll. Wir können diese Übereinstimmung von konstitutionellen Normen und praktischer Wirksamkeit deshalb als die *operationale Struktur* bezeichnen, die das Handeln der Akteure auf anderen und auf konkreteren Ebenen steuern soll.

### 3.2 Prozeßebene

Wir befinden uns weiterhin innerhalb einer voll-entwickelten Liberalen Demokratie, in der die minimalen Merkmale dieses Demokratietyps konstitutionell festgelegt und in einem hinreichenden Maße auch in der demokratischen Wirklichkeit umgesetzt werden. Weitere demokratische Kriterien können also nur noch auf der Ebene der politischen Prozesse gefunden werden, die durch die (operationale) Struktur einer Liberalen Demokratie gesteuert werden. Wir wollen hier noch einmal an die im Einleitungsabschnitt erläuterte theoretische Prämisse erinnern, daß unterschiedliche Varianten des allgemeinen Typus der Liberalen Demokratie auf der Strukturebene unterschiedliche Performanzen erzeugen.

Die Diskussion über die beiden demokratischen Transformationen hat ergeben, daß der allgemeine demokratische Standard nach der zweiten Transformation, das heißt also unter Bedingungen eines ausdifferenzierten Regierungssystems, in der größtmöglichen Steuerung der Regierenden durch die Regierten besteht (s. Tabelle 1). Die Relation von Regierenden und Regierten ist in dieser Formulierung aus der Perspektive der Regierten gesehen. Wenn man denselben Standard aus der Perspektive der Regierenden formuliert, dann müßte man statt des Begriffs der Steuerung den der Responsivität verwenden. Ich möchte an dieser Stelle ebenfalls die häufig zitierte Bestimmung von Dahl (1971, 1) heranziehen: "I assume that a key characteristic of a democracy is the continuing responsiveness of the government to the preferences of its citizens, considered as political equals." An diese Annahme schließen sich eine ganze Reihe von Demokratietheoretikern an<sup>4</sup>, so daß diesbezüglich nahezu ein Konsens besteht, auch wenn teilweise zusätzliche Kriterien herangezogen werden. In der Formulierungsweise unserer Analyse lautet das demokratische Kriterium dann:

3. Unter den strukturellen Bedingungen einer Liberalen Demokratie gilt,  
*je größer die Responsivität der Politie auf die Präferenzen des Demos, desto demokratischer ist ein konkretes politisches System.*

Trotz der erstaunlichen Übereinstimmung hinsichtlich dieses Kriteriums müssen auf der Grundlage der demokratietheoretischen Diskussion Differenzierungen vorgenommen und Problematisierungen berücksichtigt werden. In dieser Einfachheit dürfte das Kriterium kaum zu halten sein. Wir wenden uns zunächst einmal einem zwar häufig geäußerten, aber dennoch weniger gravierenden Einwand zu, nehmen dann einige Differenzierungen vor und erörtern in den nachfolgenden Abschnitten grundsätzliche Kritiken an diesem demokratischen Kriterium.

Gegenüber einer *unbedingten* Fassung des Responsivitätskriteriums kann mit Christiano (1993) plausiblerweise eingewendet werden, daß grundsätzlich nicht auszuschließen ist, daß auch die Entscheidungsträger in einer Autokratie responsiv auf die Präferenzen der Bürger reagieren. In dem Maße, in dem sie das tun, würde sich demnach eine Autokratie unter der Hand zu einer Demokratie verwandeln, auch wenn die autokratischen Institutio-

4 Pitkin 1967; Cohen 1971; Pennock 1979; Sartori 1987; Shepsle 1988; Powell 1989; Taylor 1992; Putnam 1993; Verba 1993; Jacobs/Shapiro 1994; Saward 1994.



nen bestehen bleiben würden. Nach unserer Konzeptualisierung gilt das Kriterium aber nicht unbedingt, sondern unter den *Voraussetzungen* einer Liberalen Demokratie. Das bedeutet unter anderem, daß es nicht im Belieben der Entscheidungsträger steht, sich responsiv zu verhalten oder auch nicht, sondern daß dies durch die Institution der kompetitiven und periodischen Wahlen *strukturell erzwungen* wird. In dem Begriff der Steuerung der Regierten durch die Regierenden klingt dieser strukturelle Zwang etwas stärker an als in dem der Responsivität, aber sachlich trifft er für beide in gleicher Weise zu.

Eine erste Differenzierung kann in Hinblick auf unterschiedliche Stufen des politischen Entscheidungsprozesses vorgenommen werden, die Dahl (1989) als „setting the agenda“ und „deciding the outcome“ bezeichnet. In einer allgemeineren systemtheoretischen Sprache ausgedrückt sind das die Input-Seite bzw. die Output-Seite des Entscheidungsprozesses in der Politie. Unter Bezugnahme auf diese beiden Stufen kann zwischen einer *Berücksichtigung* der Präferenzen der Bürger durch die Programme der konkurrierenden Akteure und einer *Umsetzung* der Präferenzen durch die Entscheidungen der amtierenden Regierung unterschieden werden. Um die Output-Seite von der Input-Seite deutlicher abzugrenzen, wird von einigen ein anderer Begriff verwendet wie beispielsweise der der Effizienz (Cohen 1971) oder der der Effektivität (Linz 1978, Lipset 1981, Fuchs 1989). Um aber auch sprachlich sichtbar zu machen, daß es im gesamten Entscheidungsprozeß einer Demokratie um die Präferenzen der Bürger geht, behalten wir hier den Responsivitätsbegriff bei und differenzieren ihn in *Input-Responsivität* und *Output-Responsivität*. Neben dem eher formalen Argument unterschiedlicher Stufen des Entscheidungsprozesses ist eine solche Unterscheidung infolge einer möglichen inversen Relation zwischen Input-Responsivität und Output-Responsivität geboten. Vor allem Buchanan/Tullock (1962), Cohen (1971) und Sartori (1987) arbeiten heraus, daß eine simultane Maximierung beider Responsivitätsdimensionen eher unwahrscheinlich ist: Je mehr Präferenzen der Bürger an der Input-Seite berücksichtigt werden, desto höher sind die Konsensfindungskosten bei der Entscheidungsbildung und desto schwieriger wird die Verabschiedung von Entscheidungen an der Output-Seite. Wenn diese Annahme zutreffend sein sollte, dann müßte die Frage der Gewichtung zwischen beiden Dimensionen unter Heranziehung normativer Gesichtspunkte erörtert werden. Das soll im folgenden unter einem ganz bestimmten Blickwinkel geschehen.

Bislang war undifferenziert von den Präferenzen der Bürger und des Demos die Rede. Nach dem Demokratieprinzip soll der Demos sich selber regieren und unter den Bedingungen der zweiten demokratischen Transformation bedeutet das, daß der Demos die Handlungen der Regierenden steuern soll. Die Bezugsgröße ist also nicht die Addition der Einzelpräferenzen, sondern eine kollektive Präferenz des Demos. Diese ist aber nicht in einem irgendwie vorstellbaren substantiellen Sinne vorgegeben, sondern muß durch ein Verfahren erst ermittelt werden, und dabei gibt es zu der Mehrheitsregel keine Alternative. Das Problem bei der Mehrheitsregel besteht in den überstimmten Minderheiten, und das wird zu einem Problem, weil das normative Postulat besteht, daß die Präferenzen jeden Bürgers den gleichen Anspruch auf Berücksichtigung und auf dasselbe Gewicht bei Entscheidungen haben sollten. Dieses Postulat wiederum kann selbst zu einem demokratischen Kriterium gemacht werden, das in Anlehnung an Cohen (1971) *Protektivität* genannt werden kann. Protektivität bezieht sich auf den Schutz von Minderheiten und von Individuen gegenüber Mehrheitsentscheidungen. Nach Buchanan und Tullock (1962) wird diese Protektivität dann maximal gewährleistet, wenn bei den bindenden Entscheidungen alle Bürger beteiligt oder zumindest alle Präferenzen berücksichtigt werden. Das aber würde bereits unter Bedingungen einer geringen Komplexität der Gesellschaft und einer entsprechenden Differenziertheit der Meinungen und Ansprüche der Bürger eine Paralyse der demokratischen Prozesse bedeuten. Und damit würde die Erfüllung eine der grundlegenden Funktionen demokratischer Systeme, nämlich die Regulierung politischer Konflikte und die Realisierung kollektiver Ziele durch bindende Entscheidungen, weitgehend blockiert. Wie also kann das Protektivitätskriterium mit Praktikabilitätsbedingungen eines realen demokratischen Systems verbunden werden?

Zur Beantwortung dieser Frage nehmen wir eine weitere Differenzierung vor. Im Unterschied zur horizontalen Differenzierung zwischen der Input- und Output-Seite des demokratischen Prozesses handelt es sich in diesem Falle um eine vertikale Differenzierung in unterschiedliche Gegenstände dieses Prozesses.

Eines der Grundprobleme der modernen Demokratietheorie besteht in der Frage, wie unter den Bedingungen eines hochgradigen und irreversiblen Pluralismus moderne Gesellschaften durch demokratische Verfahren noch integriert werden können. Ein derartiger Pluralismus bedeutet zugleich ein erhebliches Dissenspotential hinsichtlich der Präferenzen der Bürger über Ziele und Mittel der alltäglichen politischen Prozesse. Es wäre wenig aussichtsreich auf dieser Ebene die Protektivität zu maximieren, das heißt im Entscheidungsprozeß möglichst viele oder fast alle Präferenzen der Bürger zu berücksichtigen. Ein solcher Versuch könnte dazu führen, daß überhaupt nichts mehr entschieden werden kann und das wäre letztlich gegen das Interesse aller Bürger. Die Responsivität der Politik hinsichtlich der dissensreichen Fragen der Realisierung von Politikzielen kann demzufolge lediglich auf die Mehrheit der Bürger bezogen werden. Deshalb kann das Protektivitätskriterium auch nur in einer minimalen Version veranschlagt werden. Es darf keine dauerhaften Mehrheits- und Minderheitsrelationen geben, das heißt, die Minderheit zu einem gegebenen Zeitpunkt muß auch zur Mehrheit werden können und die Mehrheit zur Minderheit (Cohen 1971; Offe 1984). Wir nennen das eine *minimale Protektivität* und können das folgende demokratische Kriterium formulieren:

4. Unter den strukturellen Bedingungen einer Liberalen Demokratie und unter der Bedingung einer minimalen Protektivität gilt,  
*je größer die majoritäre Responsivität der Politik auf die Präferenzen der Bürger im Hinblick auf die Realisierung von Politikzielen, desto demokratischer ist ein konkretes politisches System.*

An dieser Stelle könnte bereits ein Einwand der deliberativen Theorie gegenüber dem Liberalen Modell geltend gemacht werden. Eine Blockierung der Entscheidungsprozesse durch die unterschiedlichen und gegensätzlichen Präferenzen der Bürger kann nur dann unterstellt werden, wenn die Präferenzen selbst als gegebene Größen genommen werden, die nicht mehr veränderbar sind. Ein Grundgedanke der verschiedenen deliberativen Positionen ist demgegenüber aber die Veränderbarkeit dieser Präferenzen und die Möglichkeit einer Konsensbildung durch deliberative Prozesse.

# 1 Tabelle 3: Demokratische Standards

## I. Strukturebene

1. Unter der Bedingung eindeutiger Schwellenwerte für Autokratie und Demokratie gilt,  
*je größer in dem Kontinuum zwischen Autokratie und Demokratie der öffentliche Wettbewerb und die inklusive Beteiligung ist, desto demokratischer ist ein konkretes politisches System.*
2. Unter der Bedingung eines eindeutigen Schwellenwertes für eine normativ zulässige Abweichung gilt,  
*je stärker die faktische Einhaltung der konstitutionell garantierten Grundrechte ist, desto demokratischer ist ein konkretes politisches System.*

## II. Prozeßebene

### A. Allgemeines Kriterium

3. Unter den strukturellen Bedingungen einer Liberalen Demokratie gilt,  
*je größer die Responsivität der Politik auf die Präferenzen des Demos, desto demokratischer ist ein konkretes politisches System.*

### B. Differenzierung des allgemeinen Kriteriums

4. Unter den strukturellen Bedingungen einer Liberalen Demokratie und unter der Bedingung einer minimalen Protektivität gilt,  
*je größer die majoritäre Responsivität der Politik auf die Präferenzen der Bürger im Hinblick auf die Realisierung von Politikzielen, desto demokratischer ist ein konkretes politisches System.*
5. Unter den strukturellen Bedingungen einer Liberalen Demokratie gilt,  
*je größer die protektive Responsivität der Politik für die Präferenzen der Bürger im Hinblick auf die Veränderung von Verfassungsnormen ist, desto demokratischer ist ein konkretes politisches System.*

- 
6. Unter den strukturellen Bedingungen einer Liberalen Demokratie und unter der Voraussetzung eines normativ gerechtfertigten Dialogprinzips gilt,  
*je stärker die Meinungsbildungsprozesse in der politischen Öffentlichkeit dialogisch verlaufen, desto demokratischer ist ein konkretes politisches System.*

Diese Möglichkeit ist sicherlich nicht auszuschließen, wir gehen aber von dem Bezugsrahmen einer Liberalen Demokratie aus, und das impliziert, daß bei der Konzeptualisierung des politischen Prozesses nicht auflösbare Präferenzen bei den Bürgern zumindest in Rechnung gestellt werden müssen. Auch nach der deliberativen Theorie von Habermas (1992) ist ein diskursiver Konsens für viele politische Kontroversen kaum möglich, und unter anderem aus diesem Grunde nimmt er eine Differenzierung zwischen Diskurs und Verfahren vor, die beide ihren Stellenwert innerhalb eines demokratischen Systems haben.

Einer der Gründe, die theoretisch und empirisch für die Angemessenheit und Wirksamkeit des erörterten demokratischen Kriteriums herangezogen werden können, ist die

Akzeptabilität der Verfahren der politischen Entscheidungsprozesse, durch die die Politikziele realisiert werden. Welchen allgemeinen Anforderungen demokratische Verfahren genügen müssen, ist im Begriff der Liberalen Demokratie enthalten und bereits erläutert worden. Diese können aber strukturell in verschiedener Weise definiert werden und deshalb ergeben sich auch verschiedene Varianten der Liberalen Demokratie. Wie die konkreten Implementationen durch die Verfassungsnormen auch aussehen mögen, entscheidend ist, daß die Verfahren, die den Dissens bei der Realisierung von alltäglichen Politikzielen regulieren sollen, von den Bürgern weitgehend akzeptiert werden können. Da die Verfassungsnormen in Liberalen Demokratien unterschiedlich implementiert werden können und somit veränderbar sind, können sie ebenfalls zu einem Thema des politischen Entscheidungsprozesses werden. Für diese besondere Kategorie von Entscheidungsthemen müssen wir das Protektivitätskriterium heranziehen, wenn an der Argumentationsfigur der Regulierung von Dissens auf der Ebene der Verfahrensergebnisse durch Konsens auf der Ebene von Verfahrensformen festgehalten werden soll. Buchanan und Tullock (1962) sprechen diesbezüglich von einem „constitutional consent“. Damit können wir ein fünftes demokratisches Kriterium vorschlagen, das das allgemeine Responsivitätskriterium differenziert:

5. Unter den strukturellen Bedingung einer Liberalen Demokratie gilt,  
*je größer die protektive Responsivität der Politie für die Präferenzen der Bürger im Hinblick auf die Veränderung von Verfassungsnormen ist, desto demokratischer ist ein konkretes politisches System.*

Im Sinne der kumulativen Anordnung der diskursiven demokratischen Standards geht dieses letztgenannte Kriterium der „protektiven Responsivität“ dem der „majoritären Responsivität“ sachlich voran. In der Tabelle 3 haben wir alle demokratischen Kriterien noch einmal zusammengestellt. Die Diskussion des sechsten Kriteriums erfolgt später.

#### **4. Problematisierung des Responsivitätskriteriums**

##### *4.1 Responsivität und Präferenzen*

Unangesehen der vorgenommenen Restriktionen und Differenzierungen kann Responsivität bislang als das entscheidende demokratische Kriterium auf der Prozeßebene postuliert werden. Die Responsivität der Akteure der Politie muß aber einen Bezugspunkt

haben, und das können nur die Präferenzen der Bürger sein. *Responsivität und Präferenzen* gehören also unauflöslich zusammen. In verschiedenen sozialwissenschaftlichen Disziplinen ist der demokratietheoretische Status der Präferenzen derartig problematisiert worden, daß damit auch die Tragfähigkeit der Responsivität als demokratisches Kriterium in Frage gestellt wird. Die Kritiken setzen zum einen an der Entstehung der Präferenzen an, zum anderen an den Konsequenzen der Präferenzen. Auf ersteres gehen wir im nächsten Abschnitt ein und auf letzteres in diesem.

Vor allem aus dem Rational Choice-Paradigma sind grundsätzliche Einwände gegen die Möglichkeit erhoben worden, eine Theorie demokratischer Prozesse auf den Präferenzen der Bürger zu begründen. Genauer gesagt, erfolgen diese Einwände aus der Public Choice-Theorie als einer Teildisziplin des umfassenderen Rational Choice-Paradigmas. Diese sind kürzlich von Hardin (1993) in bemerkenswerter Eindeutigkeit zusammengestellt worden. Im Anschluß an Theoreme von Arrows, Condorcet und Downs formuliert er drei aufeinander aufbauende Thesen des Public Choice: 1) Die Individuen sind nicht in der Lage, eine transitive Ordnung ihrer Präferenzen vorzunehmen. Es kann also kein Präferenzmuster geben, an dem sich die Regierenden orientieren könnten. 2) Selbst wenn sie dazu in der Lage wären, gäbe es keine Aggregationsregel, die die individuellen Präferenzen in einer logisch-konsistenten Weise zu einer kollektiven Präferenz transformieren könnte. 3) Selbst wenn die in 1) und 2) genannten Probleme gelöst werden könnten, wäre eine effektive Kontrolle des Regierungshandelns durch die Präferenzen der Bürger aufgrund systematischer Informationsdefizite nicht möglich. Die Bürger erhalten über viele Entscheidungen in der Politik überhaupt keine Informationen und wenn, dann sind diese unzureichend. Aus diesen Thesen der Public Choice-Forschung zieht Hardin (1993) die eher resignative Schlußfolgerung, daß die Demokratie in der Wirklichkeit eben nur sehr unvollkommen umgesetzt werden kann.

Obgleich Hardin vermutlich die Mehrheitsauffassung der Public Choice-Forschung repräsentiert, sind seine Diagnosen und Folgerungen auch in der Disziplin selbst nicht unkontrovers. Wittmann (1995) kritisiert diese Thesen selbst, und Riker (1988) akzeptiert sie zwar weitgehend, zieht aber eine andere Schlußfolgerung. Er sieht die Essenz der Demokratie nicht in der Responsivität auf die Präferenzen der Bürger - das nennt er Populismus -, sondern in den Institutionen und Verfahren der Liberalen Demokratie.

Dieser Auffassung Rikers haben wir bei der Spezifikation der demokratischen Standards auf der Strukturebene letztlich entsprochen, wir gehen darüber hinaus aber weiterhin davon aus, daß es sinnvoll ist, an dem Responsivitätskriterium auf der Prozeßebene festzuhalten, wenn man hinsichtlich der Ergebnisse demokratischer Prozesse überhaupt ein demokratisches Kriterium formulieren will und sich nicht nur auf die Form dieser Prozesse zurückzieht. Wir schließen zur Begründung dieser Annahme an eine Aussage von Christiano (1993) an, der den Public Choice-Ansatz, so wie er von Hardin dargestellt wird, als eine Fehlspezifikation von Demokratie betrachtet. Wir wollen das allerdings mit größtenteils anderen Argumenten als denjenigen von Christiano füllen.

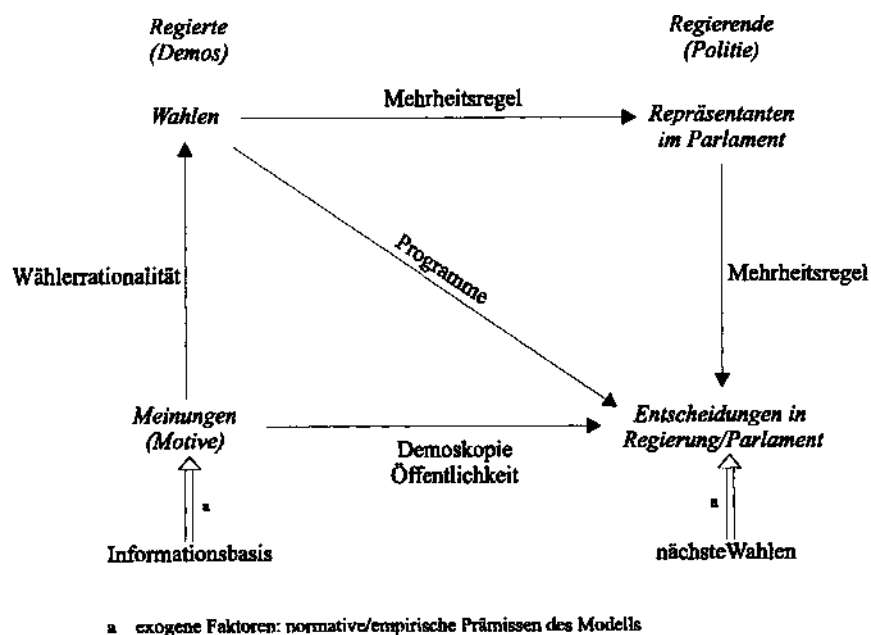
Entscheidend für die Thesen des Public Choice ist ein bestimmter Rationalitätsbegriff, der zugrunde gelegt wird. Die Präferenzen beziehen sich inhaltlich lediglich auf Themen, und das heißt in der Terminologie der Wahlforschung auf Issue-Positionen. Hinsichtlich der kognitiven Operationen wird eine Analogie zu mathematischen Kalkülen gezogen. Ein derartiger Rationalitätsbegriff ist aber selbst innerhalb des Rational Choice-Paradigmas nicht notwendig, und er ist auch wenig realistisch. Das zeigen unter anderem die Analysen aus der Wahlforschung von Popkin/Gorman/Smith (1976) und Fiorina (1981) und darauf aufbauende Studien aus jüngerer Zeit (Fuchs/ Kühnel 1994; Roller 1997). Die Grundgedanken wiederum sind schon bei Downs (1957) angelegt. Wir wollen uns zuerst der inhaltlichen Dimension der Präferenzen zuwenden.

Die für den politischen Prozeß in Liberalen Demokratien maßgeblichen Präferenzen der Bürger beziehen sich zum einen auf Meinungen zu Themen des Entscheidungsprozesses, zum anderen auf die Auswahl unter den konkurrierenden Parteien bei Wahlen. Christiano (1993) wendet gegenüber dem Public Choice-Ansatz ein, daß dieser fälschlicherweise von den Meinungen der Bürger ausgeht und nicht von ihren Stimmen. Der demokratische Prozeß beginnt nach ihm mit Handlungen (Wahlpräferenzen) und nicht mit Meinungen (Themenpräferenzen). In einem formalen Sinne ist das in der Tat der Fall. Ausschließlich durch die Wahlen sind die Bürger in die kollektiv bindenden Entscheidungsprozesse einbezogen und beeinflussen diese darüber vermittelt. Jeder Bürger hat dabei nur eine Stimme, und die hat das gleiche Gewicht. Das erfüllt einerseits das Gleichheitspostulat und reduziert andererseits zugleich das Aggregationsproblem beträchtlich. Obgleich die verschiedenen Verfahren zur Umrechnung von Wählerstimmen

in Parlamentssitze nicht identische Ergebnisse erzeugen und somit den Willen des Demos auch entsprechend unterschiedlich abbilden, so kann dennoch bei keinem der angewendeten Verfahren von einer unangemessenen Verzerrung des Wählerwillens gesprochen werden. Dadurch, daß die Bürger durch ihre Stimmabgabe bei Wahlen über die Besetzung der Entscheidungspositionen entscheiden, und dadurch, daß es in absehbarer Zeit wiederum Wahlen gibt, kann schon auf dieser Ebene plausiblerweise ein Einfluß der Regierten auf die Regierenden konstatiert werden.

Ausschließlich über die Wahlen kann das Responsivitätskriterium aber dennoch nicht fundiert werden. Wenn die Entscheidungsträger durch die Institution der Wahlen strukturell genötigt werden sollen, im Interesse des Demos zu handeln, dann müssen sie auch wissen, wie genau sie handeln sollen. Und damit wären wir wieder bei den inhaltlichen Präferenzen der Wähler angelangt. Wir unterscheiden zwischen den Präferenzen der Bürger beim Wählen bzw. den Parteipräferenzen einerseits und den Meinungspräferenzen der Bürger zu aktuellen politischen Themen. Der Einfluß beider Präferenzkategorien wird in Schaubild 2 in Form eines einfachen Modells dargestellt.

Schaubild 2: Modell der Steuerung der Regierenden durch die Regierten in einer Liberalen Demokratie





Der Mechanismus der Wahlen bzw. des Wählens wurde bereits erörtert, wir konzentrieren uns deshalb auf den Stellenwert der Meinungen bzw. Motive in dem Modell. Zunächst einmal betrachten wir die Relation von Wählen und Meinungen bei den Regierenden. Die Wähler treffen selten eine völlig motivlose Präferenz bei ihren Wahlentscheidungen. Die Motivbildung beruht nach den Erkenntnissen der empirischen Wahlforschung (Asher 1983; Falter/Schumann/Winkler 1990; Dalton/Wattenberg 1993; Fuchs/Kühnel 1994) auf verschiedenen Quellen: neben Meinungspräferenzen zu unterschiedlichen politischen Positionen sind auch die Orientierung an den Kandidaten und die Leistungsbewertung der Parteien zur Realisierung allgemeiner Zielzustände wie Wirtschaftswachstum und innere Sicherheit maßgeblich.

Noch bedeutsamer als diese gegenüber dem Public Choice-Ansatz erfolgende Ausdehnung des Spektrums möglicher Präferenzen der Bürger ist die unterschiedliche Vorstellung von der Wählerrationalität, *d.h. wie die Meinungen gebildet und auf die Parteien bezogen werden*. Schon Downs (1957) hat herausgearbeitet, daß es in modernen Gesellschaften für kein Individuum und unter keinen Umständen möglich ist, ausreichende oder gar vollständige Informationen über die deklarierten Ziele der konkurrierenden Parteien und über ihre möglichen Wirkungen auf die Gesellschaft und auf die eigenen Interessen zu gewinnen. Die Wähler stützen sich deshalb auf kostenarme Informationsvereinfachungsmechanismen, das heißt konkreter, daß ihre Informationsbasis retrospektive Erfahrungen aus der eigenen Alltagswelt sind, die sie zu Einschätzungen über die konkurrierenden politischen Parteien generalisieren (siehe dazu genauer Fuchs/Kühnel 1994). Derartige kognitive Generalisierungsprozesse sind aber nicht weniger rational als die Aggregationskalküle, die von der Public Choice-Theorie unterstellt werden. Und vor allem sind sie einer komplexen Wirklichkeit gegenüber angemessener.

Mit dem Wahlergebnis als solchem werden die Meinungspräferenzen der Bürger noch nicht zu den Regierenden transportiert. Die Regierenden müssen aber durch die Antizipation der nächsten Wahlen daran interessiert sein, über die Wählermotive Kenntnis zu gewinnen, um sich darauf responsiv einstellen zu können. Dafür stehen ihnen verschiedene Quellen zur Verfügung: 1) die Regierungsprogramme der gewählten Parteien, 2) demoskopische Instrumente und 3) die artikulierte öffentliche Meinung. Auch im Falle der Regierenden kann nicht sinnvollerweise angenommen werden, daß diese eine logi-

sche Aggregation der ermittelten Wählermotive zu einer kollektiven Präferenz des Demos vornehmen. Das würde allein schon an der großen Heterogenität der Wählermotive scheitern. Ähnlich wie die individuellen Wähler dürften auch die kollektiven Akteure der Politie eine generalisierte Einschätzung des Wählerwillens vornehmen, die sich aus verschiedenen Informationsquellen speist. Der Nutzen und damit der Anreiz für eine möglichst angemessene Einschätzung des Wählerwillens und einer entsprechenden Responsivität im eigenen Verhalten beruht in dem Gewinn der nächsten Wahlen. Dieser strukturelle Faktor der nächsten Wahlen ist neben der Informationsbasis der Präferenzbildung der Bürger ein exogener Faktor des Modells, der den im Modell spezifizierten internen Prozessen ihre Dynamik verleiht.

In der dritten These von Hardin ist ein weiterer Aspekt des Informationsproblems genannt worden, der in einem unmittelbaren Zusammenhang mit der Responsivität steht. Nach dieser These kann der Wähler über viele der Entscheidungen, die in der Politie getroffen werden, keine Informationen haben. Diese Annahme ist empirisch sicherlich zutreffend. Ein großer Teil oder vielleicht sogar der überwiegende Teil der Entscheidungen der Politie werden ohne irgendeine Resonanz im Publikum und bei den Wählern getroffen. Aus diesem Tatbestand kann gefolgert werden, daß es eine Steuerung der Regierenden durch die Regierten nur in einem sehr eingeschränkten Maße gibt. Gegen diese Schlußfolgerung können zumindest zwei Einwände vorgebracht werden. Erstens ist es das Entscheidende im demokratischen Prozeß, daß die Bürger in den Feldern einen Einfluß nehmen können, in denen sie das selber wollen, und das ist ein qualitatives und kein quantitatives Kriterium. Zweitens aber - und das ist das wichtigere Argument - beziehen sich die politischen Präferenzen der Bürger durchschnittlich nicht auf die mannigfaltigen Einzelpolitiken, sondern auf die Realisierung allgemeiner Zielzustände wie z. B. Wohlstand, Sicherheit, Umweltschutz, die mit ihren eigenen lebensweltlichen Erfahrungen rückgekoppelt werden können. Welche konkreten Mittel zur Realisierung dieser Zielzustände eingesetzt werden - und das heißt, welche spezifischen Politiken gewählt werden - ist weitgehend eine Angelegenheit der Politie selber, für die entsprechende Expertise notwendig ist. Unter anderem aus diesem Grunde ist ja ein eigenständiges Regierungssystem ausdifferenziert worden.

Wir haben zu argumentieren versucht, daß die Liberale Demokratie eine Responsivität der Regierenden auf die Regierten strukturell erzwingt. Neben der theoretischen Plausibilität dieser Annahme können auch empirische Belege angeführt werden, daß es Responsivität in den modernen Demokratien tatsächlich gibt (Huber/Powell 1994; Brettschneider 1995; Stimson/MacKuen/Erikson 1995; Klingemann 1995; Wessels 1996). Wenn man die bisher vorgebrachten theoretischen Argumente und die erwähnten empirischen Evidenzen zusammengenommen betrachtet, dann gibt es für eine übermäßig resignative Haltung hinsichtlich der Responsivität Liberaler Demokratien zunächst einmal wenig Anlaß. Möglicherweise muß eine andere Einschätzung vorgenommen werden, wenn wir eine weitere Grundsatzkritik an dem Responsivitätskriterium erörtert haben.

#### 4.2 *Präferenzen und Diskursivität*

Wir sind bislang davon ausgegangen, daß die politischen Präferenzen der Bürger als gegeben genommen werden. Sie stellen nach diesem Verständnis somit *exogene Faktoren* des demokratischen Prozesses dar. Diese Annahme dürfte allerdings nach aller Erkenntnis der empirischen Einstellungsforschung unrealistisch sein, da sich politische Präferenzen nicht nur in einem vorpolitischen Raum herausbilden, sondern auch im demokratischen Prozeß selber konstituiert werden. Deshalb stellt sich die Frage, inwieweit die *Genese* der Präferenzen der Bürger bei der Spezifikation demokratischer Kriterien auf der Prozeßebene systematisch berücksichtigt werden muß. Diese Problematik wird in ganz unterschiedlichen theoretischen Ansätzen aufgegriffen (Barber 1984; Manin 1987; Sartori 1987; Dahl 1989; Sunstein 1991; Habermas 1992), und dementsprechend sind die Schlußfolgerungen auch sehr verschieden.

Einer der wichtigsten Theoretiker der Liberalen Demokratie ist nach allgemeiner Auffassung Dahl. Deshalb scheint es uns sehr instruktiv zu sein, wie einer der Kritiker des normativen Minimalismus einer Liberalen Demokratie Dahls „prozeduralistisches Verständnis des demokratischen Prozesses“ (Habermas 1992, 383) aufgreift. Habermas konstatiert zunächst einmal bei Dahl einen geringeren normativen Minimalismus als bei Bobbio, Dahl schöpft ihm gemäß den normativen Gehalt demokratischer Verfahren in modernen Gesellschaften relativ besser aus. Habermas stützt sich bei dieser Einschätzung auf eines der fünf Kriterien des demokratischen Prozesses von Dahl (1989, 112),

das dieser „enlightened understanding“ nennt: "Each citizen ought to have adequate and equal opportunities for discovering and validating (within the time permitted by the need for a decision) the choice on the matter to be decided that would best serve the citizen's interests." Habermas (1992, 369) stützt dieses Kriterium zusätzlich durch die folgende Auffassung von Dewey ab: "Majority rule, just as majority rule, is as foolish as its critics charge it with being. But it never is merely majority rule ... The means by which a majority comes to be a majority is the more important thing: antecedent debates, modification of views to meet the opinions of minorities ... The essential need, in other words, is the improvement of the methods and conditions of debate, discussion and persuasion." Vor dem Hintergrund der in „Faktizität und Geltung“ entwickelten Theorie zieht Habermas (1992, 369) daraus die Schlußfolgerung: „Die deliberative Politik gewinnt ihre legitimierende Kraft aus der diskursiven Struktur einer Meinungs- und Willensbildung, die ihre sozialintegrative Funktion nur dank der Erwartung einer vernünftigen Qualität ihrer Ergebnisse erfüllen kann. Deshalb bildet das diskursive Niveau der öffentlichen Debatten die wichtigste Variable. Sie darf nicht im schwarzen Kasten einer Operationalisierung verschwinden, die sich mit grobmaschigen Indikatoren zufrieden gibt.“ Habermas folgert also aus der Tatsache, daß Präferenzen der Bürger im politischen Prozeß gebildet werden, das *normative Postulat einer diskursiven Präferenzkonstitution* und sieht das unter anderem durch den genannten demokratischen Standard von Dahl abgedeckt.

Mit der Bezeichnung als „enlightened understanding“ bietet Dahl selber Ansatzpunkte für eine normative Aufladung seines Kriteriums. Dieses ist der Sache nach aber nicht gerechtfertigt, wenn man Dahls eigene Erläuterung seines Kriteriums heranzieht, die er an einer späteren Stelle seines Buches vornimmt: "A person's good or interest is whatever that person would choose with the fullest attainable understanding of the experience resulting from that choice and its most relevant alternatives." Das Problem Dahls ist also das klassische Informationsproblem, das auch in der Rational Choice-Theorie erörtert wird. Und ähnlich wie die klassischen Varianten dieser Theorie geht Dahl von der Vorstellung einer vollständigen Information als Voraussetzung einer rationalen Wahl aus. Die Rational Choice-Forschung im Anschluß an Downs (1957) hat aber überzeugend demonstriert, daß in modernen Gesellschaften die „eigentlich“ notwendige Information unvermeidbar in einem eklatanten Mißverhältnis zur praktisch möglichen

Information steht. Bei hohen Kosten des Erwerbs zusätzlicher Informationen ist der Nutzen dieser zusätzlichen Informationen gleichzeitig infinitesimal gering. Deshalb verwenden die Bürger rationalerweise die schon diskutierten Informationsvereinfachungsmechanismen. Es ist nun wenig plausibel, daß eine diskursive Willensbildung dieses Informationsproblem reduziert, das Gegenteil scheint viel wahrscheinlicher zu sein. Die Beteiligung an politischen Diskursen ist sehr kostenreich im Sinne des Aufwandes an Zeit und Energie. Diese Kosten dürften durch den möglichen Nutzen eines Informationsgewinns kaum ausgeglichen werden, zumal dieser Nutzen höchst fraglich ist. Diskurse können auch Informationen generieren, die dissonant zu den eigenen Positionen sind, und zur Validierung dieser eigenen Positionen kaum beitragen können oder zumindest weitere kostenreiche kognitive Integrationsprobleme aufwerfen. Wir können also die Schlußfolgerung ziehen, daß die Diskursivität *aus diesem Grunde*, das heißt zur Lösung des Informationsproblems, nicht als ein normatives Kriterium herangezogen werden kann.

Während diese Schlußfolgerung auf einer Einschätzung kognitiver Prozesse unter bestimmten Realitätsbedingungen gründet, muß zusätzlich ein normatives Argument herangezogen werden, das auch Dahl selbst verwendet und das auf diesen demokratischen Standard des „enlightened understanding“ bezogen werden kann. Eines der grundlegenden Postulate, die mit dem Demokratiebegriff normativ verbunden sind, ist das der Freiheit, und diese hat im politischen Kontext mehrere Ausprägungen: persönliche Freiheit als Voraussetzung der politischen Freiheit, die politische Freiheit der Teilnahme an der Politik (was die Freiheit zu einer Nicht-Teilnahme einschließt) und die Freiheit der eigenen Meinungsbildung. Dahl (1989, 97) kennzeichnet letzteres als „personal autonomy“ und die zentralen Elemente dieser Autonomie sind, daß jeder Bürger der beste Experte seiner eigenen Präferenzen ist und daß jeder Bürger hinreichend qualifiziert ist, an der Politik teilzunehmen. Eine ähnliche Formulierung verwendet Saward (1994, 13). Das bedeutet, daß es nach Maßgabe dieser fundamentalen demokratischen Norm der Freiheit bzw. der Autonomie gar keine Alternative gibt, als im politischem Prozeß bei den gegebenen Präferenzen der Bürger anzusetzen. Die Responsivität der Politie kann nicht davon abhängig gemacht werden, daß die Präferenzen der Bürger von anderen in irgendeiner Weise qualitativ beurteilt und entsprechend selektiert werden. Auf die Nicht-Hintergebarkeit der von den Bürgern selbst vorgebrachten Präferenzen als Be-

zugspunkt demokratischer Prozesse - trotz der möglichen Probleme bei der Entstehung der Präferenzen aufgrund ihrer unzureichenden Informationsbasis - weist auch Sartori (1987) hin.

Nach Maßgabe der beiden erläuterten Argumente gibt es keinen Anlaß, das Responsivitätskriterium aufzugeben oder zu modifizieren, auch wenn unterstellt wird, daß sich die Präferenzen der Bürger teilweise oder überwiegend im politischen Prozeß selber herausbilden. Wenn wir versuchen wollen, die Diskursivität der Meinungsbildung als ein demokratisches Kriterium auch in Liberalen Demokratien zu beanspruchen, dann müssen wir unseres Erachtens *zusätzliche* normative Gesichtspunkte veranschlagen, die zwar nicht unbedingt aus dem Begriff der Liberalen Demokratie deduziert werden können, ihnen aber auch nicht widersprechen müssen. Wir knüpfen dabei wiederum an die antike Demokratie an, von deren normativen Gehalten auch eine moderne Demokratie nicht umstandslos abstrahieren kann. In der antiken Demokratie spielte der Gedanke der individuellen Präferenzen der Bürger keine tragende Rolle. Entscheidend für die Politik war der Wille des Demos, der sich in den Diskussionen in der ekklesia überhaupt erst herausbildete. Die Vorstellung einer bloßen Aggregation gegebener individueller Präferenzen war der antiken Demokratie sicherlich wesensfremd. Eine Selbstregierung des Demos scheint grundsätzlich auch kaum vorstellbar zu sein, wenn dieser in eine Ansammlung widerstreitender Partikularinteressen zerfällt. Der Begriff des Demos hätte dann keinen anderen Gehalt mehr, als den eines formalen Mengenbegriffs und eines bestimmten Zugehörigkeitskriteriums. Ein Demos als der Akteur der Selbstregierung scheint nur dann einen intuitiven Sinn zu machen, wenn er sich in einem kollektiven Willen materialisiert, in dem sich die einzelnen Bürger auch wiedererkennen können.

Ein Demos in einem substantielleren Sinne muß also bereits existieren - beispielsweise in Form einer ethisch hoch integrierten Gemeinschaft - oder er muß durch entsprechende Prozesse erst konstituiert werden. In der athenischen Demokratie dürfte beides der Fall gewesen sein: In den Diskussionen in der ekklesia wurde von den Bürgern ein kollektiver Wille gebildet, diese Willensbildung erfolgte aber auf dem Hintergrund weitgehend geteilter ethischer Grundüberzeugungen. Vor allem aus dem Zusammenspiel dieser beiden Faktoren hatte der Demos für die Bürger Athens einen vorstellbaren Gehalt, und sie konnten sich zugleich als konstitutiven Teil dieses Demos ansehen.

Dieses Verständnis des Demos der antiken Demokratie ist auf moderne Gesellschaften nur sehr eingeschränkt übertragbar. Sofern moderne Gesellschaften durch einen hochgradigen und irreversiblen Pluralismus gekennzeichnet sind, kann per definitionem von einer ethisch integrierten Gemeinschaft nicht ausgegangen werden. Ein Willen des Demos, der über die Aggregation von Partikularinteressen durch eine formale Entscheidungsregel hinausgeht, muß deshalb erst gebildet werden. Das wiederum ist nur denkbar, wenn das Ergebnis der entsprechenden Verfahren ein Allgemeininteresse repräsentiert, das auch die einzelnen Beteiligten als das ihre begreifen können. In den verschiedensten demokratietheoretischen Ansätzen besteht weitgehende Einigkeit darüber, daß ein Allgemeininteresse bei einem gegebenen Ausgangsdissens - wenn überhaupt - nur durch Diskurs oder Dialog konstituiert werden kann.

Das entscheidende und theoretisch noch ungelöste Problem ist allerdings, wie derartige Diskurse *institutionalisiert* werden können, so daß der normative Gehalt, der mit dem Diskursbegriff verbunden ist, auch erhalten bleibt. Dieser normative Gehalt beruht in einer Transformation der Partikularinteressen in ein Allgemeininteresse (Barber 1984) oder in der Setzung von Rechtsnormen, „denen alle möglicherweise Betroffenen als Teilnehmer rationaler Diskurse zustimmen könnten“ (Habermas 1992, 138). Eine Beteiligung aller Bürger bei der Meinungsbildung des Demos ist aber unter den Bedingungen einer modernen Demokratie nur als massenmediale Kommunikation denkbar. Falls in den Massenmedien überhaupt Diskurse stattfinden sollten, wären das dann lediglich *advokatorische Diskurse*, an denen die Bürger selbst nicht aktiv teilnehmen können. Ob diese advokatorischen Diskurse aber die normativ gewünschten Auswirkungen auf die Bürger und ihre Präferenzen haben können, scheint uns wenig plausibel zu sein. Diese Skepsis verstärkt sich noch, wenn man die differenzierte Operationalisierung des Diskursprinzips in Form von Diskursregeln bei Alexy (1978, 1995) als Bezugspunkt nimmt. Diese sind eindeutig auf soziale Gruppen zugeschnitten, in denen die Teilnehmer direkt interagieren. Nur bei einem zeitlich kaum beschränkten Austausch von Gründen für eine zur Frage stehende Handlungsnorm und einer begrenzten Anzahl von Teilnehmern ist eine Erörterung der Konsequenzen der allgemeinen Befolgung dieser Handlungsnorm für jeden Einzelnen vorstellbar. Das wiederum bildet bei Alexy eine der Voraussetzungen der Akzeptabilität der Handlungsnorm durch die Beteiligten und

das heißt, die Voraussetzung für einen diskursiven Konsens. Darüber hinaus dürften lediglich die wechselseitige Zurechenbarkeit von Argumenten unter den Teilnehmern und eine erfahrbare Gemeinsamkeit der Konsenserzeugung Motive erzeugen, den diskursiven Konsens auch im faktischen Verhalten als bindend zu betrachten. Bei einer anonymen Massenkommunikation ist derartiges kaum vorstellbar.

Anhand der Theorie von Alexy wird ein weiteres Problem der Diskurstheorie ersichtlich. Die Befolgung der Diskursregeln kann man nach Alexy nur dann theoretisch begründen und praktisch erwarten, wenn bei den Teilnehmern ein „Interesse an Richtigkeit“ unterstellt wird. In nicht ganz so eindeutiger Weise, aber inhaltlich durchaus vergleichbar spricht Habermas (1992) in diesem Zusammenhang von einer entgegenkommenden politischen Kultur als Bedingung für diskursive Meinungsbildungsprozesse. Das bedeutet, daß schon die Realisierung von Diskursen und noch mehr die durch die Diskurse angestrebten Wirkungen durch die Implementation von Verfahrensnormen auf der Strukturebene nicht gewährleistet werden können. Wenn diese Feststellung zutreffend sein sollte, dann wäre die angezielte demokratische Performanz nur als ein interaktiver Effekt von Struktur und Kultur (siehe Schaubild 1) zu erzielen. Auf der kulturellen Ebene ist aber ein demokratisches System nicht identifizierbar und nicht änderbar.

Gegen eine Beanspruchung des Diskursivitätskriteriums als demokratischen Standard in Liberalen Demokratien sprechen also zumindest zwei Argumente. Erstens ist zweifelhaft, ob irgendwelche strukturellen Arrangements der Liberalen Demokratie in eine systematische Beziehung zu rationalen Diskursen gebracht werden können. Zweitens ist zweifelhaft, ob rationale Diskurse in modernen Demokratien überhaupt als ein Verfahren der öffentlichen Meinungsbildung institutionalisiert werden können. Beide Zweifel gelten zumindest für einen normativ anspruchsvollen Diskursbegriff. Nicht zufälligerweise geht Barber (1984) davon aus, daß eine deliberative Demokratie („strong democracy“) nur durch die vollständige Einführung eines ganz neuen institutionellen Settings implementiert werden kann, das dann einen völlig anderen Demokratietypus als den der Liberalen Demokratie („thin democracy“) darstellt.



Dennoch scheint es uns eine sinnvolle heuristische Annahme zu sein, daß es auch in Liberalen Demokratien unterschiedliche Ausprägungen der politischen Auseinandersetzung gibt, die in der Öffentlichkeit geführt werden und daß diese signifikante Auswirkungen auf die Meinungsbildung der Bürger haben. In dem Maße, in dem politische Kontroversen argumentativ geführt und die jeweilig andere Position nicht verunglimpft wird, und in dem Maße, in dem zur Rechtfertigung der eigenen Position auf das Allgemeininteresse rekurriert wird, in dem Maße dürften auch universalistische Dispositionen bei den Bürgern gestärkt und partikuläre Dispositionen geschwächt werden. Derartige Anforderungen an eine öffentliche Diskussion können zwar nicht einem anspruchsvollen Diskursprinzip genügen, sie entsprechen aber den normativ schwächeren Vorstellungen eines liberalen Dialogs im Sinne von Larmore (1987) und Ackermann (1989). Als Resultat der Erörterung der kritischen Einwände der Diskurstheorie der Demokratie an dem liberalen Responsivitätskriterium können wir einen letzten demokratischen Standard formulieren:

6. Unter den strukturellen Bedingungen einer Liberalen Demokratie und unter der Voraussetzung eines normativ gerechtfertigten Dialogprinzips gilt, *je stärker die Meinungsbildungsprozesse in der politischen Öffentlichkeit dialogisch verlaufen, desto demokratischer ist ein konkretes politisches System.*

In den Bedingungen dieses demokratischen Standards ist auch für das Dialogprinzip eine zusätzliche normative Rechtfertigung postuliert worden, obgleich es normativ bereits schwächer ist als das Diskursprinzip. Die liberale Demokratie kann aber legitimerweise auch in dem minimalen Sinne verstanden werden, daß die Präferenzen der Bürger und der Austausch ihrer Meinungen in keiner Weise qualifiziert werden darf. Aus dieser minimalen Perspektive müßten demokratische Kriterien auch mit der Vorstellung widerstreitender und unauflösbarer Partikularinteressen verträglich sein.

Daß der spezifizierte demokratische Standard grundsätzlich auch für empirische Analysen in Liberalen Demokratien fruchtbar gemacht werden kann, zeigen mehrere Studien aus neuerer Zeit, die zwar nicht denselben Standard verwenden, aber dennoch von vergleichbaren Überlegungen ausgehen (Neidhardt 1996; Döbert 1997; Gerhards 1997).

## 5. Diskussion

Durch die Explikation eines normativen Begriffs der Liberalen Demokratie wurden in der vorangehenden Analyse eine Reihe von demokratischen Standards zur Bewertung konkreter Varianten dieses allgemeinen Typus spezifiziert. Erst auf der Grundlage derartiger Standards kann die im Einleitungsabschnitt erläuterte Frage nach der Beschreibung und Erklärung der Qualität der zeitgenössischen Demokratien in konkrete Forschungsoperationen umgesetzt werden. Zur Erleichterung einer Operationalisierung dieser Standards wurde die Form einer Je-desto-Hypothese gewählt. Im Unterschied zu gebräuchlichen Hypothesen bestehen aber nicht beide Elemente aus empirisch meßbaren Größen, sondern das erste Element stellt eine empirische Komponente (je größer), das zweite Element eine normative Komponente (desto demokratischer) dar. Es handelt sich also nicht um eine empirische Überprüfung einer Zusammenhangshypothese, sondern um eine mehr oder weniger ausgeprägte Entsprechung von Fakten und Normen.

Die vorgeschlagenen demokratischen Standards wurden in strukturbezogene und prozeßbezogene Standards unterschieden. Hinsichtlich der strukturbezogenen Standards kann gefragt werden, wo sich die politischen Systeme, die gegenwärtig in der Welt existieren und die nicht zweifelsfrei eine Liberale Demokratie darstellen, in dem Kontinuum zwischen Autokratie und Demokratie bewegen. Ein Beispiel für eine derartige Forschung ist die Studie Dahls aus dem Jahre 1971. In diese Kategorie können auch die Analysen eingeordnet werden, die versuchen, das Ausmaß der faktischen Gewährleistung von Menschenrechten in den heutigen Ländern zu ermitteln und diese unter diesem Gesichtspunkt zu vergleichen (Humana 1992). Hinsichtlich der prozeßbezogenen Standards müssen wir von vollentwickelten Liberalen Demokratien ausgehen und dann fragen, welcher Typus der Liberalen Demokratie relativ bessere demokratische Performanzen erzeugt und welche stabilisierenden Effekte dies wiederum auf die jeweils existierende Liberale Demokratie hat. Zu derartigen Analysen ist ein theoretisch und empirisch fundierte Typenbildung notwendig. Dazu gibt es seit einiger Zeit eine Reihe von Vorschlägen (Lijphart 1984; Tsebelis 1995; Schmidt 1995; Fuchs 1997). Empirische Studien, die unter der systematischen Heranziehung demokratischer Kriterien die empirische Performanz als demokratische Performanz interpretieren und durch strukturelle Variationen der Liberalen Demokratie erklären können, stehen hingegen noch weitge-

hend aus. Einen Vergleich der Leistungsfähigkeit der modernen Demokratien, die wir in unserem Theorierahmen vor allem der systemischen Performanz zuordnen würden, hat soeben Schmidt (1997) vorgelegt.

Inwieweit die in der Analyse präsentierten demokratischen Kriterien bei der empirischen Forschung auch fruchtbar sein können, muß diese selber erweisen. Ein Hindernis für die empirische Anwendung der Kriterien könnte in den erörterten ungelösten theoretischen Problemen liegen. Allerdings sind auch schon bislang empirische Studien durchgeführt worden, die derartige theoretische Probleme überhaupt nicht registriert haben. Schon durch ihre explizite Feststellung ist zumindest aber eine pragmatische Lösung möglich. Zugleich haben wir diese theoretischen Probleme von den eigentlichen Kriterien separiert, indem wir sie als konditionale Randbedingungen formuliert haben. Das wiederum erleichtert die Meßbarkeit der empirischen Wenn-Komponente der Kriterien.

Das eingeschränkste demokratische Kriterium, und somit auch das problematischste, ist dasjenige, das sich auf dialogische Meinungsbildung bezieht. Dieses stellt den Versuch dar, kritische Einwände aus der Diskurstheorie der Demokratie an der Liberalen Demokratie auch für die Theorie der Liberalen Demokratie fruchtbar zu machen. Dieser Versuch wurde unter anderem deshalb vorgenommen, weil dialogische Formen der Herausbildung von Ansprüchen der Bürger an die Politie eine Möglichkeit sind, einem Problem zu begegnen, das seit einigen Jahren in den USA erörtert wird. Nach Auffassung verschiedener Autoren gibt es aufgrund der hohen politischen Handlungskompetenzen der Bürger, der modernen Kommunikationstechniken und der Infrastruktur für die Organisation kollektiven Handelns nicht mehr eine zu geringe, sondern eine zu hohe Responsivität der Politie auf die Ansprüche der Bürger. Rauch (1994) spricht in diesem Zusammenhang von einer „demosclerosis“ und Wright (1995) von einer „hyperdemocracy“. Wenn diese Diagnose zutreffend sein sollte, dann bieten sich für die Liberale Demokratie grundsätzlich zwei Lösungsmöglichkeiten an: Die Erhöhung der Selektionsfähigkeit der Politie gegenüber den Ansprüchen der Bürger oder eine Transformation dieser Ansprüche durch eine dialogische Konstitution.

## Literaturverzeichnis

- Ackermann, Bruce, 1989: Why Dialog?, in: The Journal of Philosophy, 64. Jg., S. 5-22.
- Alexy, Robert, 1978: Theorie der juristischen Argumentation. Die Theorie des rationalen Diskurses als Theorie der juristischen Begründung, Frankfurt am Main.
- Alexy, Robert, 1995: Recht, Vernunft, Diskurs. Studien zur Rechtsphilosophie, Frankfurt am Main.
- Almond, Gabriel A./Powell, G. Bingham, 1978: Comparative Politics, 2. Auflage, Boston, Toronto.
- Asher, Herbert B., 1993: Voting Behavior Research in the 1980's: An Examination of Some Old and New Problem Areas, in: Finifter, Ada W. (Hg.), The State of the Discipline, Washington, DC, S. 341-354.
- Barber, Benjamin R., 1984: Strong Democracy. Participatory Politics For a New Age, Berkeley.
- Berlin, Isaiah, 1995: Freiheit. Vier Versuche, Frankfurt am Main.
- Bleicken, Jochen, 1994: Die athenische Demokratie, Paderborn.
- Bobbio, Norberto, 1987: The Future of Democracy. Political A Defense of the Rules of the Game, Minneapolis.
- Bollen, Kenneth A., 1993: Liberal Democracy: Validity and Method Factors in Cross-National Measures, in: American Journal of Science, 37. Jg, S. 1207-1230.
- Bollen, Kenneth A./Jackman, Robert W., 1991: Economic and Noneconomic Determinants of Political Democracy in the 1960s, in: Research in Political Sociology, S. 38-39.
- Brettschneider, Frank, 1995: Öffentliche Meinung und Politik. Opladen. Buchanan, James/Tullock, Gordon, 1962: The Calculus of Consent, Ann Arbor.
- Christiano, Thomas, 1993: Social Choice and Democracy, in: Copp, David/Hampton, Jean/Roemer, John (Hg.), The Idea of Democracy, Cambridge, S. 173-195.
- Cohen, Carl, 1971: Democracy, New York.
- Dahl, Robert A., 1971: Polyarchy. Participation and Opposition, New Haven, London.
- Dahl, Robert A., 1989: Democracy and its Critics, New Haven, London.
- Dalton, Russell J./Wattenberg, Martin P., 1993: The Not So Simple Act of Voting, in: Finifter, Ada W. (Hg.), The State of the Discipline II, Washington, DC, S. 193-218.
- Döbert, Rainer, 1997: Rationalisierungseffekte durch Diskurse. Beobachtungen aus einer Technikfolgenabschätzung, in: Analyse & Kritik, 19. Jg., S. 77-107.

- Downs, Anthony, 1957: *An Economic Theory of Democracy*, New York.
- Dworkin, Ronald, 1985: *A Matter of Principle*, Cambridge, Mass.
- Easton, David, 1965: *A Systems Analysis of Political Life*, New York, London, Sydney.
- Eckstein, Harry, 1971: *The Evaluation of Political Performance: Problems and Dimensions*, Beverly Hills, London.
- Falter, Jürgen W./Schumann, Siegfried/Winkler, Jürgen, 1990: Erklärungsmodelle von Wählerverhalten, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Beilage zur Wochenzeitung *Das Parlament*, B37-38/90, S. 3-13.
- Fiorina, Morris P., 1981: *Retrospective Voting in American National Elections*, New Haven.
- Fuchs, Dieter, 1989: *Die Unterstützung des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen.
- Fuchs, Dieter, 1997: Types of Liberal Democracy, in: Klingemann, Hans-Dieter (Hg.), *Political Structure and Political Performance: Macro-Analyses of the OECD Countries, 1945-90* (in Vorbereitung).
- Fuchs, Dieter/Kühnel Steffen, 1994: Wählen als rationales Handeln: Anmerkungen zum Nutzen des Rational-Choice-Ansatzes in der empirischen Sozialforschung, in: Klingemann, Hans-Dieter/Kaase, Max (Hg.), *Wahlen und Wähler. Analysen aus Anlaß der Bundestagswahl 1990*, Opladen, S. 305-364.
- Gerhards, Jürgen, 1997: Diskursive versus liberale Öffentlichkeit. Eine empirische Auseinandersetzung mit Jürgen Habermas, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 49. Jg., S. 1-34.
- Grimm, Dieter, 1994: *Die Zukunft der Verfassung*, 2. Auflage, Frankfurt am Main.
- Habermas, Jürgen, 1992: *Faktizität und Geltung*, Frankfurt am Main.
- Hansen, Mogens H., 1991: *The Athenian Democracy in the Age of Demosthenes*, Oxford.
- Hardin, Russell, 1993: Public Choice Versus Democracy, in: Copp, David/Hampton, Jean/Roemer, John (Hg.), *The Idea of Democracy*, Cambridge, S. 157-172.
- Held, David, 1996: *Models of Democracy*, 2. Auflage, Oxford.
- Holmes, Stephen, 1995: Constitutionalism, in: Lipset, Seymour Martin (Hg.), *The Encyclopedia of Democracy*, Volume I, London, S. 299-306.
- Huber, John D./Powell, Bingham G., 1994: Congruence between Citizens and Policy-makers in Two Visions of Liberal Democracy, in: *World Politics*, 46. Jg., S. 291-326.
- Humana, Charles, 1992: *World Human Rights Guide*, 3. Auflage, New York, Oxford.

- Jacobs, Lawrence R./Shapiro, Robert Y., 1994: Studying Substantive Democracy, in: PS: Political Science & Politics, 27. Jg., S. 9-17.
- Kinzl, H. Konrad, 1995: Demokratie der Weg zur Demokratie bei den Griechen, Darmstadt.
- Klingemann, Hans-Dieter, 1995: Party Positions and Voter Orientations, in: Klingemann, Hans-Dieter/Fuchs, Dieter (Hg.), Citizens and the State, Beliefs in Government Volume One, Oxford.
- Larmore, Charles E., 1987: Patterns of Moral Complexity, Cambridge, Mass..
- Lijphart, Arend, 1984: Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries, New Haven, London.
- Linz, Juan, 1978: The Breakdown of Democratic Regimes: Crisis, Breakdown, and Reequilibration, Baltimore, London.
- Lipset, Seymour M., 1981: Political Man, Erweiterte und aktualisierte Auflage, Baltimore, London.
- Löwenstein, Karl, 1969: Verfassungslehre, 2. Auflage, Tübingen.
- Macedo, Stephen, 1990: Liberal Virtues. Citizenship, Virtue, and Community in Liberal Constitutionalism, Oxford.
- Manin, Bernard, 1987: On Legitimacy and Political Deliberation, in: Political Theory, 15. Jg., S. 338-368.
- Meier, Christian, 1993: Athen: Ein Neubeginn der Weltgeschichte, Berlin.
- Meier, Christian, 1995: Die Entstehung der Politischen bei den Griechen, 3. Auflage, Frankfurt am Main.
- Neidhardt, Friedhelm, 1996: Öffentliche Diskussion und politische Entscheidung. Der deutsche Abtreibungskonflikt 1970-1994, in: van den Daele, Wolfgang/ Neidhardt, Friedhelm (Hg.), Kommunikation und Entscheidung. Politische Funktionen öffentlicher Meinungsbildung und diskursiver Verfahren, Berlin, S. 53-82.
- Offe, Claus, 1984: Politische Legitimation durch Mehrheitsentscheidung?, in: Offe, Claus/Guggenberger, Bernd (Hg.), An den Grenzen der Mehrheitsdemokratie, Opladen, S. 150-183.
- Pennock, Roland J., 1979: Democratic Political Theory, Princeton, NJ.
- Pitkin, Hanna Fenichel, 1967: The Concept of Representation, Berkeley, Los Angeles, London.
- Popkin, Samuel/Gorman, John W./Phillips, Charles/Smith, Jeffrey A., 1976: Comment: What Have You Done For Me Lately - Toward an Investment Theory of Voting, in: American Political Science Review, 70. Jg., S. 779-805.

- Powell, G. Bingham, Jr, 1989: Constitutional Design and Citizen Electoral Control, in: *Journal of Theoretical Politics*, 1. Jg., S. 107-130.
- Powell, G. Bingham, 1992: Liberal Democracies, in: Howkesworth, Mary/Kogan, Maurice (Hg.), *Encyclopedia of Government and Politics*, Volume 1, London, New York, S. 195-214.
- Putnam, Robert D., 1993: *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, NJ.
- Rauch, Jonathan, 1994: *Demosclerosis. The Silent Killer of American Government*, New York.
- Rawls, John, 1993: *Political Liberalism*, New York.
- Riker, William H., 1988: *Liberalism Against Populism. A Confrontation Between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice*, Prospect Heights, IL.
- Roller, Edeltraud, 1997: Zur Bedeutung von positions- und performanzbasierten Sachfragenorientierungen für die Wahlentscheidung. Eine theoretische und empirische Analyse aus Anlaß der Bundestagswahl 1994, in: Kaase, Max/Klingemann, Hans-Dieter (Hg.), *Wahlen und Wähler. Analysen aus Anlaß der Bundestagswahl 1994 (In Vorbereitung)*.
- Sandel, Michael J., 1982: *Liberalism and the Limits of Justice*, Cambridge, Mass.
- Sartori, Giovanni, 1987: *The Theory of Democracy Revisited*, Chatham, NJ.
- Sartori, Giovanni, 1994: *Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, New York.
- Saward, Michael, 1994: Democratic Theory and Indices of Democratization, in: Beetham, David (Hg.), *Defining and Measuring Democracy*, London, S. 6-24.
- Schmidt, Manfred G., 1995: *Demokratietheorien*, Opladen.
- Schmidt, Manfred G., 1997: Das politische Leistungsprofil der Demokratien (in diesem Band).
- Shepsle, Kenneth A., 1988: Representation and Governance: The Great Legislative Trade-Off, in: *Political Science Quarterly*, 103. Jg., S. 461-484.
- S0rensen, Georg, 1993: *Democracy and Democratization*, Boulder, San Francisco, Oxford.
- Stimson, James A./MacKuen, Michael B./Erikson, Robert S., 1995: Dynamic Representation, in: *American Political Science Review*, 89. Jg., S. 543-465.
- Sunstein, Cass R., 1991: Preferences and Politics, in: *Philosophy & Public Affairs*, 20. Jg., S. 3-34.
- Taylor, Charles, 1988: *Negative Freiheit? Zur Kritik des neuzeitlichen Individualismus*, Frankfurt am Main.

Taylor, Charles, 1992: Wieviel Gemeinschaft braucht die Demokratie?, in: Transit, 5. Jg., S. 5-20.

Tsebelis, George, 1995: Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism, in: British Journal of Political Science, 25. Jg., S. 289-325.

Verba, Sidney, 1993: The Voice of the People. The 1993 James Madison Award Lecture, in: PS: Political Science & Politics, 26. Jg., S. 677-686.

Wessels, Bernhard, 1996: System Characteristics Matter: Empirical Evidence from Ten Representation Studies, WZB Diskussionspapier FS III 96-206, Berlin.

Wittman, Donald, 1995: The Myth of Democratic Failure, Chicago, London.

Wright, Robert, 1995: Hyperdemocracy, in: Time, January 23.