

Andreas Siemoneit, Oktober 2015:

Zusammenfassung der **Einleitung** und Teilen des abschließenden **Überblicks** von:

John Higley and Richard Gunther (ed.): *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*. Cambridge University Press, New York 1992.

1 Einleitung: Eliten-Transformationen und demokratische Regime

Michael Burton, Richard Gunther und John Higley

[1] Am besten hat sich eine *prozedurale Definition* von Demokratie bewährt, hier in der klassischen Formulierung von Dahl, erweitert von Juan Linz: Ein politisches System ist demokratisch, wenn es (1) freien Ausdruck politischer Präferenzen über Vereinigungen, Information und Kommunikation erlaubt, um (2) den freien Wettbewerb politischer Führer zu ermöglichen, die ihren Führungsanspruch regelmäßig gewaltfrei überprüfen lassen müssen, ohne dabei (3) eines der effektiven politischen Ämter davon auszuschließen oder einer politischen Gemeinschaft den Ausdruck ihrer Präferenzen zu verbieten.

Alle diese Kriterien müssen weitgehend erfüllt sein, aber man sollte keine Dichotomie „demokratisch – undemokratisch“ daraus machen, sondern eher eine Skala mit „begrenzten“ und „Pseudo-Demokratien“ dazwischen. Wir ziehen diese prozedurale Definition von Demokratie einer *substantiellen* vor, beispielsweise über das Konzept geringerer Vermögensungleichheit oder „sozialer Gerechtigkeit“. Kommunistische Regime sind häufig gleicher, aber undemokratisch, und manchmal ist nur die Fassade eines Regimes demokratisch. Noch wichtiger aber erscheint uns die *analytische Schärfe*, wenn wir Demokratie und wirtschaftliche Gleichheit getrennt analysieren.

In diesem Band geht es hauptsächlich um die *Stabilität* und *Langzeitaussichten* von Demokratien, deren Scheitern vor allem in drei Erscheinungen sichtbar werden kann: (1) Ausschluss signifikanter Anteile der Bevölkerung von der Politik, oder Wahlbetrug, (2) verbreitete politische Gewalt, (3) Umsturzversuche. Untersuchungswürdig sind somit sowohl die Entstehung von Demokratien als auch ihr Fortbestehen oder Scheitern.

Als Schlüssel und zentrales Element für die Stabilität und das Überleben einer Demokratie betrachten wir die Etablierung eines substantiellen Konsenses unter *Eliten* über die Regeln des politischen Spiels und den Wert demokratischer Institutionen. Eliten müssen Politik als „Feilschen“ anstatt als „Krieg“ betrachten (Giovanni Sartori). [Zur Definition von Elite siehe S. 8.]

Konsolidierte und andere demokratische Regime

[3] Eine *konsolidierte Demokratie* erfüllt alle obigen Kriterien, und alle relevanten politischen Gruppen halten sich an die Regeln. Das ist immer eher ein Prozess als ein (idealer) Zustand. Demokratien konsolidieren sich durch ein Zusammenspiel von Eliten und Massen: Alle wichtigen Eliten teilen einen Konsens über Regeln, Verhalten und den Wert politischer Institutionen. Sie werden strukturell zusammengehalten durch formelle und informelle Netzwerke, die es ihnen erlauben, ihre Interessen friedlich zu beeinflussen. Es gibt eine breite Massenbeteiligung an Wahlen und anderen institutionellen Verfahren, keine Untergruppe wird willkürlich ausgeschlossen. Regionale oder Minderheitenkonflikte (z. B. Nordirland, Baskenland) schließen eine Anerkennung als konsolidierte Demokratie nicht aus.

[5] In Abweichung von diesem Idealzustand können entweder die Kennzeichen des Elitenkonsenses oder der Massenbeteiligung fehlen oder stark eingeschränkt sein. Im ersten Fall sprechen wir von einer *unkonsolidierten Demokratie*: Die Eliten sind sich uneins über die Regeln des Spiels und seine Institutionen. Sie misstrauen einander und haben wenig Kontakt. Die Demokratie wird nicht um ihrer selbst willen geschätzt, sondern taktisch instrumentalisiert (oder zumindest werden rivalisierende Eliten entsprechend verdächtigt). Typisch ist die Situation nach dem plötzlichen Fall oder Sturz eines autoritären Regimes. Beispiele: Weimarer Republik 1919-33, Zweite Spanische Republik 1931-36. Beide waren pro forma völlig demokratisch, aber extrem instabil. Hinter den heftigen verbalen und physischen Auseinandersetzungen steckte ein tiefgreifender Disconsens der Eliten.

[5] Im zweiten Fall der *stabilen begrenzten Demokratie* sind sich die Eliten einig, aber die Massen fehlen. Oft sind noch begüterte Schichten der Bevölkerung beteiligt, oft gibt es eine große passive Landbevölkerung. Die demokratischen Institutionen arbeiten vordergründig, aber eigentlich sind die Eliten hegemonial und das Volk unbeteiligt. Klassische Beispiele sind Großbritannien und Schweden im 19. Jh. Über Mexiko seit 1929 kann man sich streiten.

[6] Eine vierte Kategorie sind „Pseudo-Demokratien“, meist straffe Ein-Parteien-Regime mit gesteuerten Wahlen. Die meisten der „präsidentiellen Monarchien“ in Afrika, dem Mittleren Osten und Asien während der letzten 30 Jahre gehören dazu. Diese Kategorie betrachten wir hier *nicht* weiter.

[7] Man darf die Frage des Typs eines bestimmten Regimes nicht an seiner beobachteten Stabilität festmachen, sondern muss unabhängige Anhaltspunkte für Konsolidiertheit verwenden, wie den Ablauf des verfassungsgebenden Prozesses, das Verhalten der Menschen, öffentliche Aussagen von Eliten, Interviews und Umfrageergebnisse. Gegen das System gerichtete Parteien mit deutlicher und dauerhafter Wählerunterstützung deu-

ten ebenfalls auf einen Mangel an Konsolidiertheit hin. Oft versuchen sie, die Institutionen „von innen her zu untergraben“. Noch deutlicher ist das Vorhandensein einer nachdrücklichen Massenmobilisierung oder Auflehnung gegen das Regime durch eine politische Bewegung, die einen Sturz des Regimes anstrebt (z. B. Sendero luminoso).

- [8] Die Wechsel zwischen den Typen hängen von einer Reihe von Umständen, Ereignissen und Prozessen ab, und darum geht es in diesem Buch. Als wichtigste Variable für solche Wechsel betrachten wir: Eliten.

Eliten und demokratische Regime

- [8] Wir definieren *Eliten* als Personen, die „by virtue“ oder aufgrund ihrer strategischen Stellung in machtvollen Organisationen in der Lage sind, die Ergebnisse nationaler Politik *regelmäßig* und *maßgeblich* zu beeinflussen. Eliten sind die vorrangigen Entscheider in den größten oder ressourcenstärksten politischen, regierenden, wirtschaftlichen, militärischen, beruflichen, medialen und kulturellen Organisationen und Bewegungen einer Gesellschaft [*viele Literaturverweise*]. Das bedeutet, dass sie aus Leuten bestehen, die sehr verschiedene Haltungen zur bestehenden sozialen, wirtschaftlichen und politischen Ordnung haben können, einschließlich der Inhaber von Schlüsselstellungen in mächtigen regimekritischen Organisationen und Bewegungen. Dabei geht es vermutlich um über 10.000 Leute in den USA oder unter 1.000 in Portugal oder Chile.
- [9] „Regelmäßig“ bedeutet, dass ihre Stimme und ihr Handeln Gewicht bei anderen einflussreichen Personen hat – zumindest auf den Feldern, die ihre Interessen betreffen. „Maßgeblich“ bedeutet, dass Entscheidungen ohne ihre Unterstützung oder ihren Widerstand spürbar anders ausfallen würden. Ein Attentäter erfüllt „maßgeblich“, aber nicht „regelmäßig“, ein Wähler „regelmäßig“, aber nicht „maßgeblich“.
- Eliten, die für demokratische Übergänge wesentlich sind, befinden sich sowohl innerhalb als auch außerhalb eines autoritären Regimes. Sie müssen gegenüber einem *organisierten* Bereich der Gesellschaft eine anerkannte Autorität besitzen, also die Fähigkeit, diesen Bereich (einigermaßen) zu steuern – das ist ganz entscheidend. Zwar können auch unorganisierte Massen etwas in Bewegung setzen, aber sie können nicht effektiv an Verhandlungen zwischen rivalisierenden Eliten teilnehmen, und sie können auch nicht ohne weiteres zur Einhaltung derart verhandelter Vereinbarungen gebracht werden.

Typisierung von Eliten

- [10] Jüngste Studien haben zwei grundlegende Dimensionen zur Struktur und zur Funktion von Eliten betont: Das Ausmaß struktureller Integration (formelle und informelle Netzwerke) und das Ausmaß des Wertekonsenses (Regelbeachtung, Verhalten, Legitimität existierender politischer Institutionen). Auf dieser Basis kann man drei Typen klassifizieren:
- (1) *Entzweite Eliten* mit wenig struktureller Integration und Wertekonsens. Netzwerke liegen im wesentlichen nur innerhalb der Gruppen vor, sie sind sich über grundlegende Werte nicht einig. Tiefes Misstrauen, „Politik als Krieg“ mit Nullsummenspielen, heftige Kämpfe um Dominanz. Ihr Zugang zu politischen Entscheidungen ist unsicher. Das bestehende Regime ist für sie lediglich ein Vehikel zum Verfolgen eigener Interessen.
 - (2) *Konsensuell einige Eliten* mit relativ inklusiver struktureller Integration und Wertekonsens. Sie betrachten Politik eher als Feilschen, und auch wenn sie sich öffentlich mal beharken, so teilen sie doch einen zugrundeliegenden Konsens über die Spielregeln und bestehenden politischen Institutionen. Wichtig ist „zurückhaltende Parteilichkeit“: In der Öffentlichkeit vermeiden sie besonders heikle Themen oder spielen sie herunter, und sie begrenzen bewusst die Kosten politischer Niederlagen. Der Zugang zu politischen Entscheidungen ist gegeben, wenn auch manchmal nur informell. Es gibt nur für wenige ein Interesse an einem Umsturz. Institutionen sind in der Lage, über das Prinzip politischer Repräsentanten tatsächlich zu funktionieren. Oft wird um die Zustimmung breiterer Bevölkerungsteile geworben. Alles in allem gibt es stabile Zustände, auch wenn manche Prozesse nicht wirklich demokratisch ablaufen. Wenn nur einige der Eliten beteiligt sind, handelt es sich um stabile begrenzte Demokratien.
 - (3) Und dann gibt es *ideologisch einige Eliten*, bei denen der Kompromiss *monolithisch* ist. Sie sind in den Beispielen dieses Buches irrelevant. Netzwerke und Kommunikation werden zentral gesteuert, nach außen herrschen Einigkeit und Geschlossenheit (im Innern kann es anders zugehen).
- [12] An diesen drei Idealtypen kann man konkrete Beispiele messen. [*viele Beispiele*] Die jüngere Geschichte verzeichnet nur wenige Elite-Transformationen von einem Grundtyp in einen anderen. Sie treten nur unter selten erreichten Umständen auf und nur in wenigen Formen. Für uns besonders interessant ist der Übergang von entzweit zu konsensuell einig, und da unterscheiden wir zwei Formen: Ausgleich und Konvergenz.

Ausgleich zwischen Eliten

- [13] Relativ selten kommt es dazu, dass verfehdete Eliten plötzlich und absichtsvoll ihre Beziehungen neu ordnen und Kompromisse bezüglich ihrer größten Uneinigkeiten aushandeln. Damit erreicht man zumindest eine stabile begrenzte Demokratie, aber mitunter gelingt auch der Übergang zur konsolidierten Demokratie. Vier besonders klare historische Beispiele hierfür sind England 1688-89, Schweden 1809, Kolumbien 1957-58 und Venezuela 1958. Zwei Konstellationen scheinen eine solche Entwicklung zu begünstigen: (1) Ein vorhergehender, für alle verlustreicher Konflikt ohne klaren Sieger dämpft die Lust auf weitere Kämpfe. Wenn

dazu noch Forderungen zur Verringerung sozialer Ungleichheit laut werden, dämmert es den Eliten, dass sie bei Fortsetzung des Kampfes ihre Privilegien ganz einbüßen könnten. (2) Eine größere Krise weckt die Furcht vor dem (ggfs. erneuten) Ausbrechen verbreiteter Gewalt. Häufig treibt ein schweres politisches Versagen der aktuellen Führung in der Wirtschafts- oder Außenpolitik die Eliten nicht nur in die Opposition, sondern zur Einigung.

[15] Der hierdurch ausgelöste Prozess des Ausgleichs hat einige deutliche Charakteristika:

(1) Der Ausgleich erfolgt schnell – oder gar nicht. Die Furcht vor einer erneuten Verschlechterung der Situation führt zu verstärkten Anstrengungen und einem Aufweichen verhärteter Positionen. Vorher undenkbar Zugeständnisse werden auf einmal möglich. *[Durchgehen der vier Beispiele]* Das heißt nicht, dass innerhalb dieser Zeit alles geklärt oder der Kompromiss irreversibel wurde, aber die entscheidenden Punkte wurden schnell festgezurr. Im weiteren Verlauf wurde der Kompromiss verfeinert und verbreitert, denn in der Regel gab es dissidente Flügel oder Parteien, die opponierten oder noch nicht beteiligt waren.

(2) Es gab persönliche, direkte, meistens geheime Verhandlungen zwischen den Führern der einzelnen Gruppierungen. Durch eine Mischung aus Geschick, Verzweiflung und Zufall wurden Hindernisse beseitigt und entscheidende Kompromisse erzielt. Oft waren Hunderte von Verhandlungen notwendig, denn Kompromisse mussten zwischen und innerhalb der Gruppen ausgehandelt werden. *[Durchgehen der vier Beispiele]*

(3) Ergebnisse wurden formal schriftlich festgehalten. Die Eliten werden dadurch öffentlich an die privat ausgehandelten Konzessionen und Garantien gebunden. Aber noch wichtiger ist – als bedeutsamste und dauerhafteste Folge des Ausgleichs – die Schaffung eines neuen politischen Selbstverständnisses. Ein hohes Maß an Nachsichtigkeit und Zugeständnisbereitschaft der zentralen Akteure müssen hinter solchen Vereinbarungen stehen. Ein solcher Rückzug von unversöhnlichen oder feindlichen Positionen ist manchmal für Außenstehende schwer zu erkennen. Manchmal aber werden diese Zugeständnisse öffentlich sichtbar oder sogar weiter fortgesetzt und schaffen dadurch ein Klima, welches weiteren Ausgleich erleichtert. *[Durchgehen der vier Beispiele]*

(4) Bemerkenswert ist auch die vorherrschende Rolle von erfahrenen politischen Führern in diesen Verhandlungen. „Neulinge“ spielen nur untergeordnete Rollen. In allen vier Beispielen wimmelt es von teils hochstehenden politischen Veteranen. Vermutlich ist das der Schlüssel zum Verhandlungserfolg. Nur etablierte Führer haben das Geschick und die Standfestigkeit, ihrer Basis wenig schmackhafte Zugeständnisse und Kompromisse zuzumuten. Zudem sind sie „geschickte Handwerker“ des politischen Prozesses. Sie sehen, was zu tun ist und wie. Aus eigener Erfahrung kennen sie die Kosten alter Konflikte und wollen das Risiko einer Fortsetzung vermeiden.

[18] Gibt es noch weitere Gemeinsamkeiten? Alle vier Länder waren auf einem niedrigen sozioökonomischen Niveau. Das lässt vermuten, dass alle vier nationalen Eliten ein relativ hohes Maß an Autonomie von der Beeinflussung und dem Druck der Massen genossen. Sie waren eher Mitglieder traditioneller Oligarchien als Anführer großer Massenbewegungen. In Kolumbien und Venezuela gilt dies noch am wenigsten, aber dort waren die Bewegungen durch die vorangegangenen Diktaturen geschwächt worden, einige Führer waren im Exil. Das erklärt auch die Notwendigkeit geheimer Verhandlungen. Ausgleiche dieser Art können kaum verhandelt werden in einer demokratischen oder von Massenmedien begleiteten öffentlichen Arena.

[19] Das heißt aber nicht, dass diese Elitenausgleiche ohne Berücksichtigung der Massen erfolgt wären. In der Regel gab es eine bewusste Öffentlichkeitsarbeit (sowie gezielte Indiskretionen), um die amtierende Regierung unter Druck zu setzen oder eigene Positionen für die Verhandlungen zu stärken. In allen vier Beispielen wurden die Verfassungsdokumente verbreitet.

Allerdings stellt die Beteiligung der Öffentlichkeit ein Dilemma dar. Für moderate Verhandler ist es einerseits sehr hilfreich, die Massen gegen unnachgiebige Gegner zu mobilisieren. Andererseits riskieren sie, bei einem Kompromiss als „Verräter“ an der gemeinsamen Sache dazustehen. Es gehört einiges an Stärke dazu, wichtige Zugeständnisse an traditionelle Feinde zu machen und gegenüber der Basis durchzusetzen. Alles zusammengenommen können wir verstehen, warum solche Ausgleiche in der modernen Welt so selten zu beobachten sind und warum so viele politisch instabile Regime einfach fort dauern.

Ausgleich zwischen Eliten und demokratische Konsolidierung

[20] Stabile begrenzte Demokratien waren historisch das direkte und unmittelbare Ergebnis eines Elitenausgleichs. Bis zu einer konsolidierten Demokratie kann es aber noch ein weiter Weg sein. In England dauerte er zweihundert Jahre, in Schweden einhundert. Die Untersuchung dieser Zeitspanne enthüllt die Beziehungen zwischen den Eliten und den Massen in unserer theoretischen Perspektive. So ist eine gewisse sozioökonomische Entwicklung Voraussetzung für Bildung sowie wirtschaftliche Eigenständigkeit und damit für politische Partizipation.

[21] Wie ist es, wenn die Eliten sich dem verweigern? Ein Blick auf das Südeuropa des 19. Jh. deutet eine Antwort an. In Spanien bewirkte die Ausweitung des Wahlrechts auf alle Männer, dass lokale Eliten (*caciques*) ihren großen Einfluss auf abhängige Landarbeiter missbrauchten. In Verbindung mit allfälliger Korruption konnte die unkonsolidierte Demokratie 1923 einem Militärputsch wenig entgegensetzen. Tatsächlich war der spanische Elitenausgleich eher ein Machtbündnis von zwei vorherrschenden Gruppen. Ähnliches gilt für Ita-

lien zwischen 1876 und 1922. Die „Wartungsarbeiten“ an einem Elitenausgleich erfordern im Laufe der Zeit Anpassungen. Neu entstehende Akteure des politischen Prozesses müssen eingebunden und als Teilnehmer des demokratischen Spiels voll akzeptiert werden. Das bedeutet eine bestimmte kausale Ordnung der hier vorgeschlagenen Mechanismen für Elitenausgleiche *vor* der Modernisierung. [Diagramm]

- [22] Heute sind die Beispiele vorherrschend, wo ein autoritäres Regime unter einer Massenmobilisierung kollabiert. Dies impliziert eine andere Logik der Mechanismen. [Diagramm] Massenmobilisierung kann zwar hilfreich sein für Abschaffung eines autoritären Regimes, kann aber anschließend zu einer mörderischen Schleife aus Massenaktionen und staatlichen Gegenaktionen führen. Wenn es zu einem Elitenausgleich unter diesen Bedingungen kommt, ist es wichtig, dass die Eliten ihre jeweiligen Unterstützer demobilisieren. [Verschiedene Beispiele dafür] Das Herstellen eines Elitenausgleichs in zeitgenössischen Gesellschaften ist mühsam und selten, möglicherweise aber der einzige direkte und schnelle Weg zu konsolidierten Demokratien. In einigen osteuropäischen Staaten kam es zu „Runden Tischen“ mit der Gelegenheit vertraulicher Gespräche – ein weiterer Beleg für die Bedeutung des Elitenausgleichs.

Elitenkonvergenz

- [24] Eine zweite Art der Transformation von entzweiten Eliten zu konsensuell einigen Eliten ist *Elitenkonvergenz*. Sie tritt auf in unkonsolidierten Demokratien, wenn eine der sich gegenüberstehenden Parteien erkennt, dass mit der Bildung einer breiten Wählerbewegung die anderen Eliten an den Rand gedrängt werden können. Wiederholte Wahlsiege dieser Elite und Wahlniederlagen der dissidenten und feindlichen Eliten überzeugen jene, alte Positionen aufzugeben und sich anzupassen, um überhaupt noch mitspielen zu dürfen. Auf diese Weise wird sich nach und nach dem Konsens angenähert. Zur Erlangung einer nennenswerten Wählerunterstützung (vor allem der Mitte) müssen polarisierte Eliten ihre jeweiligen ideologischen und politischen Standpunkte mäßigen.
- [25] Paradigmatisches Beispiel ist vermutlich Frankreich, wo der Übergang mit der Gründung der Fünften Republik 1958 begann (Charles de Gaulle) und in der erfolgreichen „Cohabitation“ 1986-88 eines sozialistischen Präsidenten (François Mitterand) mit einem Mitte-Rechts-Kabinett seinen Höhepunkt fand. Auch in anderen Ländern finden sich Beispiele für die Überwindung solcher Elite-Antagonismen. [Detaillierte Diskussion des französischen Beispiels, wo die Kommunisten Ende der 1960er ihre „Glaubenssätze“ aufgaben und eher sozialistisch wurden, während die Sozialisten sozialdemokratisch wurden].
- [29] Politische Differenzen wurden so von einer fundamentalen zu einer graduellen Frage. Wenn wir vom Beispiel Frankreichs abstrahieren: Was waren die entscheidenden ermöglichenden Umstände? Einerseits war Frankreich bereits ein modernes, industrialisiertes Land – Voraussetzung für eine Wählerschaft, die institutionelle Errungenschaften (mindestens den Status quo) verteidigen will. Zudem scheint es notwendig zu sein, dass eine dynamische, populäre Führungspersonlichkeit wie General de Gaulle auf die Bühne tritt, der als Einziger in der Lage war, eine Koalition aus ursprünglich verfehdeten Mitte-Rechts-Eliten zu schmieden, begünstigt durch die vorhergehende Algerienkrise. Aber immer gehört auch eine gehörige Portion Glück dazu, ökonomisches und anderes.

Einige abschließende Bemerkungen

- [30] [Zusammenfassung. Vergleich der hier vorgestellten Konzepte mit denen anderer Forscher, den ich (A.S.) nur auszugsweise wiedergebe]
- [32] Elitenausgleiche und Konvergenz befassen sich vorwiegend mit politischen Institutionen und Spielregeln, mit denen die *Eliten* leben können. Ob breitere Teile der Bevölkerung davon profitieren, ist kein Teil der Konzeption, und auch historisch ist es zweifelhaft, ob außer den Eliten jemand unmittelbar groß profitiert hat.
- [33] Guillermo O'Donnell und Philippe C. Schmitter definieren mit dem „Elitenpakt“ ein dem unsrigen ähnliches Konzept. Ein solcher Pakt ist eine explizite, nicht notwendig öffentliche Vereinbarung innerhalb einer Gruppe von Akteuren, welche auf der Basis gegenseitiger Garantien für die „vitalen Interessen“ der beteiligten Parteien die Bedingungen der Machtausübung (re)definiert. Zwischen einem Pakt und unseren Ausgleichen gibt es einige wichtige Unterschiede: (1) Ein Pakt ist spezifischer und schließt nicht unbedingt alle bedeutenden Eliten mit ein. Mit Verweis auf Antonio Gramsci verweisen Schmitter und O'Donnell darauf, dass es je verschiedene Pakte für das „militärische Moment“, das „politische Moment“ und das „ökonomische Moment“ geben sollte. In ähnlicher Weise argumentiert Terry Karl. Unser Konzept fokussiert auf das „politische Moment“. Wir glauben nicht, dass militärische oder ökonomische Pakte unverzichtbar sind. Manchmal spielen sie eine Rolle im Elitenausgleich, manchmal nicht.
- [34] Elitenpakte und Elitenausgleich unterscheiden sich auch in ihren praktischen und normativen Folgerungen. Terry Karl sieht Pakte sehr kritisch, als gezieltes Mittel, andere politische Wettbewerber (weiterhin) von der Macht fernzuhalten und sich wirtschaftliche Vorteile zu sichern. Er kritisiert auch die Art und Weise, wie „undemokratisch“ sie zustande kämen. Unsere Herangehensweise unterscheidet sich in zwei Aspekten: (1) Nur das Konzept einer „Direkten Demokratie“ erfordert, dass Entscheidungen in öffentlichen Foren getroffen werden. Eine prozedurale Konzeption von Demokratie kann private Verhandlungen zwischen Eliten nicht nur akzeptieren, sondern sogar als demokratische Routine betrachten, solange diese Eliten politisch dafür zur

Verantwortung gezogen werden können. (2) Wenn „Pakte“ gezielt wichtige Eliten und soziale Gruppen ausschließen sollen, dann sind sie bereits in ihrer Stoßrichtung antidemokratisch und führen zu „begrenzten“ oder Pseudo-Demokratien. Aber nicht alle Elitenausgleiche sind derart exklusiv oder restriktiv, wie die Beispiele Spanien, Großbritannien und Schweden zeigen. Dank ihrer Breite und ihrer Sicherheitsgarantien für alle wichtigen Eliten können sie den Weg zu einer konsolidierten Demokratie ebnen. In einer Formulierung von Adam Przeworski sind sie „ein zufälliger institutioneller Kompromiss“ und nur in dieser Form konsistent mit Demokratie, wohingegen Pakte „substantielle Kompromisse“ sind.

Ein Überblick (Schlusskapitel)

Michael Burton, Richard Gunther und John Higley

[...]

Theorie-Ernte

[339] Verschiedene Einsprüche gegen unser Konzept:

(1) Könnte unsere konsensuell einige Elite möglicherweise nur ein Nebenprodukt einer bestimmten demokratischen politischen Kultur sein, welche dann die eigentliche kausale Vorbedingung wäre? Wir haben einige Beispiele, wo es zu Ausgleichen kam, ohne dass es eine demokratische politische Kultur (oder nur eine sehr schmale) gegeben hätte. Das heißt nicht, dass eine vorhandene demokratische politische Kultur für die praktischen Verhältnisse keine Rolle spielen würde, sie kann einem Elitenausgleich förderlich sein. Aber sie spielt unseres Erachtens keine größere kausale Rolle.

(2) Einfache Versionen der Modernisierungstheorie liefern ebenfalls keine adäquaten Erklärungen dazu, wann und warum es zu Elitenausgleichen kommt oder nicht. Zu jeder Richtung gibt es Gegenbeispiele. Das heißt wiederum nicht, dass der Modernisierungsgrad keine Rolle spielen würde. Die Bedeutung des Modernisierungsgrades für die Massenmobilisierung ist gut dokumentiert. Es ist hilfreich, wenn die Wähler „etwas zu verlieren haben“. Aber es gibt keinen einfachen Zusammenhang.

(3) In ähnlicher Weise versagen marxistische und neo-marxistische Modelle bei der Erklärung, wann Elitenausgleiche zustande kommen und wann nicht. Klassengegensätze haben keinen systematischen Einfluss auf Elitenstrukturen und -beziehungen. Zudem haben noch viele weitere Gegensätze und Heterogenitäten – persönliche, inter- und intraorganisationale, regionale, ethnische, religiöse – einen wenigstens so großen Einfluss wie Klassengegensätze.

[341] Wir fokussieren hier auf spezifischere, kurzzeitige und kontingente Umstände. Alan Knight betont die Bedeutung des „Zusammentreffens“ von Umständen und Akteuren für Mexiko. Unser Framework legt die Betonung auf konkrete historische „Erblasten“ von Konflikten, auslösende Krisen und die zentrale Rolle von fähigen und altgedienten Führungspersönlichkeiten in Elitenausgleichen. Unsere Fallstudien haben noch weitere Aspekte hervorgebracht:

(a) Stark fragmentierte Eliten können ein Problem sein. Es gibt dann zu viele Verhandlungspartner (Brasilien, Peru), vor allem auch Verhandlungspartner an den extremen Flanken der Gesellschaft, welche von Verhandlungsversuchen der Mitte profitieren können, indem sie diejenigen aufnehmen, die empört über die „verhandelnden Verräter“ sind.

(b) Wenn Eliten nicht stark in kohärenten und machtvollen Organisationen verankert sind, werden sie möglicherweise nicht als gültige Stellvertreter anerkannt, und die getroffenen Vereinbarungen halten nicht. Auch können schwache Führer zu zögerlich mit den eigentlich notwendigen Konzessionen sein, weil sie schnell unter dem Verdacht des „Einknickens“ stehen und ihre Position einbüßen. Auch die Langfristigkeit von Vereinbarungen wird davon beeinflusst. Wenn die Regierung beispielsweise keine Kontrolle über Polizei und Armee hat, welche ungehindert Linke attackieren, wird es schwierig. Umgekehrt haben sehr disziplinierte kommunistische Parteien in Spanien, Uruguay und Italien ihre Anhänger erfolgreich unter Kontrolle gehalten und in den entscheidenden Momenten demobilisiert. Damit haben sie unverzichtbare Beiträge zur demokratischen Konsolidierung geleistet.

(c) Was ziemlich deutlich geworden ist, ist die große Verantwortung der nationalen Eliten für den erfolgreichen oder erfolglosen Versuch, den notwendigen Grad an Konsens und Einigkeit zu erzielen. Massenmobilisierung kann es für Eliten schwierig machen, Kompromisse zu erzielen, kann zu ihrer Fragmentierung beitragen und ihre Organisationen schwächen. Aber wir sehen kaum Evidenz für die klassisch elitistische Aussage, dass das Verhalten der Masse das größere Hindernis auf dem Weg zur Demokratie sei. Das Erreichen einer konsolidierten Demokratie hängt in erster Linie von den Entscheidungen und Fähigkeiten der Eliten ab.

[343] Verschiedene Forscher betonen das ebenfalls, stellen aber gleichzeitig infrage, dass man das in *einem* kohärenten theoretischen Modell fassen könne. Aber das kann doch nicht bedeuten, dass man die Theoriebildung deshalb einstellt. Ohne theoretisches Modell kann man weder vernünftig forschen noch Politikvorschläge machen. Deshalb haben wir mal einen Aufschlag gemacht.