

Legitimation durch Performanz? Zur Output-Legitimität in Autokratien

Schmidt, Manfred G.

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Hannah-Arendt-Institut für Totalitarismusforschung e.V. an der TU Dresden

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Schmidt, M. G. (2012). Legitimation durch Performanz? Zur Output-Legitimität in Autokratien. *Totalitarismus und Demokratie*, 9(1), 83-100. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-384492>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Legitimation durch Performanz? Zur Output-Legitimität in Autokratien

Manfred G. Schmidt



Prof. Dr. rer. pol. Manfred G. Schmidt, geb. 1948, Professor für Politische Wissenschaft an der Universität Heidelberg. Studium der Anglistik und der Politikwissenschaft, 1975 Promotion, 1981 Habilitation. Schwerpunkte in Forschung und Lehre: Politik in der Bundesrepublik Deutschland; Demokratietheorien; Sozialpolitik im historischen und internationalen Vergleich.

Abstract

This article explores the role of the output legitimacy in autocracies. A review of recent contributions to the study of autocracies and the analysis of data on outputs and outcomes do not support the view that autocracies are capable of generating a high level of output legitimacy through high levels of political performance. A wider range of barriers such as performance dilemmas, resource constraints, deficient processing of information, and trade-offs tend to inhibit the generation of large-scale output legitimacy in most autocracies. The solution suggested by rational choice institutionalism for the “dictator’s dilemma”, namely repression and political exchange, is, thus, in most cases either not feasible or feasible only in a limited, non-sustainable fashion. These findings lend support to the view that non-democracies suffer from a comparative structural “autocracy disadvantage”. Autocratic leaders are therefore faced with the difficult task of having to choose between alternative modes of legitimation – as long as they prefer to escape the “dictator’s dilemma” – or acceptance of the dictator’s dilemma and increasing levels of repression in order to sustain power.

I. Einleitung

Inwieweit stützen sich Autokratien¹ auf Output-Legitimität – im Sinne eines Legitimitätsglaubens, der aus der Anerkennungswürdigkeit und faktischen Anerkennung der politischen Produkte und Politikergebnisse der Herrschenden erwächst? Spielt Output-Legitimität² in autokratischen Regimen überhaupt eine nennenswerte Rolle? Oder begnügen sich autokratische Machthaber damit, ihre Position mit Repression und Ideologie zu sichern, so eine Auffassung vor allem

-
- 1 Autokratie ist in diesem Beitrag der Sammelbegriff für autoritäre und totalitäre Spielarten und für ideokratische und nicht-ideokratische Varianten.
 - 2 Output-Legitimität wird in diesem Essay im engeren, auf den materiellen innenpolitischen Output zielenden Sinn verwendet, während das weitere Begriffsverständnis die Anerkennungswürdigkeit und faktische Anerkennung von Verheißungen, wie sie typischerweise in Legitimierungsbestrebungen von Ideokratien vorkommen, einschließt.

der älteren Totalitarismustheorie,³ vielleicht ergänzt um Kooptation und um Vorteilsgewährung für ihre „Gewinnerkoalition“?⁴

Das sind die Leitfragen dieses Beitrages. Er basiert auf der Auswertung der neueren Literatur zur Autokratieforschung, analysiert neue vergleichende Daten zur politischen Performanz von Autokratien und Demokratien und ergänzt sie um eine Untersuchung der Zielkonflikte, in die sich das Streben nach Output-Legitimität in der DDR verstrickte.

Gegliedert ist der Beitrag wie folgt: Legitimierungsbestrebungen und Legitimitätslücken in Autokratien werden im zweiten Abschnitt erörtert. Ihre strukturellen Legitimitätslücken erzeugen das „Dilemma des Diktators“. Einer einflussreichen Sichtweise zufolge kann dieses Dilemma dadurch gelöst werden, dass Repression und Ideologie durch politischen Tausch ergänzt werden (Abschnitt III). Dass dies gelingt, ist allerdings zweifelhaft – nicht zuletzt aufgrund von Performanzdilemmatas, Lernschwächen und Zielkonflikten, in die sich Autokratien beim Streben nach Output-Legitimität verheddern (Abschnitte IV und V). Auch die vergleichende Analyse des Wirtschaftswachstums in Autokratien und Demokratien zeigt – von Ausnahmen abgesehen – keinen Autokratievorteil (Abschnitt VI). In die gleiche Richtung weist die Untersuchung der legitimierenden und delegitimierenden Wirkungen der Sozialpolitik der DDR. Dieser Fall ist besonders aufschlussreich für das Streben nach Output-Legitimität in Autokratien, weil in der DDR Repression und politischer Tausch, scheinbar die Lösung für das „Dilemma des Diktators“, zu großer Blüte gelangt waren, aber am Ende nicht die gewünschte Legitimität erzeugten (Abschnitt VII). Eine Zusammenfassung der wichtigsten Befunde und Schlussfolgerungen beschließen den Beitrag (Abschnitt VIII).

II. Legitimierungsstreben und strukturelle Legitimitätslücke der Autokratien

Zwei Annahmen liegen diesem Essay zugrunde: Der ersten Annahme zufolge streben auch Autokratien nach Legitimität. Meist zielen sie auf Anerkennung aus einem Kreis der Staatsbürger, der größer als ihre Gewinnerkoalition⁵ ist. Diese Annahme stützt sich empirisch auf Befunde der neueren Autokratiefor-

3 Vgl. insbesondere Carl J. Friedrich/Zbigniew Brzezinski, Die allgemeinen Merkmale der totalitären Diktatur. In: Bruno Seidel/Siegfried Jenkner (Hg.), Wege der Totalitarismusforschung, Darmstadt 1974, S. 600–618; Carl J. Friedrich/Zbigniew Brzezinski, Die Stufen der Entwicklung und die Zukunft. In: Seidel/Jenkner (Hg.), Wege, S. 618–634.

4 Vgl. Bruce Bueno de Mesquita u. a., The Logic of Political Survival, Cambridge 2003, S. 8.

5 Vgl. Bueno de Mesquita u. a., Political Survival.

schung⁶ und begrifflich-theoretisch auf Max Webers Lehrsatz vom Legitimitäts-
glauben als einem zentralen, schier allgegenwärtigen Herrschaftserfordernis:
„Keine Herrschaft begnügt sich, nach aller Erfahrung, freiwillig mit den nur
materiellen oder nur affektuellen oder nur wertrationalen Motiven als Chancen
ihres Fortbestandes. Jede sucht vielmehr den Glauben an ihre ‚Legitimität‘ zu
erwecken und pflegen“.⁷

Der zweiten Annahme zufolge ist den Autokratien eine strukturelle Legitimi-
tätslücke eigen. Diese Annahme legt der Vergleich von Autokratien mit Demo-
kratien,⁸ insbesondere mit intakten Demokratien,⁹ nahe: Diesem Vergleich
zufolge mangelt es den Autokratien an Legitimität. Viererlei ist für ihre Legitimi-
tätslücke verantwortlich:

1. Der Bevölkerungsanteil ihres Selektorats und ihrer Gewinnerkoalition ist viel
kleiner als in den Demokratien.
2. Die intermediären Institutionen und die Austauschprozesse zwischen Bür-
gern und Herrschern sind in den Autokratien in sozialer, zeitlicher und sach-
licher Hinsicht selektiv und insgesamt meist schwach und fragil.
3. Den Autokratien fehlt die Legitimierungskraft der Selbsterneuerung, die
durch regelmäßig stattfindende Wahlen und die Chance des Regierungswechs-
sels zustande kommt.

-
- 6 Vgl. nur Holger Albrecht/Rolf Frankenberger (Hg.), *Autoritarismus Reloaded, Neue Ansätze und Erkenntnisse der Autokratieforschung*, Baden-Baden 2010; Paul Brooker, *Non-Democratic Regimes*, 2. Auflage Basingstoke 2009; Paul Brooker, *Authoritarian Regimes*. In: Daniele Caramani (Hg.), *Comparative Politics*, 2. Auflage Oxford 2011, S. 110–118; Jennifer Gandhi, *Political Institutions under Dictatorship*, Cambridge 2008; Oliver Schlumberger, *Autoritarismus in der arabischen Welt. Ursachen, Trends und internationale Demokratieförderung*, Baden-Baden 2008.
 - 7 Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen 1922, S. 122.
 - 8 Vgl. Steffen Kailitz, *Die Regierungsform und die politischen Leistungen auf den Feldern Wohlfahrt, Sicherheit und Freiheit*. In: Gert Pickel/Susanne Pickel (Hg.), *Demokratisierung im internationalen Vergleich, Neue Erkenntnisse und Perspektiven*, Wiesbaden 2006, S. 195–210; ders., *Stand und Perspektiven der Autokratieforschung*. In: *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 19 (2009), S. 437–488; ders., *Macht der Autokratietyp einen Unterschied für die wirtschaftliche Entwicklung von Staaten?* In: ders./Patrick Köllner (Hg.), *Autokratien im Vergleich. Sonderheft der Politischen Vierteljahresschrift*, 47/2012, Baden-Baden 2012 (in Vorbereitung); Patrick Köllner, *Autoritäre Regime – Ein Überblick über die jüngere Literatur*. In: *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, 2 (2008), S. 351–366; Manfred G. Schmidt, *Demokratische und autokratische Regimeeffekte in Deutschlands Sozialpolitik*. In: *Zeitschrift für Sozialreform*, 52 (2006), S. 149–164; Stefan Wurster, *Sustainability and Regime Type: Do Democracies Perform Better in Promoting Sustainable Development than Autocracies?* In: *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften*, 9 (2011), S. 538–559.
 - 9 Intakte Demokratien meint „nicht-defekte“ Demokratien. Zum Konzept der „defekten Demokratie“ Wolfgang Merkel, *Systemtransformation, Eine Einführung in die Theorie und Empirie der Transformationsforschung*, 2. Auflage Wiesbaden 2010, S. 37–40.

4. Die Legitimitätslücke der Autokratien kann auch herrschaftssoziologisch bestimmt werden.¹⁰ Ihre offene Legitimitätsflanke ist allerdings nicht die traditionale Herrschaft und nicht notwendig die charismatische Herrschaft. Vielmehr können sich insbesondere intakte, stabile Erbmonarchien¹¹ auf den „Alltagsglauben an die Heiligkeit von jeher geltender Traditionen und die Legitimität der durch sie zur Autorität Berufenen“¹² stützen. Zudem zählen die Autokratien Regime in ihren Reihen, in denen die charismatische Herrschaft für Legitimitätsglauben und Fügsamkeit eines beträchtlichen Bevölkerungsteils sorgt. Der nationalsozialistische „Führerstaat“ ist ein Beispiel.¹³

Autokratien fällt es allerdings systematisch schwerer als Demokratien, eine legalrationale Herrschaft zu garantieren, die auf „dem Glauben an die Legalität gesetzter Ordnungen und des Anweisungsrechts des durch sie zur Ausübung der Herrschaft Berufenen“¹⁴ beruht und bei der sowohl das Verbandsmitglied als auch der Befehlende gehorcht.¹⁵ Die Schwäche oder das gänzliche Fehlen rechtstaatlicher Strukturen und die weit verbreitete Willkürherrschaft in den Autokratien ersticken den Glauben an die Rechtmäßigkeit der Herrschaftsordnung im Sinne des Typus der legalen Herrschaft meist schon im Keim.

III. Das „Dilemma des Diktators“

Die Legitimitätslücke ist Teil eines strukturellen Autokratienachteils.¹⁶ Doch im Unterschied zu den Demokratien verfügen autokratische Machthaber über Mittel, die ihre Legitimitätsschwäche ausgleichen können: Sie haben in der Regel viel mehr Spielraum für Kooptation und vor allem für Repression. Ferner ist ihre

10 Vgl. Weber, *Wirtschaft*, S. 122; ders., *Die drei reinen Typen der legitimen Herrschaft*. In: ders., *Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre*, Tübingen, S. 475–488.

11 Vgl. Gisela Riescher/Alexander Thumfart (Hg.), *Monarchien*, Baden-Baden 2008.

12 Weber, *Wirtschaft*, S. 124.

13 Vgl. Hans-Ulrich Wehler, *Der Nationalsozialismus. Bewegung, Führerherrschaft, Verbrechen 1919–1945*, München 2009; M. Rainer Lepsius, *The Model of Charismatic Leadership and its Applicability to the Rule of Adolf Hitler*. In: *Totalitarian Movements and Political Religions*, 7 (2006) 2, S. 175–190; M. Rainer Lepsius, *Max Weber, Charisma und Hitler*. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 24. 8. 2011, S. 3. Zur Kritik Ludolf Herbst, *Hitlers Charisma. Die Erfindung eines deutschen Messias*, Frankfurt a. M. 2010, der allerdings die charismatische Legitimitätsdimension weit unterschätzt. Zur Bedeutung charismaähnlicher oder -äquivalenter Formen „personaler Legitimation“ Uwe Backes, *Vier Grundtypen der Autokratie und ihre Legitimierungsstrategien*. In: Kailitz/Köllner (Hg.), *Autokratien im Vergleich*.

14 Weber, *Wirtschaft*, S. 124.

15 Weber, *Typen*, S. 476.

16 Das ist das autokratische Gegenstück zum „Demokratievorteil“ im Sinne von Morton Halperin/Joe Siegele/Michael M. Weinstein, *The Democracy Advantage. How Democracy Promotes Prosperity and Peace*, 2. Auflage London 2010.

Gewaltbereitschaft namentlich auch zur Herrschaftssicherung hoch. Bei den Spielarten der Ideokratie ist die Gewaltbereitschaft meist sogar extrem hoch. Kooptation, Repression und auch nur Androhung roher Gewalt reichen oft schon aus, um den Gehorsam zumindest der großen Masse der Bevölkerung zu erzwingen.

Doch für eine Herrschaft, die sich nur auf Repression stützt, ist ein hoher Preis zu entrichten. Laut dem Rational-Choice-Institutionalismus von Ronald Wintrobe gerät der Diktator in eine Zwickmühle, das „Dilemma des Diktators“.¹⁷ Repression erzeugt Furcht. Furcht macht die Untertanen und rivalisierende Gruppen fügsam. Doch sie veranlasst Untertanen und rivalisierende Führungsgruppen, ihre wahren Meinungen und Absichten vor dem Diktator zu verbergen. Hieraus erwächst für den Diktator ein schwerwiegendes Problem: Die Unkenntnis der wahren Meinung über seine Herrschaft bestärkt seine Furcht vor Putsch oder Aufstand. Um beide Probleme zu lösen, ergänzt der Diktator die Repression durch Vorteilsgewährung, um Loyalität zu erzeugen. Repression *und* Tausch lautet demnach die Stabilisierungsformel. Der Tausch gelingt allerdings nur, wenn der Diktator das Vertrauen der Adressaten gewinnt. Doch Vertrauen kann er nur durch übermäßige Investition in die Loyalität der Adressaten gewinnen, gewissermaßen durch fortwährende „Überbezahlung“ besonders wichtiger Gruppen, beispielsweise des Militärs. Im Ergebnis bringt eine Diktatur zwei Hauptklassen hervor: die Klasse der Repressionsadressaten und die privilegierte, gewissermaßen überbezahlte Klasse. Zwischen beiden Klassen ist eine Mittelklasse positioniert, die im Grundsatz mit jeder der beiden anderen Klassen paktieren kann. So buchstabiert Ronald Wintrobes „Political Economy of Dictatorship“ das „Dilemma des Diktators“.

Die Lehre vom „Dilemma des Diktators“ wirft allerdings Fragen auf. Ist der Diktator intelligent und lernfähig genug, um die Zwickmühle, in der er sich befindet, überhaupt wahrzunehmen? Oder verfängt er sich in den Verstrickungen der Macht, die Karl W. Deutsch mit den klugen Worten benannt hat, Macht sei die Fähigkeit, nicht lernen zu müssen?¹⁸ Und wenn er sich nicht verstricken sollte: Hat der Diktator überhaupt die Ressourcen, die für den Tausch erforderlich sind? Falls ja: Kann er diese Ressourcen tatsächlich zielgerichtet und ohne größere Nebenwirkungen einsetzen?

Ronald Wintrobe scheint diese Fragen zu bejahen: Er fügt allerdings hinzu, jede Autokratie reagiere auf das „Dilemma des Diktators“ unterschiedlich. Eine Autokratie des tyrannischen Typs antworte mit Repression und geringem Loyalitätsstreben. Die totalitären Autokratien setzten auf massive Repression und auf

17 Ronald Wintrobe, *The Political Economy of Dictatorship*, Cambridge 2000, S. 335–337; ders., *Dictatorship: Analytical Approaches*. In: Carles Boix/Susan C. Stokes (Hg.), *The Oxford Handbook of Comparative Politics*, Oxford 2009, S. 363–394, hier 366 f., Übersetzung des Verfassers.

18 Vgl. Karl W. Deutsch, *The Nerves of Government. Models of Political Communication and Control*, London 1963, S. 247.

Loyalitätsgenerierung. Timokratien hingegen zielten auf Loyalitätsgenerierung auch bei geringer Repression. In Autokratien schließlich, in denen am Ende nur die Maximierung des Konsums des Diktators zähle – in Wintrobés Terminologie „tinpots“ – hätten Repression und Loyalität einen vergleichsweise geringen Stellenwert in der Herrschaftspraxis.

IV. Jenseits der „Political Economy of Dictatorship“

Laut Wintrobés „Political Economy of Dictatorship“ beruht der Fortbestand von Autokratien auf mehr als nur auf Repression oder Ideologie. Das leuchtet ein. Ebenso plausibel ist die These, dass die Mischung von Repression und politischem Tausch nach Autokratietypp variiert. Beide Thesen ebnen den Weg für die genauere Erkundung der Frage, ob Autokratien durch Output-Legitimität an diesem Tausch mitwirken und ihre Legimitätslücken füllen und – wenn ja – in welchem Ausmaß dies geschieht. Allerdings wird diese Erkundung die oben aufgeworfenen Fragen kritischer erörtern müssen, als bei Wintrobe geschehen. Mehrerelei ist dabei zu bedenken:

Erstens: Auf den ersten Blick scheint in Autokratien nicht der Legitimitätsglaube aller Bürger oder zumindest der großen Mehrheit der Bürger erforderlich zu sein, sondern nur der Legitimitätsglaube der Teilhabeberechtigten oder sogar nur der Mitglieder der Gewinnerkoalition im Sinne der Selektoratstheorie.¹⁹ Doch der Schein trügt. Es liegt im abstrakten Interesse des autokratischen Staates an sich selbst,²⁰ Legitimität auf Vorrat anzustreben und für eine Output-Legitimität zu sorgen, die weit über den Kreis der Gewinnerkoalition hinausreicht. Denn auch in Autokratien gilt: Je kleiner die Gewinnerkoalition (und je kleiner das Selektorat) und je größer der Anteil derer, die von der politischen Teilhabe und den privaten Gütern der Gewinnerkoalition ausgeschlossen sind, desto größer ist das relative Gewicht potenzieller Gegner des Regimes. Ein Staat „voll von Feinden“²¹ ist selbst für einen autokratischen Herrscher riskant: Ein solcher Staat ist hochgradig instabil. Das lehrt schon die aristotelische Staatsformenanalytik. Dies unterschätzt der Rational-Choice-Ansatz zur Autokratieforschung.

19 Vgl. Bueno de Mesquita u. a., *Political Survival*.

20 Die Wendung ist Claus Offes Konzept des „Interesses des Staates an sich selbst“ nachgebildet: Claus Offe, *Berufsbildungsreform, Eine Fallstudie über Reformpolitik*, Frankfurt a. M. 1975, S. 17.

21 Aristoteles, *Politik*, 3. Auflage Hamburg 1990, III 11, 1281b 30. Bei Aristoteles ist dies ein Gemeinwesen, in dem die vielen Armen von den öffentlichen Angelegenheiten ausgeschlossen sind, deshalb potenziell zu Feinden der Staatsverfassung werden und den Staat instabil machen.

Zweitens: Output-Legitimität kann nicht nur in der Innenpolitik angestrebt werden, sondern auch in der Außen- und Militärpolitik.²² Beispiele für Letzteres sind populäre Machtstaatspolitiken, populistische Mobilisierung nationaler Interessen oder Kriegsführung mit Massenunterstützung wie im Fall des Kriegseintritts des Deutschen Reichs im Jahre 1914 oder des Falklandkrieges der Regierung Thatcher. Aber auch die Profilierung als Friedensmacht oder als Ordnungsfaktor in den internationalen Beziehungen kann für Anerkennung sorgen.

Drittens: Weil zur Legitimität in Autokratien nur wenige belastbare und kaum vergleichbare Daten existieren,²³ kann die Output-Legitimität in diesen Regimen nur auf Umwegen und nur näherungsweise geschätzt werden. Im vorliegenden Beitrag gründet diese Schätzung auf Messlatten, die als Voraussetzung von allgemeiner innenpolitischer Output-Legitimität gelten: auf Indikatoren von (potenziell landesweiten, potenziell allen Staatsbürgern zugänglichen) Zuwächsen des „Wohlstands der Nationen“ im Sinne von Adam Smith.²⁴ Für die Verwendung des Wirtschaftswachstums spricht seine Multifunktionalität auch für Autokratien.²⁵ Es gewährleistet Teilhabechancen für einen nennenswerten Teil der Bevölkerung – auch jenseits der Gewinnerkoalition des Regimes. Es stellt zudem Ressourcen für die Machthaber bereit, die sowohl zur Belohnung von Wohlverhalten als auch zur Kooptation und zur Finanzierung des Repressionsapparates verwendet werden können. Für „elektorale Autokratien“ und den

-
- 22 Vgl. Heike Holbig, Die globale Finanzkrise in China: Nationale und Internationale Dimensionen der Legitimität autoritärer Herrschaft. In: Albrecht/Frankenberger (Hg.), *Autoritarismus Reloaded*, S. 227–248; Marianne Kneuer, Die Suche nach Legitimität. Außenpolitik als Legitimationsstrategie autokratischer Regime? In: Kailitz/Köllner (Hg.), *Autokratien im Vergleich*; Janka Oertel, *Foreign Policy and Regime Legitimacy – China as a Responsible Peacekeeper?* vorgetragen auf der 6th ECPR General Conference, Reykjavik 2011.
- 23 Hierzu instruktiv Gert Pickel, Staat, Bürger und politische Stabilität: Benötigen auch Autokratien politische Legitimität? In: Albrecht/Frankenberger (Hg.), *Autoritarismus Reloaded*, S. 179–200 und Susanne Pickel/Toralf Stark, Politische Kultur(en) von Autokratien. In: Albrecht/Frankenberger (Hg.), *Autoritarismus Reloaded*, S. 201–226.
- 24 Die Messung erfolgt in diesem Essay über Indikatoren materieller Politiken und ihrer „Outcomes“. Im Folgenden geschieht dies – nicht systematisch und repräsentativ, sondern aus pragmatisch-arbeitsökonomischen Gründen – überwiegend anhand des langfristigen Wirtschaftswachstums, des Human Development-Indexes und bereichsweise an Indikatoren sozialpolitischer Anstrengungen. Zu den Details UNDP (United Nations Development Programme), Bericht über die menschliche Entwicklung 2010, Berlin 2010; Manfred G. Schmidt, Staatstätigkeit in Autokratien und Demokratien. In: Kailitz/Köllner (Hg.), *Autokratien im Vergleich*. Die Messung ist mit der heroischen, spätestens seit Seymour Martin Lipset, *Political Man. The Social Bases of Politics*, Baltimore 1981 (Erstausgabe 1960) aber vielfach verwendeten Annahme verknüpft, dass ein politisch weithin sichtbarer Output von einem größeren Teil der Bevölkerung als legitimitätsstiftende Effektivität gewertet wird.
- 25 Vgl. Martin Brusis, Ökonomische Interessenvertretung in elektoralen Autokratien, Ein Vergleich postsowjetischer Staaten. In: Kailitz/Köllner (Hg.), *Autokratien im Vergleich*.

„kompetitiven Autoritarismus“ kann das Wirtschaftswachstum überdies als Ressource für den Kampf um Wählerstimmen genutzt werden.²⁶

Viertens: Im Unterschied zu Ronald Wintrobes „Political Economy of Dictatorship“ ist anzunehmen, dass das Streben nach (wirtschafts- und sozialpolitischer) Output-Legitimität nicht alle Autokratien kennzeichnet. Nach Outputsteigerung, um Legitimität zu erzeugen, streben in erster Linie nur die Autokratien, die eine ökonomische Lösungsstrategie gewählt haben. Die kommunistischen Weltanschauungsdiktaturen gehören zu dieser Gruppe: Sie erhofften sich die Entfaltung der Produktivkräfte auf planwirtschaftlicher, sozialistischer Grundlage. Ökonomische Lösungsstrategien kennzeichnen auch Modernisierungsdiktaturen, die nach wirtschaftlicher Entwicklung auf kapitalistischer Grundlage streben. Auch den Konjunkturaufschwung und den raschen Abbau der Massenarbeitslosigkeit im NS-Staat ab 1933 wird man hierzu rechnen dürfen. Auf ökonomische Lösungsstrategien zielen schließlich diejenigen autokratischen Rentierstaaten, deren wirtschaftliche und finanzielle Hauptgrundlage die Renten aus dem Export von Rohstoffen sind, insbesondere die Erdöl exportierenden Länder.²⁷

Schließlich ist zwischen Wollen und Können zu unterscheiden. Viele autokratische Machthaber streben nach Output-Legitimität, doch etliche scheitern dabei und müssen beträchtliche Nebenwirkungen und Folgeprobleme in Kauf nehmen.

V. Performanzdilemmas

Das Streben nach Output-Legitimität verspricht Chancen und birgt erhebliche Risiken für Autokratien. Wer nach Output-Legitimität strebt, riskiert „performance dilemmas“²⁸ – Zwickmühlen infolge von erfolglosem und von erfolgreichem Streben nach einem Leistungsprofil, das Legitimität stiftet.

26 Vgl. Andreas Schedler (Hg.), *Electoral Authoritarianism. The Dynamics of Unfree Competition*, Colchester 2006; Steven Levitsky/Lucan A. Way, *Competitive Authoritarianism. Hybrid Regimes after the Cold War*, New York 2010.

27 Nicht zu dieser Gruppe gehören Regime, in denen Fragen der Output-Legitimität hintergestellt werden – etwa aufgrund besonderer Gewalttätigkeit der Herrscher, wie im Stalinismus oder im Pol Pot-Regime oder weil alternative Legitimierungsquellen vorhanden sind. Theokratien zählen am ehesten hierzu, vor allem dezidiert antimodernistische Theokratien (Mario Ferrera/Ronald Wintrobe [Hg.], *The Political Economy of Theocracy*, New York 2009), ferner „nichtstationäre Banditenregime“ im Sinne von Mancur Olson, *Dictatorship, Democracy and Development*. In: *American Political Science Review*, 87 (1993), S. 567–576. Dies sind extrem ausbeuterische, zerstörerische Herrscher, die nach der Ausplünderung ihrer ökonomischen Basis weiterziehen („roving bandits“ im Unterschied zum „stationary bandit“) und allgemein Autokratien mit einem kleinen Selektorat und sehr kurzem Zeithorizont.

28 Vgl. Samuel P. Huntington, *The Third Wave, Democratization in the Late Twentieth Century*, London 1991, S. 50; zum damit verwandten, spezielleren Fall des „Innova-

Dass Performanzversagen riskant ist, liegt auf der Hand. Es weckt Zweifel an Eignung und Glaubwürdigkeit der politischen Führung. Diese Zweifel wiegen umso schwerer, wenn sie Autokratien betreffen, die typischerweise beanspruchen, omnipräsent und schier omnipotent zu sein.

Riskant kann allerdings auch das erfolgreiche Streben nach Performanzsteigerung sein. Vier Risiken treten in diesem Fall häufig auf:²⁹

1. Verletzbarkeit gegenüber externen Faktoren jenseits der Kontrolle des Regimes, z. B. weltwirtschaftlich verursachten Rezessionen,
2. Verwundbarkeit gegenüber Herausforderern, die den Bürgern größeren Nutzen in Aussicht stellen,
3. steigende, letztlich unerfüllbare Erwartungen an immer bessere Performanz,
4. schließlich kann das Streben nach Performanz, beispielsweise eine rasch voranschreitende wirtschaftliche Entwicklung, neue Gruppen entstehen lassen, die mit ihren Anforderungen das autokratische Regime mit neuem Stress konfrontieren.

VI. Autokratievorteil oder Autokratienachteil beim politischen Tausch? Testfall Wirtschaftswachstum

Output-Legitimität erfordert vorzeigbare Ergebnisse bei der Politikproduktion (policy output) und bei den Politikresultaten (policy outcome), beispielsweise in der Sozial- und der Wirtschaftspolitik. Zudem verlangt sie, dass diese Produkte und Ergebnisse von einem beträchtlichen Teil der Bürger wahrgenommen und als anerkennungswürdigen Erfolg des autokratischen Regimes gedeutet werden. Ob diese Voraussetzungen aber in den Autokratien erfüllt werden, ist fraglich. Denn vielen von ihnen mangelt es an den erforderlichen Ressourcen einer leistungsfähigen Sozial- und Wirtschaftspolitik. Vielen Autokratien fehlt es zudem an glaubwürdiger Kommunikation zwischen Herrschenden und Beherrschten. Das gilt insbesondere für Autokratien, die sich nicht auf traditionale oder auf charismatische Herrschaft stützen können. Die meisten Autokratien laborieren zudem an geringer Steuerungs- und Vollzugsqualität.³⁰ Gemessen an den „Worldwide Governance Indicators“³¹ beispielsweise findet sich die übergroße Mehrzahl der Autokratien³² auf der unteren Hälfte der Rangplätze. Es gibt nur

tionsdilemmas“ siehe Christian Göbel, Das Innovationsdilemma und die Konsolidierung autokratischer Regime. In: Kailitz/Köllner (Hg.), Autokratien im Vergleich.

29 Vgl. Huntington, *Third Wave*, S. 50 ff.; Brooker, *Non-Democratic Regimes*.

30 Vgl. Daniel Kaufmann/Aart Kraay/Massimo Mastruzzi, *Governance Matters VIII, Aggregate and Individual Governance Indicators 1996–2008*, Washington D. C. 2009.

31 Vgl. Kaufmann/Kraay/Mastruzzi, *Governance Matters*.

32 Gemessen durch Skalenwerte von 5, 6 oder 7 auf der Political Rights-Skala von Freedom House: Arch Puddington, *The Freedom House Survey for 2010 – Democracy under Duress*. In: *Journal of Democracy*, 22 (2011) 2, S. 17–31.

wenige Ausnahmen, allen voran Singapur, das im Lichte des Durchschnitts der Governance-Messlatten auf Rangplatz 24 liegt. Mit erheblichem Abstand folgen Katar (Platz 54), die Vereinigten Arabischen Emirate (Platz 67), Oman (Platz 74) und Bahrain (Platz 88).

Nicht wenige Autokratien streben nach ökonomischer Entwicklung. Doch viele von ihnen besitzen weder die hierfür erforderlichen Institutionen und Kapazitäten – gesicherte Eigentumsrechte und qualifizierte Arbeitskräfte beispielsweise – noch die politischen Instrumente.³³ Viele von ihnen wählen in ihrer Wirtschaftspolitik den falschen Zeitpunkt oder die falschen Mittel³⁴ – eine der Ursachen der höheren Volatilität des Wirtschaftswachstums in Autokratien. Manche Autokratien sind wirtschaftspolitisch leidlich erfolgreich, aber womöglich weniger erfolgreich als demokratische Nachbarstaaten. Und nur wenige autokratische Regime können eine auch längerfristig vorzeigbare wirtschaftspolitische Bilanz vorweisen.³⁵

Das Streben nach einem hohen wirtschaftspolitischen Leistungsprofil und nach hieraus erwachsender Output-Legitimität stößt in Autokratien offensichtlich vielfach an Grenzen. Mehr noch: Die ökonomische Leistungskraft der Autokratien ist – gemessen an der längerfristigen Entwicklung der Wirtschaft – nicht besser als die der Demokratien, mitunter schlechter.³⁶ Letzteres gilt auch für weite Teile der Sozialpolitik.³⁷ Weder hier noch anderswo ist ein struktureller Autokratievorteil in Sicht, sondern eher ein struktureller Autokratienachteil. Der Demokratie-Autokratie-Vergleich schürt Zweifel, ob die Autokratien überhaupt fähig sind, Politikprodukte in ausreichender Größenordnung hervorzu- bringen, die Legitimität stiften.³⁸

Es war eine besonders schmerzhaftes Lektion für die kommunistischen Weltanschauungsdiktaturen, die „den Westen“, also Demokratien mit kapitalistischer Wirtschaft, einholen und überholen wollten, dass die meisten kapitalisti-

33 Vgl. Herbert Obinger, *Politik und Wirtschaftswachstum. Ein internationaler Vergleich*, Wiesbaden 2004.

34 Vgl. Huntingtons Erläuterungen der Performanz- und Legitimitätsschwächen von autoritären Regimes, ders., *Third Wave*, S. 50 ff.

35 Zu den Lücken der Autokratieforschung gehört die systematische, durch den internationalen Vergleich untermauerte Analyse der Bedingungen, unter denen nicht-demokratische Regime mit vorzeigbarem politischen Leistungsprofil aufwarten können.

36 Vgl. die Überblicke bei Obinger, *Wirtschaftswachstum und Kailitz*, Unterschied sowie – zur Illustration – das Schaubild 1 im Online-Anhang.

37 Vgl. die instruktive Studie von James McGuire, *Wealth, Health, and Democracy in East Asia and Latin America*, Cambridge 2010. Auch der ökonomische und soziale Wandel im Sinne des Human Development Indexes (United Nations Development Programme, Bericht über die menschliche Entwicklung 2010, Berlin 2010, S. 182–185) ist mit den Indikatoren demokratischer bzw. autokratischer Regime nicht signifikant korreliert. Vgl. Schaubild 2 im Online-Anhang.

38 Dafür sprechen auch die Befunde aus vielen anderen Politikfeldern, vgl. Schmidt, *Staatstätigkeit*.

schen Ökonomien im Westen erheblich schneller wuchsen als die Wirtschaft der sozialistischen Staaten.³⁹

Nur relativ wenige Autokratien haben eine hohe ökonomische Leistung vorzuweisen.⁴⁰ Für sie gilt am ehesten die Vermutung, dass dort Output-Legitimität zustande kommt. Voraussetzungen des Erfolgs (im Sinne einer hohen, am Wirtschaftswachstum ablesbaren wirtschaftspolitischen Leistungskraft) sind insbesondere hohe Investitionen, gesicherte Eigentumsrechte, politische Stabilität, zurückhaltende Staatsintervention, leistungsfähige Bürokratie, geringe Korruption und ein relativ hoher Ausbildungsstand der Bevölkerung.⁴¹ Laut Herbert Obingers Studie zur Erforschung der politisch-institutionellen Grundlagen des Wirtschaftswachstums in entwickelten und weniger entwickelten Staaten von 1960 bis zur Jahrtausendwende qualifizieren sich nicht sonderlich viele Autokratien als wachstumsstark – unter ihnen Singapur, Hongkong und Indonesien.

Inwieweit Obingers Befund auch für andere Zeitspannen gilt, muss noch geprüft werden. Gemessen an den Daten des „United Nations Development Programme“ (UNDP) zum langfristigen Wirtschaftswachstum ist die Gruppe der wachstumsstarken Autokratien heterogener geworden: Zu ihnen gehören in den Jahren von 1970 bis 2008 insbesondere Singapur (mit einem jahresdurchschnittlichen realen Pro-Kopf-Wirtschaftswachstum von 5,0 Prozent) und die Volksrepublik China (7,9 Prozent) sowie – in alphabetischer Reihenfolge – unter anderen Ägypten (2,5 Prozent), Laos (3,4 Prozent), Libanon (4,0 Prozent), Oman (3,4 Prozent), Swasiland (3,7 Prozent), Tunesien (3,1 Prozent), die Vereinigten Arabischen Emirate (4,3 Prozent) und Vietnam (4,2 Prozent).⁴² Dass in zwei dieser Länder – Ägypten und Tunesien – 2010 bzw. 2011 größere Regimewechsel begannen, zeigt, dass relative Erfolge bei der wirtschaftlichen Entwicklung den Fortbestand eines politischen Regimes nicht garantieren. Andererseits signalisiert das sehr hohe Wirtschaftswachstum in China und Singapur eine Steigerung der ökonomischen Leistung, die – bei entsprechender Streuung der Früchte dieser Entwicklung – auch Output-Legitimität erzeugt. Doch das ist in Autokratien nicht die Regel, sondern eher die Ausnahme.

39 Vgl. Schaubild 3 im Online-Anhang, das auf den historisch und international vergleichbaren Daten von Angus Maddison, *The World Economy. Historical Statistics*, Paris 2003 beruht.

40 Zur Varianz des Leistungsprofils der sozialistischen Länder: Klaus von Beyme, *Ökonomie und Politik im Sozialismus*, München 1975.

41 Vgl. Obinger, *Wirtschaftswachstum*.

42 Vgl. *United Nations Development Programme*, Bericht, S. 240–244. Erheblich größer ist allerdings die Zahl der Autokratien, in denen die Wirtschaft entweder nur in unterdurchschnittlichem Tempo wächst oder stagniert oder schrumpft. Zur Differenzierung des Wirtschaftswachstums nach Autokratietypen, die hier aus Platzgründen unterbleibt, neuerdings Kailitz, *Autokratietyp*.

VII. Fallbeispiel DDR: Geplante und ungeplante Wirkungen: Legitimierung, Delegitimierung und Zielkonflikte

Das Streben nach Output-Legitimität kann ungeplante Wirkungen wie Delegitimierung und Verstrickung in Zielkonflikte haben. Ein lehrreiches Beispiel ist die Deutsche Demokratische Republik.⁴³ Ihre Partei- und Staatsführung hatte sowohl die Sozialpolitik wie auch den Repressionsapparat weit ausgebaut. Repression und politischer Tausch, Wintrobés Stabilisierungsformel für Autokratien, gelangte in der DDR zu besonders großer Blüte. Hat dies die erhoffte Output-Legitimität erzeugt? Wenn ja, wäre das Wasser auf die Mühlen von Wintrobés „Political Economy of Dictatorship“. Wenn nein, wüchsen die Zweifel an ihr und der Fähigkeit von Autokratien, für erfolgreichen politischen Tausch zu sorgen, zumal es sich bei der DDR um eine Autokratie mit einem relativ hohen Industrialisierungsgrad handelte – insoweit um einen Fall mit relativ günstigen Bedingungen für Output-Legitimität.

Vom Auf- und Ausbau der Sozialpolitik und ihrer Aufrechterhaltung auch unter den wirtschaftlich widrigen Umständen der 1980er Jahre hatten sich die Partei- und die Staatsspitze der DDR großen Nutzen erhofft. Voraussetzung und Ansporn wirtschaftlicher Leistungssteigerung sollte die Sozialpolitik sein und zudem Aushängeschild des DDR-Sozialismus nach innen wie nach außen. Auch hoffte man, die Sozialpolitik würde die Gehorsamsbereitschaft der Staatsbürger stärken, Bundesgenossen für die SED gewinnen und für mehr Legitimität, eine der Mangelwaren des SED-Staates, sorgen.⁴⁴ Dass die Sozialpolitik und die Arbeitsproduktivität überdies in einem wechselseitigen Gewinn bringenden Ver-

43 Vgl. Christoph Boyer/Klaus-Dietmar Henke/Peter Skyba (Hg.), *Deutsche Demokratische Republik 1971–1989. Bewegung in der Sozialpolitik, Erstarrung und Niedergang, Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945*, hg. vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales/Bundesarchiv, Band 10, Baden-Baden 2008; Dierk Hoffmann/Michael Schwartz (Hg.), *Deutsche Demokratische Republik 1949–1961, Im Zeichen des Aufbaus des Sozialismus, Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945*, hg. vom Bundesministerium für Gesundheit und soziale Sicherung/Bundesarchiv, Band 8, Baden-Baden 2004; Christoph Kleßmann (Hg.), *Deutsche Demokratische Republik 1961–1971. Politische Stabilisierung und wirtschaftliche Mobilisierung. Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945*, hg. vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales/Bundesarchiv, Band 9, Baden-Baden 2006; Manfred G. Schmidt, *Sozialpolitik der DDR*, Wiesbaden 2004; ders., *Social Policy in the German Democratic Republic*. In: ders./Gerhard Ritter, *The Rise and Fall of a Socialist Welfare State. The German Democratic Republic (1949–1990) and German Unification (1989–1994)*, Heidelberg 2012.

44 Dieses Muster ist natürlich nicht nur auf die DDR und andere kommunistische Weltanschauungsdiktaturen beschränkt, sondern kommt auch in anderen Kontexten zum Zuge – allen voran in den Erdöl exportierenden Rentierstaaten. Vgl. Schlumberger, *Autoritarismus*. Ein geradezu klassisches Beispiel für den erhofften Kauf von Stabilität durch höhere Sozialabgaben ist die im Zeichen der „Arabellion“ stehende Ankündigung der omanischen Regierung vom Dezember 2011, im folgenden Jahr 30 000 Arbeitsplätze für die Hochschulabsolventen dieses Jahres und weitere 50 000 Jobs für arbeitslose junge Omaner zu schaffen – um den Preis einer um 3,9 Prozentpunkte stei-

hältnis stünden, war eine weitere Hoffnung, die hinter der 1976 parteioffiziell in der Formel der „Einheit von Wirtschafts- und Sozialpolitik“ festgeschriebenen Programmatik stand.

Der Selbstdarstellung von Staat und Partei zufolge war der DDR-Sozialpolitik fortwährend Erfolg beschieden. „Erfolgsmeldungen“ waren auch in der DDR-eigenen sozialpolitischen Fachliteratur an der Tagesordnung. Die sozialwissenschaftliche Forschung im Westen neigte ebenfalls lange zur Meinung, die Sozialpolitik in der DDR habe zur Stabilisierung des SED-Regimes beigetragen. Besonders große Legitimierungswirkung schrieben diese Studien dem Recht auf Arbeit zu, das die große Masse der Bevölkerung in der DDR tatsächlich als „Errungenschaft“ einstufte. Und für die DDR-Sozialpolitik sprach im Urteil ihrer Bevölkerung, dass sie im Vergleich mit der Sozialpolitik der anderen sozialistischen Staaten im Allgemeinen günstig abschnitt. Darauf waren viele in der DDR stolz.⁴⁵

Genauere Untersuchungen der Sozialpolitik und der Legitimierungsthematik decken allerdings die Grenzen der Legitimierung durch Sozialpolitik und die Gegentendenzen auf. Die DDR-Sozialpolitik brachte nicht nur Anerkennung mit sich, sondern rief auch Protest hervor. Zudem schürte sie Neid und Missgunst bei denjenigen, die im Vergleich zu den Hauptadressaten der Sozialpolitik ungünstiger abschnitten, so insbesondere die Altersrentner. Zudem waren die Lücken der DDR-Sozialpolitik unübersehbar: Sie betrafen neben der Alterssicherung vor allem soziale Probleme jenseits der Hauptzielgruppen der DDR-Sozialpolitik: den produktions- und reproduktionswichtigen Gruppen – von den Werkträgern bis zu den Müttern.

Vor allem wirkte die Sozialpolitik der DDR sowohl legitimierend als auch entlegitimierend und zwar in zunehmendem Umfang. Für großen Unmut sorgten ihre offenkundigen Leistungsmängel. Diese Mängel spiegelt die hohe und größer werdende Zahl der Eingaben zu sozialpolitischen Themen wider. Ferner kam der Sozialpolitik der DDR eine „abnehmende Bindekraft“⁴⁶ zu. Mehrere war dafür verantwortlich: Der Glaube an die Stimmigkeit der SED-offiziellen Selbstdarstellung einer erfolgreichen Sozialpolitik schwand vor allem in den 1980er Jahren. Das zeigen Auswertungen der Eingaben zu sozialpolitischen Themen. Auch war für die abnehmende Bindekraft verantwortlich, dass die Sozialpolitik zwar Elementarbedürfnisse befriedigte, aber nicht den zunehmenden Bedarf an gehobenen Gütern und Dienstleistungen stillte. Zudem legten die DDR-Bürger mit zunehmendem Alter ihres Staates strengere Maßstäbe an.

genden Staatsquote, vgl. Oman erkaufte sich Stabilität durch höhere Sozialausgaben. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 27.12.2011, S. 12.

- 45 Vgl. Lutz Niethammer, Volkspartei neuen Typs? Sozialbiografische Voraussetzungen der SED in der Industrieprovinz. In: Probleme des Klassenkampfes, (1990) 80, S. 40–70.
- 46 M. Rainer Lepsius, Die Institutionenordnung als Rahmenbedingung der Sozialgeschichte der DDR. In: Hartmut Kaelble/Jürgen Kocka/Hartmut Zwahr (Hg.), Sozialgeschichte der DDR, Stuttgart 1994, S. 17–30.

Außerdem sah sich die Sozialpolitik einem größeren Legitimierungsbedarf gegenüber, den die Aufwertung des Sozialschutzgedankens nach dem Machtwechsel von Ulbricht zu Honecker hervorgerufen hatte. Überdies deutete die große Mehrheit der DDR-Bevölkerung die sozialpolitischen Leistungen zunehmend als eine Selbstverständlichkeit: Sie galten als Teil des einem jeden zustehenden „gerechten Lohnes“ und nicht als Anlass für besondere Anerkennung.

Vor allem aber führte der fortwährende Vergleich mit der Bundesrepublik Deutschland und der dortigen Wirtschafts- und Sozialpolitik der DDR-Bevölkerung vor Augen, dass es mit der eigenen „sozialistischen Sozialpolitik“ doch nicht sonderlich weit her war. Zudem bedeutete die nur mäßig hohe Produktivität der DDR-Wirtschaft einen großen Rückstand an volkswirtschaftlichem Wohlstand gegenüber dem Westen Deutschlands. Vor diesen Unterschieden schrumpften die „sozialen Errungenschaften“ des SED-Staates zu Wohltaten, welche die große Mehrheit der DDR-Bürger bereitwillig annahm – und doch bei erster Gelegenheit gegen die ersehnte volle Teilhabe an den Gütern der Marktwirtschaft und des Sozialstaats der Bundesrepublik Deutschland eintauschte.

Ein zweites Folgeproblem der „sozialistischen Sozialpolitik“, so die Selbstbeschreibung, kam hinzu: Sie verstrickte sich in schwere Zielkonflikte. Sie geriet insbesondere mehr und mehr in den Zielkonflikt zwischen Sozialschutz und wirtschaftlicher Effizienz.⁴⁷ Verantwortlich waren teils endogene, teils exogene Größen: einerseits die hohen Kosten des rigiden Kündigungsschutzes und der Arbeitsplatzgarantie sowie der zunehmenden sozialpolitisch motivierten Preissubventionen für Güter des täglichen Bedarfs, andererseits sich verschlechternde wirtschaftliche Rahmenbedingungen.

Mit der DDR-Sozialpolitik wurde ein weit ausgebauter, buchstäblich von der Wiege bis zur Bahre reichender Wohlfahrtsstaat mit insgesamt bescheidenem Leistungsniveau für die meisten Sozialpolitikempfänger geschaffen. Dieser Wohlfahrtsstaat aber brachte weder die erhoffte Legitimitätsstiftung noch die ersehnte „Einheit von Wirtschafts- und Sozialpolitik“ zustande. Vielmehr geriet er in einen wachsenden Konflikt mit dem Ziel der ökonomischen Effizienz. Dieser Konflikt konnte aufgrund der „weichen Budgetschränke“⁴⁸ der sozialistischen Planwirtschaft lange überdeckt werden. Mit dieser Schranke („soft budget constraint“) garantierte der Staat den Betrieben der sozialistischen Planwirtschaft das wirtschaftliche Überleben auch bei chronischem Verlustgeschäft etwa infolge von Überlastung mit sozial- oder beschäftigungspolitischen Aufgaben. Die „weiche Budgetschränke“ bestand im Wesentlichen aus Subventionen, Steuererleichterungen, weichen Krediten und anderen Vergünstigungen. Diese Politik trug in starkem Maße zur Verschuldung der DDR bei, insbesondere zur hochrisikanten Verschuldung in Hartwährungsländern.

47 Dies ist eine Unterform des von Arthur M. Okun, *Equality and Efficiency. The Big Tradeoff*, Washington, D. C. 1975 analysierten „equality-efficiency trade-off“.

48 János Kornai, *The Soft Budget Constraint*. In: *Kyklos*, 39 (1986), S. 3–30; ders., *The Socialist System. The Political Economy of Communism*, Princeton 1992.

Es bedarf der Erklärung, warum der Zielkonflikt zwischen Sozialschutz und ökonomischer Effizienz bis zum Ende der DDR nicht korrigiert wurde, obwohl er Fachleuten der Planwirtschaft seit den 1970er Jahren bekannt war. Die ausbleibende Fehlerkorrektur war genuin politischen Gründen geschuldet: allen voran der historischen Mission, der sich die DDR-Führung verpflichtet sah, zudem ihrer Omnipräsens und ihren Omnipotenzphantasien, ferner dem Bemühen, alles zu vermeiden, was wieder in einen Aufstand wie im Juni 1953 führen könnte.⁴⁹

Die Geschichte der DDR-Sozialpolitik lehrt, dass selbst eine aufwendige Sozialpolitik trotz Teilerfolgen nicht notwendig stabile, belastbare, dauerhafte Legitimitätsstützen schafft. Sie lehrt ferner, dass ein solches Streben am Ende in abnehmender Legitimierung, zunehmendem Protest und schweren wirtschaftspolitischen Folgeproblemen münden kann und tatsächlich mündete.

Dieses Ergebnis ist von besonderem Wert für die Erkundung von Output-Legitimität in Autokratien: Gewonnen wurde es an einem Staat, der, nach dem Stand der ökonomischen Entwicklung, dem Lebensstandard der Bevölkerung und den sozialpolitischen Anstrengungen zu urteilen, zu den leistungsstärkeren Autokratien zählte. Und dennoch wurde das Ziel, Legitimität durch Performanz zu erzeugen, letztendlich verfehlt. Auch dieser Befund stärkt die Zweifel an der These, wonach Autokratien befähigt sind, in großem Maße und nachhaltig Output-Legitimität zu erlangen und zu sichern.

VIII. Fazit

Welche Rolle spielt die Output-Legitimität in Autokratien? So wurde in diesem Essay gefragt. Acht Befunde sind besonders berichtenswert:

Erstens: Die Befunde stützen die These, dass autokratische Machthaber in der Regel danach streben, ihre Position nicht allein mit Repression oder mit Unterdrückung und Ideologie zu sichern, sondern auch mit politischem Tausch, um hierdurch Fügsamkeit und möglichst auch Legitimität zu erzeugen.

Zweitens: Ein hohes politisches Leistungsprofil und hieraus erwachsende Output-Legitimität können im Prinzip die strukturellen Legitimitätslücken der Autokratien verringern. Das aber scheint in Autokratien nicht die Regel zu sein. Die Ausnahmen bestätigen die Regel.

Drittens: Wollen ist nicht gleich Können. Auch beim Streben nach Output-Legitimität kommen viele Autokratien nicht allzu weit, etliche bleiben stecken, manche kehren um, nur wenige gelangen ins Ziel. Der Weg zur Output-Legitimität ist steinig und lang: Output-Legitimität erfordert sowohl hohe politische Leistungen als auch die Honorierung dieser Leistungen durch die Bürger als aner-

49 Vgl. Schmidt/Ritter, Rise and Fall.

kennungswürdige und anzuerkennende Qualität. Doch ein hohes politisches Leistungsniveau ist nur einem kleinen Teil der Autokratien beschieden.

Viertens: Und selbst wenn ehrgeizige Leistungsziele erreicht werden, beispielsweise ein hohes Wirtschaftswachstum oder ein weit ausgebauter Wohlfahrtsstaat, ist der Legitimitäts'ertrag nicht gesichert. Von Letzterem zeugt die DDR-Sozialpolitik. Und von beiden kündigt das Huntington'sche „Performanzdilemma“: Riskant kann sowohl das erfolglose Streben nach Performanz wie auch das erfolgsgekrönte Streben sein.

Fünftens: Die Autokratien können nicht auf einen systematischen Autokratievorteil zählen, den ihnen manche Beobachter angesichts zentralisierter Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse mit wenigen Vetospielern und Mitregenten zuschreiben. Das schließt Erfolgswfälle mit einem hohen Wirtschaftswachstum unter den Autokratien wie Singapur oder die Volksrepublik China nicht aus.

Sechstens: Ob die Output-Legitimität die strukturelle Legitimationslücke der Autokratien schließen kann, konnte in diesem Beitrag mangels valider Daten zum Legitimitäts'glauben in diesen Ländern nicht treffsicher beantwortet werden. Allerdings untermauern die hier vorgestellten Überlegungen die Zweifel an der Fähigkeit zumindest der großen Mehrheit der Autokratien, ihre Legitimationsschwäche durch innenpolitische Leistung und hieraus erwachsende Output-Legitimität in großem Umfang, nachhaltig und weit über ihre Gewinnerkoalitionen und ihr Selektorat hinaus zu beheben. Das schließt weder erfolgreiche Legitimitätsstiftung bei der regimespezifischen Gewinnerkoalition noch Erfolge in einzelnen Politikfeldern aus. Das lehren beispielsweise die Autokratien, die sich hoher Wirtschaftswachstumsraten rühmen können, wie die Volksrepublik China, oder Autokratien mit hoher Budgetdisziplin, wie einige Erdöl exportierende Rentierstaaten, beispielsweise Saudi-Arabien.⁵⁰

Siebtens: Großflächige, nachhaltige Output-Legitimität scheint aber in den Autokratien nicht die Regel zu sein. Messungen der Governance-Qualität bestärken den Zweifel. Auch bei diesen Messlatten spricht für die Autokratien wenig.

Achtens: Output-Legitimität ist in Autokratien fraglich, soweit es um mehr geht als nur um die Befriedung der Angehörigen der Gewinnerkoalition und des Selektorats.⁵¹ Damit wecken die Befunde dieses Essays auch Zweifel an der Art und Weise, wie der Rational-Choice-Institutionalismus das „Dilemma des Diktators“ konstruiert und zu lösen beansprucht. Offenbar lässt diese Zwickmühle dem Diktator mehr Optionen als es die Theorie vermutet.

Ob sich durch die Analyse der Außenpolitik von Autokratien ein anderes Bild ergibt, muss an dieser Stelle offen bleiben. Wenn aber die Außenpolitik ebenfalls nicht mehr Output-Legitimität als die Innenpolitik zustande bringen sollte, liegt die Vermutung nahe, dass autokratische Machthaber trotz fehlender Output-

50 Vgl. Schlumberger, Autoritarismus; Wurster, Sustainability.

51 Vgl. Bueno de Mesquita u. a., Political Survival.

Legitimität zwei Optionen haben. Die erste ist diese: Die autokratischen Machthaber nehmen ihre Legitimitätsschwäche hin und arrangieren sich mit dem „Dilemma des Diktators“. Die zweite Option ist diese: Die autokratischen Machthaber streben danach, ihrer Legitimitätsschwäche auf andere Weise zu begegnen und hierdurch der Zwickmühle zu entgehen. Das Arsenal der dafür in Frage kommenden Instrumente und Schachzüge ist aufgrund des großen Spielraums für Willkürherrschaft in den Autokratien beachtlich. Zu ihm gehören Bestrebungen, Legitimität durch andere Produkte als materielle Politikresultate zu erlangen – durch symbolische Politik etwa, Heilsversprechen, Mobilisierung von ethnischer oder von nationalistischer Inklusion und Exklusion oder andere Techniken des Teilens-und-Herrschens.⁵² Zu diesem Arsenal gehören außerdem Kooptation einerseits sowie List, Täuschung und Betrug andererseits – und die Bereitschaft, den Machterhalt erforderlichenfalls durch Repression, großflächigen Einsatz von polizeilicher und militärischer Gewalt oder durch die Waffe des Hungers zu sichern, auch wenn dies aus dem „Dilemma des Diktators“ nicht hinausführt. Welche dieser Instrumente verfügbar sind und welche davon eingesetzt werden, ist von Autokratie zu Autokratie verschieden.⁵³ Der Forschungsstand legt die folgenden Hypothesen nahe: Angesichts ihrer besonders hohen Gewaltbereitschaft neigen die totalitären Regime vom Typus der „Weltanschauungsdiktatur“⁵⁴ am ehesten zur Repression und zur großflächigen Anwendung polizeilicher und militärischer Gewalt. Eine Repressions- und Gewalteinsetzbereitschaft mittleren Grades ist von autoritären Regimes mit hohem Ideokratiegehalt – einschließlich der Theokratien – zu erwarten. Elektorale und kompetitive Autokratien hingegen stehen unter stärkerem Wettbewerbsdruck. Von ihnen kann deshalb erwartet werden, dass sie neben der Repression in größerem Umfang nach vorzeigbaren ökonomischen und sozialpolitischen Leistungen und hiervon abgeleiteter Legitimität streben – sofern ihr wirtschaftlicher Entwicklungsstand und ihre Ressourcen aus Zwangsabgaben oder aus Renten dies erlauben.⁵⁵

Wer aber Macht als die Fähigkeit definiert, nicht lernen zu müssen, um Karl W. Deutsch erneut in Erinnerung zu rufen, der wird sich auch mit der Zwickmühle des Diktators arrangieren. Genaueres wird aber erst gesagt werden kön-

-
- 52 Vgl. die Fallstudie von Alexandros Dukalskis/Zachary Hooker, Legitimizing Totalitarianism: Melodram and Mass Politics in North Korea. In: *Communist and Post-Communist Studies*, 44 (2011), S. 53–62; als Überblick: Backes, Grundtypen; Brooker, Non-Democracies; Gandhi, Institutions.
- 53 Zu deren Spielarten unter anderen: Brooker, Non-Democratic Regimes; Steffen Kailitz, Varianten der Autokratie im 20. und 21. Jahrhundert. In: *Totalitarismus und Demokratie*, 6 (2009), S. 209–251; Wehler, Nationalsozialismus.
- 54 Vgl. Lothar Fritze, Die Weltanschauungsdiktatur. In: *Totalitarismus und Demokratie*, 5 (2008), S. 205–227.
- 55 Vgl. Stephen Haber/Victor Menaldo, Do Natural Resources Fuel Authoritarianism? A Reappraisal of the Resource Curse. In: *American Political Science Review*, 105 (2011), S. 1–26.

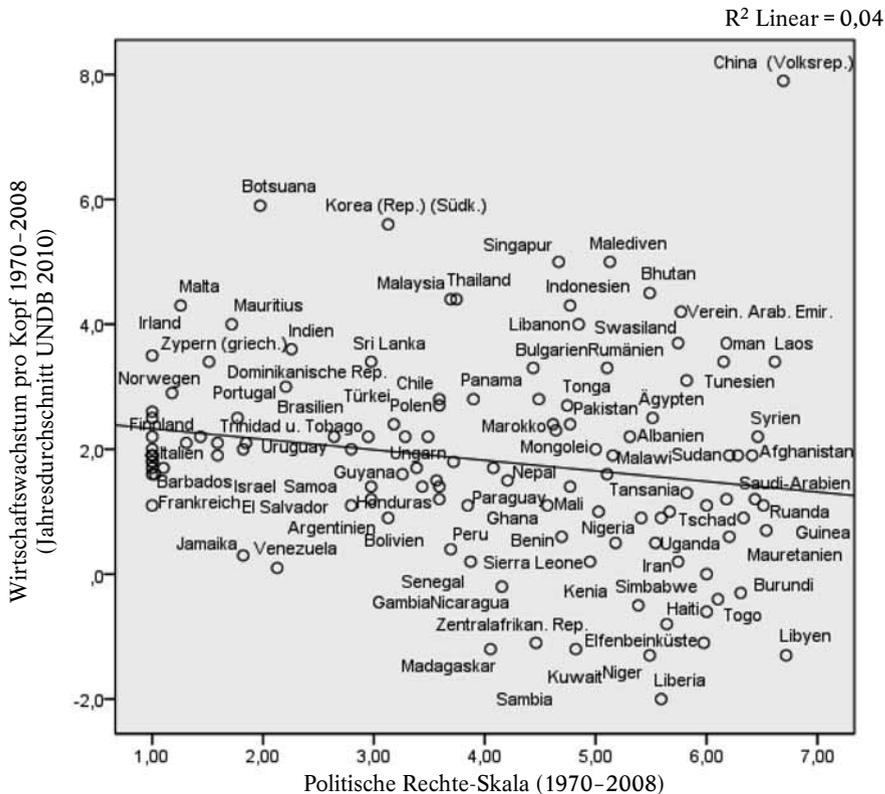
nen, wenn zum output-basierten Legitimitätsglauben in Autokratien Beobachtungsdaten vorliegen, die valider als die derzeit verfügbaren Daten sind. Diese Forschungslücke zu schließen, ist nicht nur eine Herausforderung für die Wissenschaft, sondern aufgrund der Wichtigkeit des Themas auch eine Aufgabe der Forschungsförderung.

Legitimation durch Performanz? Zur Output-Legitimität in Autokratien

Manfred G. Schmidt

Online-Anhang zum Beitrag

Schaubild 1:
Wirtschaftswachstum 1970–2008 –
keine signifikanten Unterschiede zwischen Demokratien und Autokratien

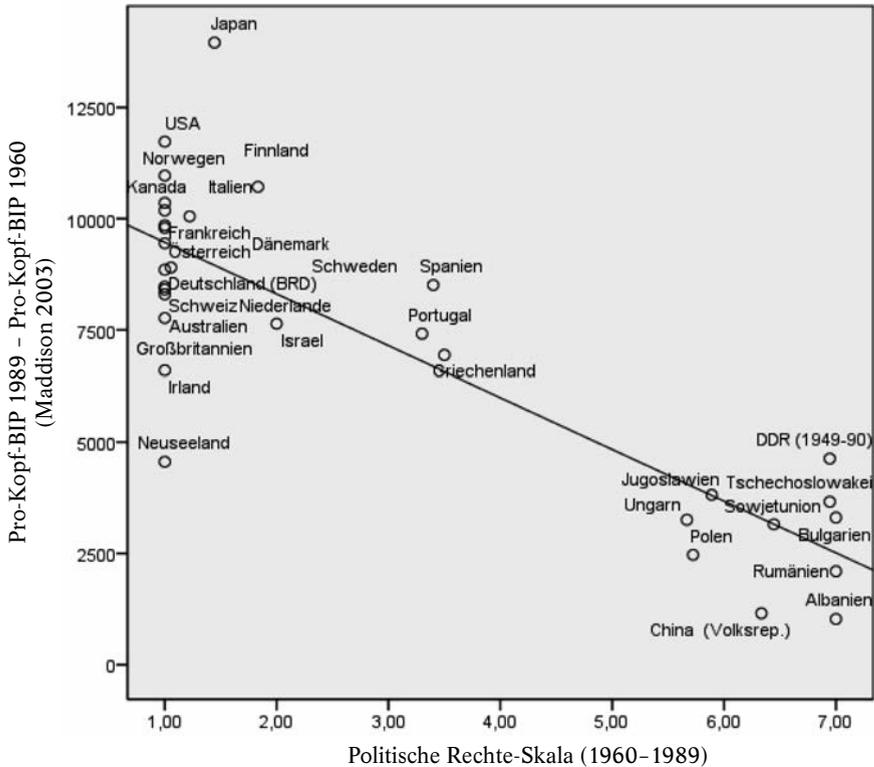


Quellen:

Berechnet aus UNDP 2010 und den Political Rights-Skalen von Freedom House, The Annual Survey of Political Rights and Civil Liberties.

Schaubild 3:

Wirtschaftliche Entwicklung in westlichen Demokratien und sozialistischen Staaten, 1960–1989 – Signifikante Unterschiede zwischen West und Ost

 $R^2 \text{ Linear} = 0,724$


Quellen:

X-Achse: Berechnet auf der Basis von Freedom House, The Annual Survey of Political Rights and Civil Liberties 1972 ff. und Schätzungen der Werte vor 1972 auf der Basis von Polity IV und anderen Quellen.

Y-Achse: Zuwachs des Pro-Kopf-Inlandsproduktes nach Angus Maddison, The World Economy: Historical Statistics, Paris 2003 (gemessen an der Differenz zwischen 1989 und 1960).