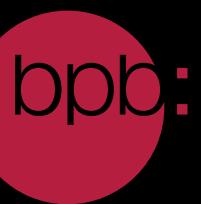


# Informationen

*zur politischen Bildung / izpb*



**332**

1/2017

B6897F



# Inhalt



7



33



76



45



54

## Demokratie – Geschichte eines Begriffs

4

## Entwicklungen im 19. und 20. Jahrhundert

Wandel zur Massen- und Parteidemokratie	41
Politisierung der sozialen Frage	42
Ordnungspolitische Teilung nach 1945	45
Wellen der Demokratisierung	46

## Grundzüge der athenischen Demokratie

6

Wegbereitende Reformen	9
Institutionen und Verfahren	9
Athen – Vorbild für moderne Demokratien?	10

9

9

10

## Prinzipien republikanischen Denkens

14

Antikes Rom	14
Mittelalterliche Stadtrepubliken	18

14

14

18

## Wege zur modernen Demokratie

20

Politik der kleinen Schritte – England	22
Demokratiegründung – Amerikanische Revolution	26
Kontroverse über Identitäre und Repräsentative Demokratie	28
Wendepunkt für Europa – Französische Revolution	32

22

26

28

32

## Erfolgs- und Risikofaktoren für Demokratien

48

Was eine Demokratie funktionsfähig werden lässt	48
Weitere Voraussetzungen	53
Messbarkeitskriterien	56

## Strukturunterschiede und Herausforderungen

58

Parlamentarisches und präsidentielles System	58
Konkurrenz, Konkordanz, Verhandlung	59
Repräsentative und direkte Demokratie	60
Mittler für die Politik	63
Digitale Demokratie	65
Erschwernisse demokratischen Regierens	69

## Entwürfe globaler Demokratie

70

# Editorial

Schien die Zahl der Demokratien in den vergangenen Jahrzehnten stetig zu wachsen, so haben sich in jüngster Zeit die Anzeichen gemehrt, dass diese Entwicklung nicht unumkehrbar sein muss. So schrieb etwa der Journalist Holger Schmale im Februar 2017 in der „Frankfurter Rundschau“: „Die Generationen der 25- bis 50-Jährigen wurden (im Westen) in eine Welt hineingeboren, in der sie für nichts mehr kämpfen mussten, in der es alles schon gab: Frieden, Freiheit, Demokratie und einen Wohlstand. Man sieht, dass alle diese Errungenschaften auch in Demokratien wieder verloren gehen können, wenn die Bürger nicht auf sie achten.“

In der Türkei sowie in einigen EU-Staaten haben sich autokratische Tendenzen herausgebildet. In (scheinbar) stabilen, demokatisch verfassten Staaten wachsen Neigungen, die Geschicke des Landes einer vermeintlich starken Hand anzutrauen und/oder sich in nationaler Abschottung vor äußeren Einflüssen wie den Herausforderungen der Globalisierung abzuschirmen. Die auf dem sorgsamen Ausgleich pluraler Interessen basierenden, oft langwierigen Entscheidungsprozesse demokratischer Regierungssysteme werden vielfach als ineffizient wahrgenommen. Ängste und Überforderungsgefühle machen sich breit, die manche für sich und die eigenen Machtinteressen zu instrumentalisieren suchen, indem einfache Lösungen im engen nationalen Rahmen propagiert werden.

Doch nicht nur die komplexe Wirklichkeit und die Vielzahl globaler Problemstellungen stehen solchen Bestrebungen entgegen. Auch die lebendigen Zivilgesellschaften und das hohe Maß an wirtschaftlicher und kommunikativer Vernetzung über den Nationalstaat hinaus setzen der autokratischen und nationalistischen Abschottung politischer Herrschaftsräume Widerstände entgegen. Auch autokratische Regime sind auf internationale Zusammenarbeit angewiesen und sind bestrebt, sich nach innen wie nach außen durch einen demokratischen Anstrich zu legitimieren.

Doch was genau ist Demokratie, und was ist gemeint, wenn wir von demokratischen Werten sprechen? Hans Vorländer unternimmt einen Streifzug durch die mittlerweile über 2500 Jahre währende Demokratiegeschichte Europas und des Westens. Anschaulich zeigt er, wie sich unter dem Einfluss wechselnder äußerer Bedingungen unterschiedliche Auffassungen und Ausprägungen von Herrschaft im Allgemeinen und Demokratie im Besonderen herausbildeten.

Neben der Demokratiegeschichte liegt ein weiterer Schwerpunkt des Heftes auf der Funktionslogik und den Strukturunterschieden moderner demokratischer Systeme. Der Autor stellt sich der gängigen Kritik, die „der“ Politik in der Demokratie nicht selten entgegengebracht wird, und beleuchtet die Anfechtungen, denen die moderne Demokratie im Zeichen von Digitalisierung, Fake News, alternativen Fakten, der Diskreditierung von Wissen und Information sowie der Infragestellung universalistischer Werte ausgesetzt ist.

Damit liefert die Darstellung notwendige Maßstäbe für die eigene Urteilsbildung: Mit welcher Form von Herrschaft und in welcher Form von Demokratie wollen wir künftig leben?

Christine Hesse



66



71

<b>Demokratie – in der Krise und doch die beste Herrschaftsform?</b>	<b>72</b>
Krisenerscheinungen und Krisendiagnosen	73
Strukturumbrüche als Stressfaktoren	78
Plädoyer für gesunden Realismus	80
<b>Literaturhinweise</b>	<b>82</b>
<b>Internetadressen</b>	<b>83</b>
<b>Der Autor</b>	<b>83</b>
<b>Impressum</b>	<b>83</b>

HANS VORLÄNDER

# Demokratie – Geschichte eines Begriffs

**Was ist Demokratie? Von der Antike bis zur Gegenwart unterliegt sie Deutungskontroversen, und die Staaten, die sich als Demokratien bezeichnen, weisen in ihrer politischen Ordnung beträchtliche Unterschiede auf.**

„Die Verfassung, die wir haben [...] heißt Demokratie, weil der Staat nicht auf wenige Bürger, sondern auf die Mehrheit ausgerichtet ist.“ So definierte der griechische Staatsmann Perikles (ca. 500–429 v.Chr.) die Demokratie im Athen seiner Zeit. Diese Bestimmung von Demokratie als einer Mehrheitsherrschaft scheint so klar und eindeutig zu sein, dass sie zu Beginn des 21. Jahrhunderts dem Entwurf einer Europäischen Verfassung als Motto vorangestellt wurde.

Aber der Eindruck der Eindeutigkeit täuscht. Dass Demokratie eine Verfassungsform ist, in der es auf die Mehrheit ankommt, mag noch relativ unumstritten sein. Doch schon die Frage, wie diese Mehrheit die Herrschaft ausüben soll, führt zu sehr unterschiedlichen Auffassungen und Formen der Demokratie. Soll die Mehrheit ihre Herrschaft direkt, durch Versammlungen und Abstimmungen, oder indirekt, durch Bestellung von Vertretern, ausüben?

Auch der Rückgriff auf den griechischen Wortursprung, nach dem *demos* „Volk“ und *kratein* „herrschen“ bedeutet,

bringt hier keine Klarheit. Denn er sagt nicht, ob die Herrschaft des Volkes unmittelbar oder mittelbar ausgeübt werden soll. Genauso lässt er offen, ob die Herrschaft des ganzen Volkes gemeint ist oder ob es reicht, wenn eine qualifizierte Mehrheit des Volkes herrscht – wobei sich zusätzlich die Frage stellt, was mit der Minderheit geschieht.

Fraglich ist außerdem, ob in der Demokratie alle Bürgerinnen und Bürger umfassend und zu jeder Zeit am Beratungs-, Entscheidungs- und Ausführungsprozess der Politik beteiligt werden müssen und sollen oder ob das Geschäft der Politik arbeitsteilig unternommen werden kann, indem einige wenige beraten und entscheiden, das Volk aber vor allem bei Wahlen – und bisweilen bei Sachabstimmungen – beteiligt wird.

Die Definition des Perikles, so eingängig sie zunächst erscheinen mag, ist also erst der Auftakt zu einer Diskussion über sehr unterschiedliche Begriffe, Modelle und Praktiken der Demokratie. Nicht von ungefähr stellte deshalb schon der Philosoph Aristoteles im 4. Jahrhundert v.Chr. fest: „Jetzt aber meinen einige, es gäbe bloß eine Demokratie [...], doch das ist einfach nicht wahr.“

Ungeachtet dessen entfaltete die Idee der Demokratie bis in die Gegenwart große Attraktivität. In Wellen breitete sie sich über die Welt aus – wenngleich sie auch nicht überall und nicht jeweils gleich stark und stabil etabliert werden konnte.



Was unter Demokratie verstanden wird, ist keineswegs immer eindeutig ...

Die erste Demokratisierungswelle begann in den 1820er-Jahren und dauerte bis etwa 1926. In diesem Zeitraum bildeten sich 29 Demokratien.

Mit dem Faschismus in Italien setzte eine rückläufige Entwicklung ein, die die Zahl der Demokratien vorübergehend auf zwölf reduzierte. Aber nach dem Zweiten Weltkrieg bewirkte eine zweite Demokratisierungswelle, dass in den 1960er-Jahren 36 Demokratien entstehen konnten.

Und in einer dritten Welle der Demokratisierung zwischen 1974 und 1990 gelang etwa 30 weiteren Staaten der Übergang zu Formen demokratischer Herrschaft. Nicht zuletzt die friedlichen Revolutionen von 1989/90 in Mittel- und Osteuropa trugen zu diesem Trend erheblich bei.

Schließlich ließ das als „Arabischer Frühling“ oder „Arabellion“ bezeichnete Aufbegehren breiter Bevölkerungskreise – vor allem in Tunesien, Ägypten, Libyen und Marokko – die Hoffnung auf eine neue, vierte Welle demokratischer Umformung diktatorischer bzw. autoritärer Staaten aufkommen. Die entsprechenden Ansätze in diesen Ländern entwickelten sich allerdings sehr unterschiedlich und teilweise widersprüchlich. Sie konnten nicht alle wirklich demokratisch genannt werden. Vielerorts wurden Demokratisierungsprozesse wieder gestoppt oder durch neue autoritäre Regierungsformen ersetzt.

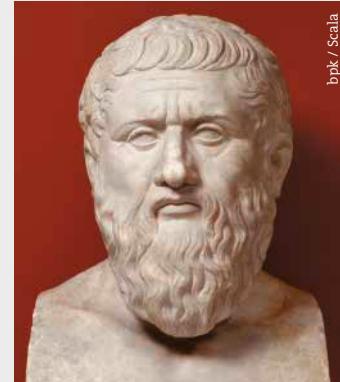
Diese Beispiele verdeutlichen ebenfalls, dass es kein einzig wahres – gar „universell“ zu nennendes – Modell der Demokratie gibt bzw. je gegeben hat. Vielmehr unterscheiden sich die Demokratien in ihrer historischen, sozialen und kulturellen Ausprägung genauso wie in ihren jeweiligen Voraussetzungen, Bedingungen und demokratischen Gehalten.

Darüber hinaus zeigen diese und andere Entwicklungen, dass die demokratische Regierungsform keineswegs immer so robust ist, dass sie alle Herausforderungen, Erschütterungen und Krisen zu überstehen vermag. Demokratien können scheitern oder so viel an demokratischem Gehalt verlieren, dass sie diese Bezeichnung kaum noch verdienen.

Der Begriff der Demokratie taucht erstmals im antiken Griechenland des 5. Jahrhunderts v.Chr. auf. Zu den ältesten Belegen gehört die Feststellung des Geschichtsschreibers Herodot (484–425 v.Chr.), dass Kleisthenes die *demokratia* in Athen eingeführt habe. Dort durchlebte die antike, klassische Demokratie von 508/507 bis 322 v.Chr. ihre Blütezeit mit weitgehender Selbstregierung der athenischen Bürgerschaft.

Doch bereits zu dieser Zeit stieß die Demokratie auch auf heftige Kritik. Vor allem Vertreter der griechischen Philosophie, wie Platon (427–347 v.Chr.) und Aristoteles (384–322 v.Chr.), begegneten ihr mit großer Zurückhaltung. Sie setzten die Demokratie mit „Pöbelherrschaft“ gleich, mit einer Herrschaft der armen, ungebildeten Masse, und der Demokratiebegriff blieb danach für viele Jahrhunderte überwiegend negativ besetzt.

Erst in der Neuzeit, besonders im Zuge der Amerikanischen und Französischen Revolution im 18. Jahrhundert, gewann der Demokratiebegriff wieder einen positiven Bedeutungsgehalt. Unter dem Eindruck der Revolution von 1848 bemerkte beispielsweise der französische Politiker und Philosoph François Guizot (1787–1874), die Demokratie sei zu einem „universellen Begriff“ geworden, den nun eine jede Regierung, Partei und Macht auf ihre Fahne schreiben müsse. Denn Demokratie wurde als Herrschaft des Volkes, vor allem als Volkssouveränität begriffen, aus der heraus sich das gesamte politische Gemeinwesen eines Staates begründen und rechtfertigen lassen musste.



Platon (427–347 v. Chr.)

### Platons Einstellung zur Demokratie

*Platons Lehre war von den schlechten Erfahrungen mit der attischen Demokratie geprägt, von ihren Verfassungsänderungen, ihrem Niedergang und ihrem Zerfall im Verlauf des Peloponnesischen Krieges gegen Sparta, 431 bis 404 v. Chr.*

[...] Eine Demokratie entsteht [...], wenn die Armen siegen und ihre Gegner töten oder verbannen, alle übrigen aber nach gleichem Recht an Verfassung und Ämtern teilnehmen lassen und die Ämter möglichst nach dem Lose vergeben. [...]

Wie lebt man nun in der Demokratie? Wie sieht eine solche Verfassung aus? Denn offenbar werden wir unter diesen Leuten den demokratischen Menschen finden. [...]

Fürs erste sind die Menschen frei, der Staat quillt über in der Freiheit der Tat und der Freiheit des Worts, und jedem ist erlaubt zu tun, was er will! [...] Sie scheint also die schönste aller Staatsverfassungen zu sein. Wie ein Kleid mit farbenprächtigen Blumen bunt geschmückt ist, so ist auch sie mit allen Charakteren bunt durchsetzt und von prächtigem Anblick. [...]

Dass es in einem solchen Staat keinen Zwang gibt zur Übernahme von Ämtern, auch nicht, wenn du geeignet bist, auch keinen Zwang zum Gehorsam, wenn du nicht willst; dass man dich nicht zum Krieg zwingt während eines Krieges oder zum Frieden während des Friedens, wenn du nicht Frieden halten willst; oder wenn ein Gesetz dir ein Amt oder eine Richterstelle verbietet, dass du dann nichtsdestoweniger Beamter oder Richter sein kannst, wenn dich die Lust dazu packt – ist ein solches Leben nicht gottvoll und wonnig für den Augenblick? [...]

Dazu die Sorglosigkeit und Geringschätzung, ja Verachtung, die dieser Staat unserem als wichtig betonten Grundsatz für die Staatengründung entgegenbringt: wer nicht eine überragende Anlage habe, werde niemals ein tüchtiger Mann, wenn er nicht schon von Kindheit auf in Spiel und Ernst mit dem Schönen umgehe. Mit welch erhabner Pose lässt die Demokratie dies alles weit unter sich und kümmert sich nicht um die Verhältnisse, aus denen ein Politiker kommt, sondern schätzt jeden, wenn er nur seine gute Gesinnung dem Volke gegenüber beteuert. [...]

Diese und ähnliche Vorteile hat die Demokratie; sie ist – scheint es – eine angenehme, herrenlose und bunte Verfassung, die ohne Unterschied Gleichen und Ungleichen dieselbe Gleichheit zuteilt. [...]

Platon, *Der Staat (Politeia)*, Achtes Buch, 557a–558c, übersetzt und herausgegeben von Karl Vretska, Philipp Reclam jun. Verlag, Ditzingen 2004, S. 381ff.

HANS VORLÄNDER

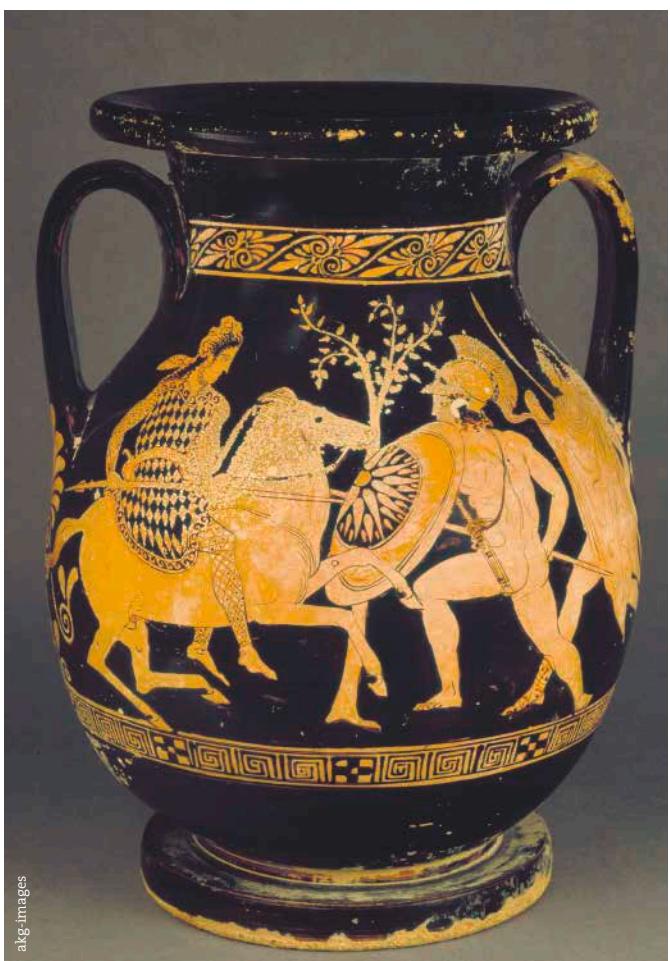
# Grundzüge der athenischen Demokratie

Die antike griechische Polisdemokratie ruft mit ihrem hohen Grad an bürgerlicher Beteiligung Bewunderung, aber auch Kritik hervor. Die politische Theorie antiker Denker wie Platon und Aristoteles gilt als wegweisend für die Entwicklung der modernen Demokratie.

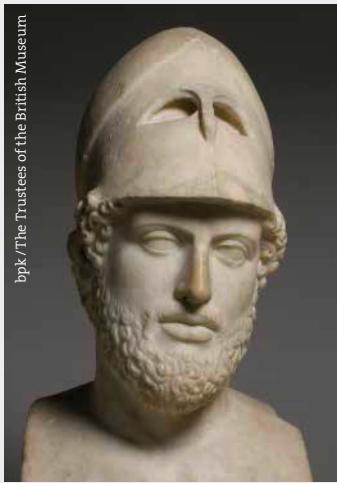


akg-images/Album/E. Viadder/Prisma

Die direkte Demokratie des antiken Athen gilt bis heute vielen als bewundertes, nie wieder erreichtes Ideal. Ausdruck der Macht und Bedeutung des antiken Athen ist die Akropolis, der älteste Teil der Stadt. Sie wurde in der Blütezeit der athenischen Demokratie zum Tempelbezirk ausgebaut und ist heute Teil des UNESCO-Weltkulturerbes.



Die erfolgreiche Selbstbehauptung der Athener gegen die Übermacht der Perser stärkt die athenische Demokratie. Ihr Sieg wird zum Mythos. Auf einer antiken Vase wehrt sich ein griechischer Fußsoldat gegen einen persischen Reiter.



Perikles (ca. 500–429 v. Chr.)

### Perikles' Demokratieverständnis

[...] Die Verfassung, nach der wir leben, vergleicht sich mit keiner der fremden; viel eher sind wir für sonst jemand ein Vorbild als Nachahmer anderer. Mit Namen heißt sie, weil der Staat nicht auf wenige Bürger, sondern auf eine größere Zahl gestellt ist, Volksherrschaft. Nach dem Gesetz haben in den Streitigkei-

In den Jahren 508/07 bis 322 v.Chr. herrschte in Athen eine direkte Demokratie mit einer Bürgerbeteiligung, deren Ausmaß von keiner späteren Demokratie wieder erreicht worden ist. Jeder Bürger konnte an der Volksversammlung sowie an den Gerichtsversammlungen teilnehmen; jeder Bürger war befugt, ein Amt zu bekleiden. Gemäß dem Wortsinn des griechischen *ta politika*, „das, was die Stadt angeht“, war „Politik“ die Angelegenheit des Bürgers in der *Polis*.

Das ist das bleibende Vermächtnis der griechischen Demokratie, wenngleich aus heutiger Perspektive darauf hinzuweisen ist, dass Frauen, Sklaven und Metöken (d.h. Bewohner ohne Bürgerstatus, sehr oft Fremdarbeiter) nicht als Bürger im politischen Sinne des Wortes galten und deshalb auch von der Beteiligung ausgeschlossen blieben.

Die Demokratie in Athen bildete sich eher langsam, schrittweise, im 7. und 6. Jahrhundert v.Chr. heraus. Die Reformen von Solon im Jahre 594 v.Chr. und von Kleisthenes 508/507 v.Chr. brachen die Macht des Adels und schufen die Grundlagen für die politische Beteiligung breiterer Volksschichten.

Auch die erfolgreiche Verteidigung Griechenlands gegen zwei Invasionsversuche der Perser (490 und 480 v.Chr.) stärkte die Demokratie, deren goldenes Zeitalter vor allem mit dem Namen Perikles (ca. 500–429 v.Chr.) verbunden ist.

Perikles bestimmte für mehr als 30 Jahre die Politik Athens und schloss einen 15-jährigen Frieden mit der konkurrierenden Stadt Sparta. Im Peloponnesischen Krieg zwischen Athen und Sparta von 431 bis 404 v.Chr. geriet die Demokratie vorübergehend in Krisen, erlebte dann jedoch bis etwa 322 v.Chr., bis in die Epoche Alexanders des Großen hinein, eine neue Blüte.

Danach endete die klassische Epoche der athenischen Demokratie: Nach Alexanders Tod (323 v.Chr.) und der Vernichtung der athenischen Flotte im Krieg zwischen Griechenland und Makedonien wurde Athen von den siegreichen Makedoniern in ihr Reich eingegliedert.

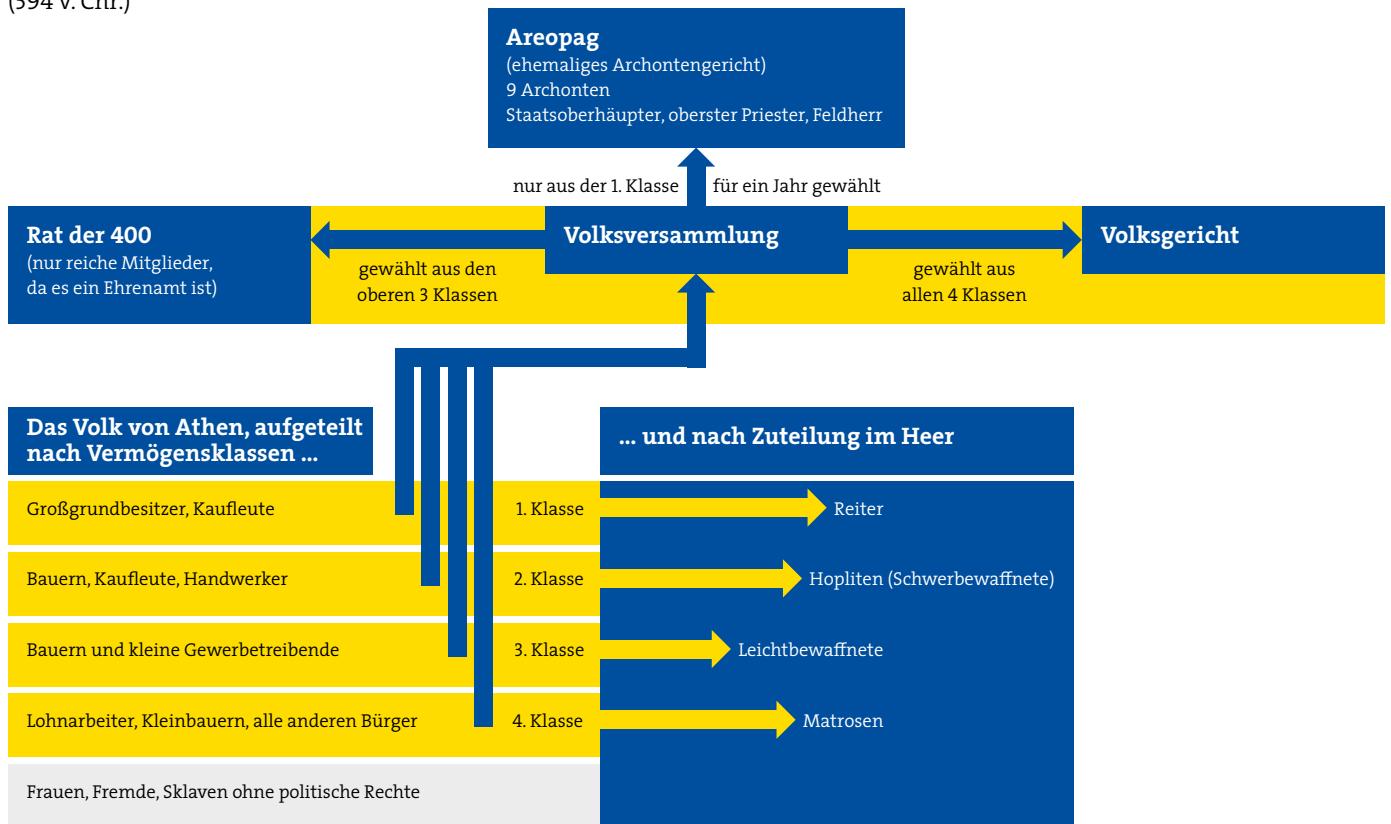
ten der Bürger alle ihr gleiches Teil, der Geltung nach aber hat im öffentlichen Wesen den Vorzug, wer sich irgendwie Ansehen erworben hat, nicht nach irgendeiner Zugehörigkeit, sondern nach seinem Verdienst; und ebenso wird keiner aus Armut, wenn er für die Stadt etwas leisten könnte, durch die Unscheinbarkeit seines Namens verhindert. Sondern frei leben wir miteinander im Staat [...].

Wir vereinigen in uns die Sorge um unser Haus zugleich und unsere Stadt, und den verschiedenen Tätigkeiten zugewandt, ist doch auch in staatlichen Dingen keiner ohne Urteil. Denn einzig bei uns heißt einer, der daran gar keinen Teil nimmt, nicht ein stiller Bürger, sondern ein schlechter, und nur wir entscheiden in den Staatsgeschäften selber oder denken sie doch richtig durch. Denn wir sehen nicht im Wort eine Gefahr fürs Tun, wohl aber darin, sich nicht durch Reden zuerst zu belehren, ehe man zur nötigen Tat schreitet. Denn auch darin sind wir wohl besonders, daß wir am meisten wagen und doch auch, was wir anpacken wollen, erwägen, indes die anderen Unverständ verweg und Vernunft bedenklich macht. Die größte innere Kraft aber wird man denen mit Recht zusprechen, die die Schrecken und Freuden am klarsten erkennen und darum den Gefahren nicht ausweichen. [...]

Thucydides, Geschichte des Peloponnesischen Krieges / Thukydides, übersetzt und herausgegeben von Georg Peter Landmann, Artemis und Winkler Verlag, Düsseldorf/Zürich 2002, (Buch II 37 und 40), S. 111ff.

## Solons neues politisches System für Athen

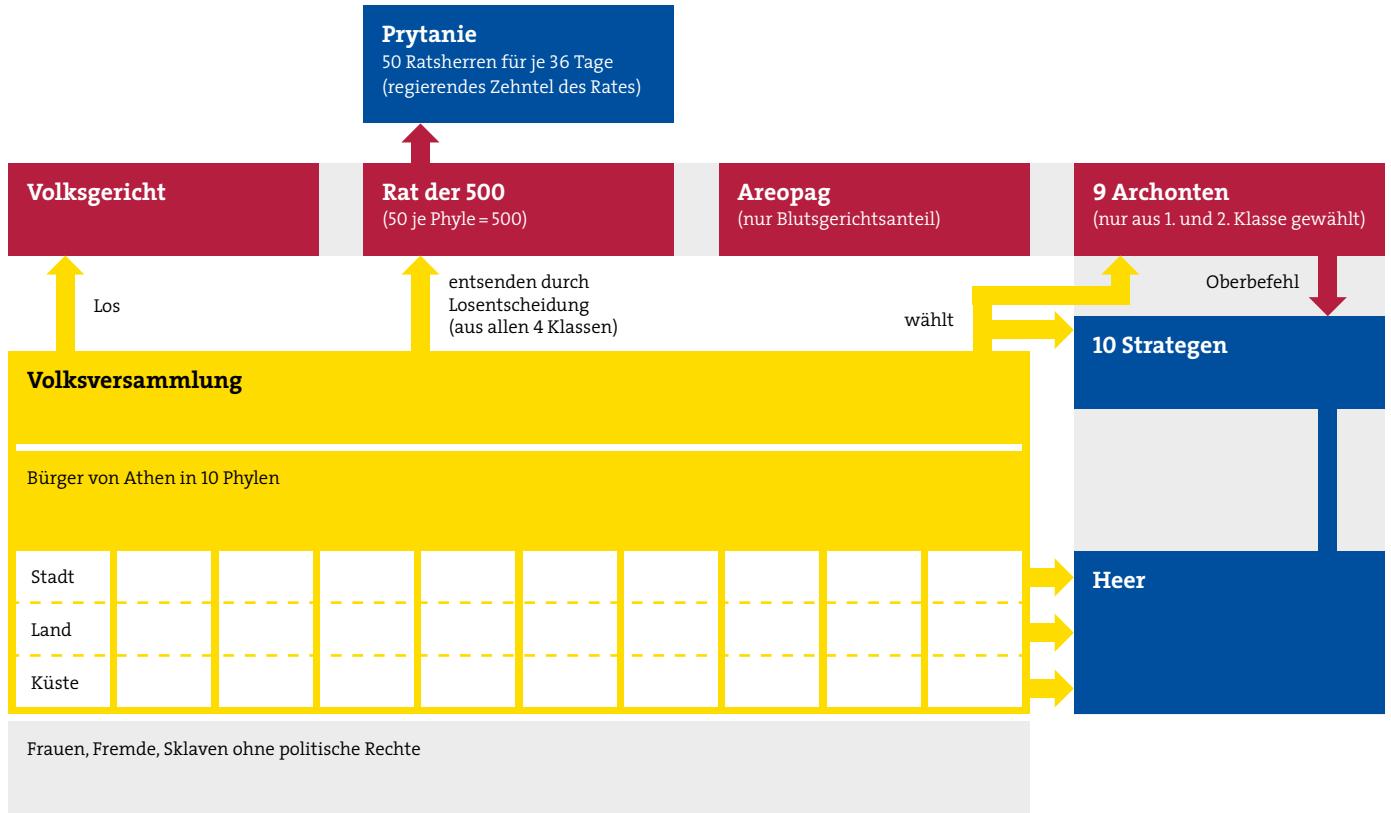
(594 v. Chr.)



[http://bildung.freepage.de/cgi-bin/feets/freepage\\_ext/41030x030A/rewrite/olymp100/ssolon.htm](http://bildung.freepage.de/cgi-bin/feets/freepage_ext/41030x030A/rewrite/olymp100/ssolon.htm)

## Athens neue Verfassung seit Kleisthenes

(508/507 v. Chr.)



[http://bildung.freepage.de/cgi-bin/feets/freepage\\_ext/339483x434877d/rewrite/olymp100/skleist.htm](http://bildung.freepage.de/cgi-bin/feets/freepage_ext/339483x434877d/rewrite/olymp100/skleist.htm)

## Wegbereitende Reformen

Solon (ca. 640–561/558 v.Chr.) behob große soziale Missstände in Athen, indem er die verarmten Bauern mittels der sogenannten Lastenabschüttung von ihren Hypotheken und durch die Abschaffung der Schuldnechtschaft aus der Sklaverei befreite. Die Bevölkerung teilte er in vier Vermögensklassen ein. Solon schuf damit zugleich auch die Voraussetzungen einer politischen Neuordnung, weil das alte, aristokratische Prinzip der auf Herkunft und Abstammung basierenden gesellschaftlichen Stellung durchbrochen wurde. Er erschütterte die Vorherrschaft einiger weniger adliger Familien und erweiterte die Beteiligungsrechte für die unteren Schichten des Volkes.

Kleisthenes (570–506 v.Chr.) reformierte 508/507 die gesamte Sozialstruktur und legte damit die Basis für die Demokratie in Athen. Mit einer territorialen Neueinteilung Athens löste er die alten Stammesverbände auf, zerbrach so die Machtstrukturen der adligen Familien und schuf eine einheitliche, nicht mehr von der sozialen Herkunft abhängige politische Bürgerschaft.

Zur neuen Grundlage der politischen Ordnung wurden die Gemeinden, die *Demen*. Diese waren, modern gesprochen, Kommunen mit lokaler Selbstverwaltung. Hier entstand eine politische Gemeinschaft, in der sich ein Sinn für bürgerschaftliches Handeln und politische Verantwortung entwickeln konnte. Die Demen delegierten eine ihrer Bürgerzahl entsprechende Quote von Mitgliedern in einen ebenfalls neu geschaffenen „Rat der Fünfhundert“, die sogenannte *Boule*.

Außerdem ließ Kleisthenes die Demen in dreißig sogenannte *Trittyen* zusammenfassen. Je zehn dieser Trittyen bildeten die Regionen von Stadt, Küste und Binnenland. Indem Kleisthenes je eine *Tritty* aus diesen drei Regionen zu einer neuen *Phyle* kombinierte, waren nicht nur „Querschnitte“ durch die Regionen hergestellt, sondern die gesamte Bevölkerung Attikas war nun auch nach repräsentativen Kriterien politisch neu zusammengesetzt. Ein neues politisches Gemeinwesen ersetzte das auf Klientelbindungen, Abhängigkeiten und Patronage beruhende System der alten aristokratischen Ordnung.

Zwei weitere Reformen verhalfen der Demokratie in Athen dann schließlich zum vollen Durchbruch: Zum einen wurde der *Areopag*, der Adelsrat, als letzte Bastion der Aristokratie entmachtet. Seine Befugnisse – Überwachung der Gesetze, Verfahren bei politischen Vergehen und Beamtenkontrolle – wurden gestrichen oder auf das Volk übertragen. Schließlich führte Perikles, als führender Staatsmann Athens im 5. Jahrhundert v.Chr., Diäten ein. Dies waren Tagegelder für die Bürger als Ausgleich für den Verdienstausfall, den sie durch die Teilnahme an Versammlungen und die Übernahme von Ämtern erlitten.

## Institutionen und Verfahren

Die Bürger Athens (mit Ausnahme von Frauen, Sklaven und Metöken) übten die volle Gesetzgebungs-, Regierungs-, Kontroll- und Gerichtsgewalt aus. Sie beschlossen in der Volksversammlung die Gesetze, wählten die Beamten, kontrollierten die gewählten oder durch Los bestimmten Amtsträger, prüften deren Amtsführung und bestimmten die Richter. Teilnehmen an der Volksversammlung konnte jeder, der in die Bürgerlisten der Demen eingetragen war. Jeder Bürger

besaß ein Rederecht. In den Gerichtsversammlungen waren jährlich 6000 über das Los bestimmte Personen tätig, das entsprach in etwa einem Fünftel der Bürgerschaft.

Die Volksversammlung (*Ekklesia*) war das Machtzentrum der Athener. Zwar besuchten nicht immer alle der 30 000 bis 35 000 erwachsenen Bürger zu Zeiten des Perikles die Volksversammlung. Doch es nahmen wohl immer mindestens 6000 Personen teil, die für die Beschlussfassung notwendige Zahl.

Ort der Versammlung war die *Pnyx*, ein Hügel ungefähr 400 Meter westlich der *Agora* (Marktplatz). Die Volksversammlung trat häufig zusammen, es gab allein etwa 40 für das jeweilige Amtsjahr festgelegte Pflichtsitzungen. Diese dauerten nicht länger als einen Tag und wurden mit Angabe des Verhandlungsgegenstandes vier Tage vor dem Sitzungstermin durch öffentlichen Anschlag auf dem Markt angekündigt.

Es ging in den Volksversammlungen um die Kontrolle der Amtsträger, die Versorgung und Sicherheit Athens, die Erhebung politischer Anklagen, um Konfiskationen, also entschädigungslose, staatliche Enteignungen, um Erbansprüche sowie Petitionen. Ebenso wurden Fragen des Kultes, das heißt der religiösen Handlungen, und der Gesandtschaften behandelt. Abstimmungen erfolgten durch Heben der Hand.

Ein besonderes Verfahren war der *Ostrakismos*, das Scherbengericht. Es war von Kleisthenes eingeführt worden und bot die Möglichkeit, politische Führer, von denen die Athener meinten, dass sie ihrer Stadt großen Schaden zufügten, für zehn Jahre in die Verbannung zu schicken. Dieses Verfahren vollzog sich in zwei Stufen. Jedes Jahr konnte das Volk in einer Volksversammlung durch Handheben darüber abstimmen, ob es einen Ostrakismos geben sollte. War dies der Fall, fand das Scherbengericht zwei Monate später auf der Agora statt, indem jeder Bürger eine Tonscherbe (*ostrakon*) abgab, auf der er den Namen des zu Verbannenden eingekratzt hatte. 20 Jahre nach Einführung des Verfahrens hielten die Athener 487 v.Chr. erstmals ein Scherbengericht ab, um einen Verwandten des ehemaligen Tyrannen, der bis 510 regiert hatte, zu verbannen. Das letzte Scherbengericht wurde 417 v.Chr. durchgeführt.



Scherbengericht: Tonscherben aus dem Agora-Museum, Athen, zeigen die eingeschriebenen Namen von Politikern, die von der Volksversammlung unter Verdacht auf Machtmisbrauch aus Athen verbannt werden sollten.

Der Rat der 500 (*Boule*) bereitete die Volksversammlung vor. Er setzte sich aus je 50 Vertretern der zehn Phylen zusammen. Von diesen war jeweils eine für ein Zehntel des Amtsjahres, also 36 Tage, geschäftsführend. Der Rat beriet die jeweiligen Themen der Volksversammlung, verabschiedete einen vorläufigen Beschluss und bestimmte die Tagesordnung.

Die großen politischen Debatten fanden allerdings immer vor der Volksversammlung statt. Insofern vollzog sich die Politik in Athen wirklich dort und nicht im Rat. Der vorbereitende Ausschuss, die sogenannte *Prytanie*, löste täglich einen Vorsteher aus, der gleichzeitig dem Rat und der Volksversammlung vorsaß. Der tägliche Wechsel im Vorsitz ließ keine Machtverstetigung zu und bezeugte damit die gleichen Beteiligungs- und Einflusschancen eines jeden.

Athens Demokratie erstreckte sich auch auf die Gerichte, die wegen ihres besonderen Charakters als Gerichtsversammlungen bezeichnet werden müssen. Die *Dikasterien* waren reine Laiengerichte und allen Bürgern über 30 Jahren zugänglich. 6000 Bürger bestimmte das Los jährlich zu Richtern. Berufsrichter gab es nicht. Die Richter hatten einen Eid zu leisten, der sie verpflichtete, in Übereinstimmung mit den Gesetzen sowie den Beschlüssen von Volk und Rat zu urteilen. Aus diesem Kreis vereidigter Richter wurden die einzelnen Gerichtshöfe bestellt, die von unterschiedlicher Größe waren. Für öffentliche Prozesse betrug ihre Zahl etwa 500 Richter. Manchmal wurden bei wichtigen Prozessen mehrere solcher Einheiten gebildet, sodass dann einige tausend Richter zur gleichen Zeit tagen konnten.

Zur Idee der athenischen Demokratie gehörte es weiterhin, dass jeder Bürger als befähigt erachtet wurde, ein Amt zu bekleiden. Die etwa 700 Amtsträger wurden prinzipiell durch das Los bestimmt, ihre Amtszeit war strikt begrenzt, und sie unterlagen lückenloser Kontrolle und Rechenschaftslegung. Nur wenige herausgehobene Ämter, die besondere Kenntnisse erforderten, wurden durch Wahl vergeben. Dazu gehörten etwa die Finanzverwaltung, der Städtebau, die Wasserversorgung und das Amt der Strategen, der militärischen Befehlshaber, die vor allem für die äußere Sicherheit und die Kriegsführung zuständig waren.

Ansonsten wurden die Ämter durch das Los bestimmt, es war das Symbol für bürgerschaftliche Gleichheit, weil es gesellschaftliche Stellungen, Vermögensunterschiede und unterschiedliche Interessen neutralisierte. Das Losverfahren verhinderte Protektion und andere Formen der Bevorteilung im Prozess der Ämterbesetzung. Nirgends drückte sich das Ideal der gleichen Chance auf Teilhabe und Teilnahme an der Politik so klar aus wie in der athenischen Demokratie.

Um 403/402 v.Chr. kam noch die Institution der *Nomothen* hinzu. Sie schränkte die Macht der Volksversammlung ein. Fortan sollten die Nomothen die bedeutenderen, also höherrangigen Gesetze erlassen, wohingegen die Volksversammlung nur nachrangige Gesetze verabschieden konnte. Die Nomothen wurden aus dem Kreis der Geschworenen, der Richter, bestimmt. Der Beschluss der Nomothen besaß Gesetzeskraft, er bedurfte nicht der Bestätigung durch die Volksversammlung.

Die Institution der Nomothen und das geänderte Gesetzgebungsverfahren sollten größere Sicherheit in der Gesetzgebung und eine höhere Stabilität der Demokratie gewährleisten. Denn die Volksversammlung war keineswegs frei von Stimmungen, und es gab Redner, die diese Stimmungen für eigene Interessen ausnutzten (*Demagogen*). So waren vor allem die Volksversammlung und die Demagogen, die Stimmführer in ihr, für die innenpolitischen Krisen von 411/10 und 404/403 v.Chr. verantwortlich gemacht worden, in denen die Demokra-



Relikte antiker Demokratie aus dem Agora-Museum Athen: Das Auslosungsgerät für viele öffentliche Ämter aus der Mitte des 4. Jh.v.Chr. hat Slitze für Namensplättchen, Kugeln ermittelten die Amtsträger nach dem Zufallsprinzip.



Die Bürger, die durch Losverfahren zu Richtern bestimmt werden, fällen ihre Urteile mit Stimmscheiben aus Bronze. Der hohle Griff bedeutet „schuldig“, die Inschrift lautet „Amtliche Stimmscheibe“.

tie für kurze Zeit aufgehoben und durch eine Oligarchie, die Herrschaft von einigen wenigen, ersetzt worden war.

Eine weitere Maßnahme zur Sicherung und Stabilisierung der Demokratie in Athen war die Einführung einer Klagemöglichkeit gegen vermeintlich gesetzeswidrige Beschlüsse der Volksversammlung. Ein Bürger konnte eine sogenannte *graphe paranomon* gegen den Beschluss der Volksversammlung oder des Rates anstrengen, das Volksgericht anrufen und den Antrag stellen, den Beschluss für nichtig zu erklären und den Antragsteller zu bestrafen. Wenn sie der Klage entsprachen, hoben die Gerichtsversammlungen die Entscheidungen der Volksversammlung auf. Athens unmittelbare Demokratie, wie sie sich im 5. Jahrhundert v.Chr. herausgebildet hatte, schien so im 4. Jahrhundert den Weg zu einer gemäßigten Demokratie zu gehen, die ihre Stabilität durch Sicherungsmechanismen zu verbürgen suchte.

## Athen – Vorbild für moderne Demokratien?

In Athens *demokratia* übte das Volk die volle Gesetzgebungs-, Regierungs-, Kontroll- und Gerichtsgewalt aus. Damit war die Demokratie in Athen ein Regime direkter, unmittelbarer Herr-

schaft des Volkes, das auf umfassender Beteiligung aller Bürger beruhte und keine Unterschiede zwischen Arm und Reich kannte. Die Bürger bildeten in der *Ekklesia* die Legislative (Gesetzgebung) und in der *Dikasteria* die Judikative (Gerichtsbarkeit). Dort, wo die Bürger die Ämter besetzten, bildeten sie zugleich auch die Exekutive (vollstreckende Gewalt).

Der athenische *Demos* besaß also eine beispiellose Machtkonzentration. Gesetzgebende, richtende und ausführende Gewalt gingen vom Volk aus und verblieben auch bei ihm. Regieren und Regiertwerden waren eins – oder gingen, wie Aristoteles formulierte, „wechselweise“ vonstatten.

Vielen galt und gilt deshalb die athenische Demokratie als Modell einer Demokratie schlechthin, an dem auch moderne Demokratien immer wieder gerne gemessen werden. Vor allem die direkte, unmittelbare Beteiligung der Bürger an Entscheidungsprozessen, in der Ausübung von Ämtern und in der Rechtsprechung wurde und wird vielfach als vorbildhaft empfunden.

Für andere indes war genau jene uneingeschränkte Herrschaft des Volkes ein Schreckbild, denn die Demokratie konnte – demagogischen Einflüssen ausgesetzt – leicht in eine Tyrannie, also eine Gewalt- bzw. Willkürherrschaft umschlagen. Eine stabile Demokratie war deshalb für diese kritischen Stimmen nur in einer gemäßigten, repräsentativen Regierungsform vorstellbar.

Ist die antike, unmittelbare Demokratie Athens ein Vorbild für moderne Demokratien? Es bestehen grundlegende Unterschiede zwischen beiden, vor allem haben sich seither die Voraussetzungen und Strukturen verändert:

– Die Demokratie der athenischen *Polis* kannte im Gegensatz zu modernen Demokratien weder ein Parlament noch Parteien. Im Zentrum standen das Zusammenkommen, das Miteinander-Reden, das Abwägen der Argumente und schließlich das Treffen einer Entscheidung. Alle Bürger besaßen das Recht der Rede, es wurde von ihnen erwartet, dass sie sich an der politischen Willens- und Entscheidungsbildung beteiligten. Die wichtigste Waffe in der Auseinandersetzung war die Kunst der Überzeugung, der sich die Redner bedienen mussten, um Einfluss nehmen zu können.

- Entschieden wurde mit Mehrheit, was Perikles in einer von dem griechischen Historiker Thukydides (460–395 v.Chr.) überlieferten Rede (auf die ersten Gefallenen des Peloponnesischen Krieges 431/30 v.Chr.) zur eingangs zitierten Aussage führte, dass „Demokratie Regieren durch die Mehrheit“ sei. Die unterlegene Minderheit fühlte sich dem Mehrheitsbeschluss verpflichtet und stand loyal zu der getroffenen Entscheidung. Konflikte entlang von Partei- oder Fraktionslinien gab es nicht. Durch die Möglichkeit, Beschlüsse der Volksversammlung vor den Volksgerichten überprüfen zu lassen, wurde die persönliche Verantwortung der die Volksversammlung prägenden Redner gestärkt. Damit begegneten die Bürger auch den Gefahren der Demagogie.
- Die Athener Demokratie kannte keine Berufspolitiker. Jeder Bürger war berechtigt, an der Volksversammlung teilzunehmen. 6000 Bürger waren in der Regel bei der Volksversammlung, 200 bis 500, manchmal bis 1000 bei den Gerichtsversammlungen anwesend, 500 Bürger waren Mitglieder des Rates, und 700 hatten jedes Jahr ein Amt inne. Die faktische Beteiligung war also, angesichts von etwa 30 000 Vollbürgern, außerordentlich hoch. Die moderne Spaltung zwischen Regierenden und Regierten, zumeist verstärkt durch räumliche Distanz und institutionelle Repräsentanz, war der athenischen Demokratie fremd.
- Die athenische Demokratie lebte vom Engagement ihrer Bürger und von der gemeinsamen Sorge um das Gemeinwesen. Um noch einmal Perikles in der Überlieferung von Thukydides zu zitieren: „Wir vereinigen in uns die Sorge um unser Haus zugleich und unsere Stadt [...] [d]enn einzlig bei uns heißt einer, der daran gar keinen Teil nimmt, nicht ein stiller Bürger, sondern ein schlechter.“ Die Athener waren von der politischen Urteilskraft eines jeden, auch des gewöhnlichen Bürgers, überzeugt. Erziehung, Kultvereine, Theater und auch die Volksversammlung waren Institutionen politischer Bildung, in denen sich das politische Urteilsvermögen ausbilden, schärfen und sich zugleich auch ein Grundkonsens einstellen konnte, der den Prozess des Beratens und Entscheidens wesentlich erleichterte.

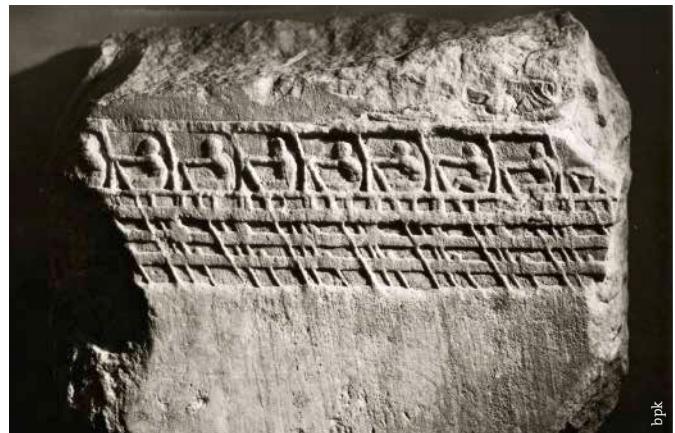


Hervé Champollion/Vag Images

Theater sind in der griechischen Antike Institutionen politischer Bildung, ihre Aufführungen schärfen das Urteilsvermögen der Zuschauer. Zu den bedeutendsten zählt das Dionysos-Theater am Südabhang der Akropolis.

Die Grenzen der Polisdemokratie zeigen sich in folgenden Punkten:

- Keineswegs alle Bewohner Athens waren Bürger und damit frei und gleich im Vollbesitz politischer Rechte. Von den 60 000 Männern unter den 200 000 Einwohnerinnen und Einwohnern waren nur etwa 30 000 Vollbürger. Frauen, Metöken und Sklaven besaßen keine Bürgerrechte und waren nicht befugt, an der Polisdemokratie teilzuhaben.
- Unveräußerliche Menschenrechte, wie das Recht auf Meinungsfreiheit oder das Recht einer Opposition oder Minorität gegen die Mehrheitsherrschaft der Demokratie, kannte die Antike nicht. Gleichheit vor dem Gesetz (*isonomia*), wie die Athener sie verstanden, kann deshalb nicht in eins gesetzt werden mit der Gleichheit an individuellen, vor allem an die Person gebundenen Rechten. Der Einzelne definierte sich durch seine Mitgliedschaft in der athenischen Polis, hier und nur hier war er frei und gleich. Seine politische Freiheit drückte sich im Rederecht (*isegoria*) in der Volksversammlung und in den gleichen Zugangschanzen zu Ämtern aus.
- Während in der *polis* die formale Gleichheit galt, herrschte im *oikos*, im Bereich des Wirtschaftens, des Sozialen, des privaten Haushaltes, Ungleichheit. In der Familie, im privaten Haushalt gab es Hierarchien; der Mann war der Herr des Hauses, der „Despot“. Das Soziale und Ökonomische gehörte nicht zu den Themen der Volksversammlung; Wirtschaftspolitik oder eine Politik, die sich dem Ausgleich sozialer und ökonomischer Unterschiede im Zeichen sozialer Gerechtigkeit verschrieben hätte, gab es in der Demokratie Athens nicht. Zwischen *oikos* und *polis* bestand eine strikte Trennung.
- Durchsetzung und Entfaltung der athenischen Demokratie beruhten auf Bedingungen, die nicht ohne Weiteres auf spätere Demokratien übertragbar sind. Die Seekriege beförderten den Einschluss der Ruderer und Besitzlosen in die Bürgerschaft und machten damit die Polisdemokratie erst zu einer Herrschaft freier und gleicher Bürger. Das Seereich, der Attisch-Delische Seebund, brachte auch Tribute und Zahlungen ein, ermöglichte weiträumigen Warenaustausch und sicherte so die enormen finanziellen Aufwendungen Athens. Die Demokratie, die Diäten für die Bürger, die Wohltätigkeit, der Kultus und das Theater verursachten erhebliche Kosten. Diese wurden zum Teil durch die sogenannten *Liturgien*, die Umlage der Finanzierung auf vermögende Bürger, beglichen.



Die Vormacht über den Attisch-Delischen Seebund finanziert auch die Aufwendungen für die athenische Demokratie. Darstellung einer Triere, eines Kampfschiffes mit drei übereinander liegenden Reihen von Ruderern.

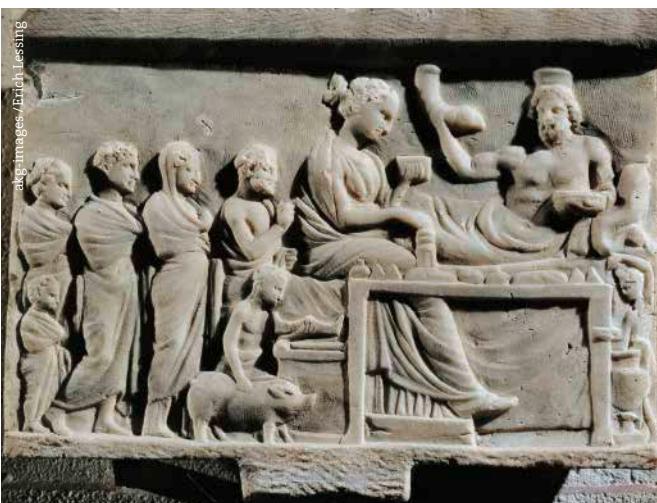
Bis zum Ende des 5. Jahrhunderts v.Chr. half aber eben auch das Imperium, die Vorherrschaft Athens über den Attisch-Delischen Seebund, die Demokratie zu finanzieren.

- Die direkte Demokratie Athens mit ihrem hohen Grad an Bürgerbeteiligung und der herausragenden Stellung und Bedeutung der Bürgerschaft war ein politisches Gemeinwesen auf kleinem Raum. Athen war zwar die größte Polis in Griechenland, die Bürgerschaft betrug aber unter Perikles kaum mehr als 35 000 und unter Demosthenes (384–322 v.Chr.) etwa 30 000 Bürger, die Stadtfläche umfasste nicht mehr als 2500 Quadratkilometer. Politik, die Angelegenheit des Bürgers, war von Raum und Zahl her also überschaubar. Das unterscheidet die Polisdemokratie von der großflächigen Demokratie des neuzeitlichen Territorial- und Nationalstaates.
- Die Praxis der athenischen Versammlungsdemokratie hat gezeigt, welches Selbstgefährdungspotenzial der Demokratie innewohnt. 411 v.Chr. und dann ganz ähnlich 404 v.Chr. hatte die Volksversammlung – im Zuge kriegerischer Auseinandersetzungen mit Sparta, Athens Hauptkonkurrenten um die Vorherrschaft Griechenlands – jeweils für die Abschaffung der Demokratie gestimmt. Die Macht wurde vorübergehend einigen wenigen Männern anvertraut, deren Herrschaft sich daraufhin aber in Richtung einer Oligarchie, der Herrschaft einer kleinen Gruppe, entwickelte.

Damit offenbarte sich ein Paradoxon, das auch die moderne Demokratie im 20. Jahrhundert beschäftigen sollte. Denn wenn das Volk, der Demos, frei ist, alles zu tun, dann kann es auch die Demokratie, seine eigene Herrschaft, abschaffen und durch andere Ordnungsformen, sogar Tyrannie oder Diktaturen wie im 20. Jahrhundert, ersetzen.

In Athen wurde zwar die Demokratie nach den Krisen von 411 und 404 v.Chr. relativ schnell wieder hergestellt, aber die Ereignisse bestärkten die Kritiker der Demokratie, allen voran den griechischen Philosophen Platon (427–347 v.Chr.), in der Ansicht, dass die Demokratie eine sehr instabile Herrschaftsform sei, in der Demagogen leichtes Spiel hätten, weil das Volk, „einfach in den Sitten, unstet in den Meinungen und verführbar durch Versprechungen“, letztlich also nicht in der Lage sei, verantwortungsvoll mit der eigenen Herrschaft umzugehen.

So hielt der Philosoph Sokrates (469–399 v.Chr.) die Demokratie für ein im Grunde absurdes Unterfangen, weil sie alle wichtigen politischen Entscheidungen in die Hände einer



Die Demokratie im politischen Raum gilt nicht für den Bereich des Privaten. Hier herrscht eine strikte innerfamiliäre Hierarchie mit dem Hausherrn an der Spitze.

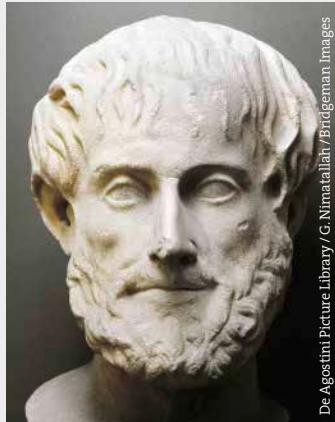
Mehrheit von gewöhnlichen Bürgern legte. Er verglich den Staat mit einem Schiff, das auch nicht dadurch lenkbar sei, dass alle Entscheidungen den Abstimmungen all jener unterworfen würden, die auf dem Schiff reisten.

Platon, der das undemokratische Sparta dem demokratischen Athen vorzog, hielt Orientierungslosigkeit, Beliebigkeit und Sittenverfall für Begleiterscheinungen der Demokratie. Damit zeichnete Platon allerdings ein Zerrbild der athenischen Demokratie, das seiner tiefen Enttäuschung über den Tod seines vom Volksgericht verurteilten Lehrers Sokrates geschuldet war.

Aber auch Aristoteles (384–322 v.Chr.) lehnte die direkte Demokratie ab. Er bevorzugte eine Form der Demokratie, in der die Macht des Volkes darauf beschränkt blieb, die fähigsten Amtsträger zu wählen und von ihnen Rechenschaft zu fordern, aber die Entscheidungen selbst von diesen Amtsträgern treffen zu lassen. Aristoteles schwebte, wie er in seiner Verfassungslehre ausführte, als ideale politische Ordnung eine Mischung aus Demokratie und Oligarchie, gleiche Wahlrechte für alle Bürger, aber Wahl der Entschei-

dungsträger nach Kompetenz und Ansehen vor. Er nannte diese Verfassung „*Politie*“. Bei ihr handelte es sich um eine gemäßigte Demokratie; ihre Bürger besaßen gleiche Bürgerrechte, aber abgestufte Möglichkeiten, an der Herrschaftsausübung politisch teilzuhaben. Aus der Verfassungsform der Oligarchie bezog die „*Politie*“ ihre Mäßigung, weil nun die Ämter wählbar waren.

In Aristoteles' Modell einer Mischverfassung finden sich also drei Gedanken, die für die moderne Demokratie wegweisend werden sollten. Elementar für ein politisches Gemeinwesen ist die Aktivbürgerschaft, dies ist der Gedanke der Demokratie. Herrschaft aber muss, wenn sie im Interesse des Gemeinwesens ausgeübt wird, eingeschränkt sein, und dies auch dort, wo der *Demos* herrscht. Das ist das Prinzip der Begrenzung von Herrschaft, das sich dann vor allem im 18. und 19. Jahrhundert als Prinzip der liberalen Demokratie herausbilden sollte. Und schließlich versprach die Mischung von Verfassungsformen nicht nur eine gemäßigte Herrschaft, sondern auch politische Stabilität.



De Agostini Picture Library / G. Nimapala / Bridgeman Images

Aristoteles (384–322 v. Chr.)

### Verfassungstypologie nach Aristoteles

Zahl der Herrschenden	Ziel der Herrschaft
Gemeinwohl zum Nutzen Aller	Partikularwohl / zum Nutzen des jeweils Herrschenden
Einer	Königtum/Monarchie
Wenige/Einige	Tyrannis
Viele/Alle	Aristokratie
	Oligarchie
	Politie
	Demokratie

### Staatsverfassungen nach Aristoteles

[...] Es ist also offenbar, daß alle die Staatsverfassungen, die den gemeinsamen Nutzen im Auge haben, mit Rücksicht auf das schlechthin Gerechte richtig sind, daß aber alle die, die nur ihren eigenen Nutzen als den der Herrschenden im Auge haben, fehlerhaft sind und alle Abweichungen der richtigen Staatsverfassungen. Sie sind nämlich herrisch, der Staat aber ist eine Gemeinschaft der Freien.

Da dies bestimmt worden ist, folgt darauf die Betrachtung der Staatsverfassungen, wie viele es an der Zahl gibt und welche sie sind, und zuerst die richtigen Verfassungen; denn die Abweichungen werden offenbar, wenn diese richtigen einmal genau bestimmt sind.

Weil nun Staatsverfassung und Staatslenkung ein und daselbe bezeichnen, die Staatslenkung aber das Entscheidende über die Staaten ist, so muß dieses Entscheidende entweder einer sein oder wenige oder die Mehrheit. Wenn nun zwar der Eine oder die Wenigen oder die Mehrheit mit Rücksicht auf das gemeinsam Nützliche herrschen, dann müssen diese Staatsverfassungen die richtigen sein, diejenigen aber, die im Hinblick auf den eigenen Nutzen entweder des Einen oder der Wenigen oder der breiten Masse ausgerichtet sind, sind dann notwendigerweise Abweichungen. [...]

Gewöhnlich aber nennen wir von den Monarchien diejenige, die auf das gemeinsam Nützliche achtet, die Königsherrschaft, die Herrschaft von wenigen jedoch, aber von mehreren als Einem, pflegen wir Aristokratie zu nennen, entweder weil da die Besten herrschen oder weil sie im Hinblick auf das Beste für den Staat und für die an ihm gemeinsam Teilhabenden herrschen. Wenn aber die Volksmasse mit Rücksicht auf das gemeinsam Nützliche den Staat verwaltet, dann heißt das mit dem gemeinsamen Namen aller Staatsverfassungen „*Politie*“. [...]

Abweichungen von den genannten Verfassungen sind von der Königsherrschaft die Tyrannis, von der Aristokratie die Oligarchie, von der Politie die Demokratie. Die Tyrannis bedeutet nämlich eine Alleinherrschaft mit Rücksicht auf den Nutzen des Alleinherrschers, die Oligarchie eine Herrschaft mit Rücksicht auf den Nutzen der Wohlhabenden, die Demokratie aber eine Herrschaft mit Rücksicht auf den Nutzen der Mittellosen. Keine von ihnen aber ist für den gemeinsamen Nutzen da. [...]

Aristoteles, Politik. Schriften zur Staatstheorie, übersetzt von Franz F. Schwarz, Philipp Reclam jun. Ditzingen, 1989, S. 168ff.

HANS VORLÄNDER

# Prinzipien republikanischen Denkens

**Recht, Gesetz und Gemeinwohl gelten als Grundlagen der politischen Ordnung in der antiken römischen Republik. Ihr Mischverfassungssystem ist nicht nur für die mittelalterlichen Stadtrepubliken beispielgebend, sondern wirkt bis heute nach.**

Das republikanische Denken geht auf die römische Antike und die Republik Roms zurück. Rom selbst war keine Demokratie, sondern eine Oligarchie, eine Herrschaft der herausragenden und angesehenen Männer. Die sogenannte Nobilität, eine kleine Gruppe von Patriziern (von lat.: *patres*, Väter), dem grundbesitzenden Geburtsadel, und von wohlhabend gewordenen Plebejern (von lat.: *plebs*, Volk), vor allem Bauern und Handwerkern, konnte mittels eines ausgeklügelten Klientel- und Patronagesystems die politischen Entscheidungen weitestgehend kontrollieren.

Der Senat war das entscheidende Machtzentrum, in ihm wurde über die wichtigsten öffentlichen Angelegenheiten verhandelt und abgestimmt. Die Volksversammlung hatte

zwar nach den Ständekämpfen zwischen Plebejern und Patriziern (500–287 v.Chr.) an Einfluss gewonnen, doch besaß sie keine direkten Entscheidungs- und Kontrollrechte. Allerdings war die Volksversammlung der Ort, wo die von der Nobilität vertretene Politik dem Volk als Ganzes präsentiert wurde und wo das Volk eine gewisse Einwirkungsmöglichkeit besaß.

## Antikes Rom

Die römische Republik hat im politischen Denken der nachfolgenden Jahrhunderte zunächst sehr viel direkter und stärker nachgewirkt als Athens Polisdemokratie. Das lag auch an der Faszination, die der Aufstieg Roms, die Eroberung Italiens bis ca. 270 v.Chr. und die anschließende Errichtung des Weltreiches bis ca. 130 v.Chr. hervorriefen.

Schon früh hatte sich der griechische Historiker Polybios (201–120 v.Chr.) um eine Erklärung für den Aufstieg Roms zur Weltherrschaft bemüht. Er sah ihn vor allem in der Elastizität der römischen Verfassung begründet, die es ermöglichte, Macht zu begrenzen und zu kontrollieren, eine Zusammenarbeit zwischen den sozialen Kräften, vor allem Patriziern und Plebejern, und den politischen Gewalten zu erzwingen und schließlich politische Stabilität zu gewährleisten.

In der römischen Mischverfassung gingen das monarchische Element, in Form des Konsulats, das aristokratische, in Form des Senates, und das demokratische Element, in Form des Volkes, eine Verbindung ein. Auch Polybios hielt, wie schon zuvor Aristoteles, eine Kombination unterschiedlicher Verfassungsformen für die Garantie freiheitlicher Ordnung und politischer Stabilität. Konsuln, Senat und Volksversammlung hatten, so die Analyse von Polybios, ein System des Gleichgewichtes ausgebildet, das auf einem institutionellen Wechselspiel, auf gegenseitiger Einwirkung und wechselseitiger Kontrolle der Institutionen, beruhte.

Damit war für Polybios ein Ausgleich zwischen Adel und Volk geschaffen worden und zugleich eine Balance zwischen den unterschiedlichen politischen Organen. Selbst wenn Historiker immer wieder bezweifeln haben, dass dieses Mischverfassungssystem in Rom faktisch so, wie es Polybios ideal-typisch beschrieben hat, existierte, blieb die Ansicht erhalten, dass ein solches Mischverfassungsmodell positive Auswirkungen zeitigte: Mäßigung der Macht, Ausgleich sozialer Kräfte und Kontrolle politischer Institutionen durch ihre wechselseitige Verschränkung.



Römischer Silberdenar mit der Darstellung einer Wahlszene: Ein Wähler (li.) erhält von einem Amtsdiener ein Abstimmungstäfelchen, ein Wähler (re.) wirft eines in die cista (Kasten). Münzkabinett der Staatlichen Museen zu Berlin

## Verfassungslehre des Polybios

[...] Polybios war Politiker, Strategie und Gesandter. Nach der Niederlage der griechischen Städte des achaïschen Bundes 168 v. Chr. gegen die Römer wurde er zusammen mit 1000 anderen Mitgliedern der achaïschen Führungsschicht nach Rom gebracht, wo diese Gruppe jahrelang auf einen Prozess, den die Römer ihnen machen wollten, zu warten hatte. [...] Polybios entwickelt nun etwas, was er für ein Naturgesetz der Verfassungsentstehung und Verfassungsfolge hält. In Wirklichkeit handelt es sich um ein geschichtsphilosophisches Schema der zeitlichen Abfolge verschiedener Verfassungen nach Prinzipien theoretisch erfassbarer Notwendigkeit. [...]

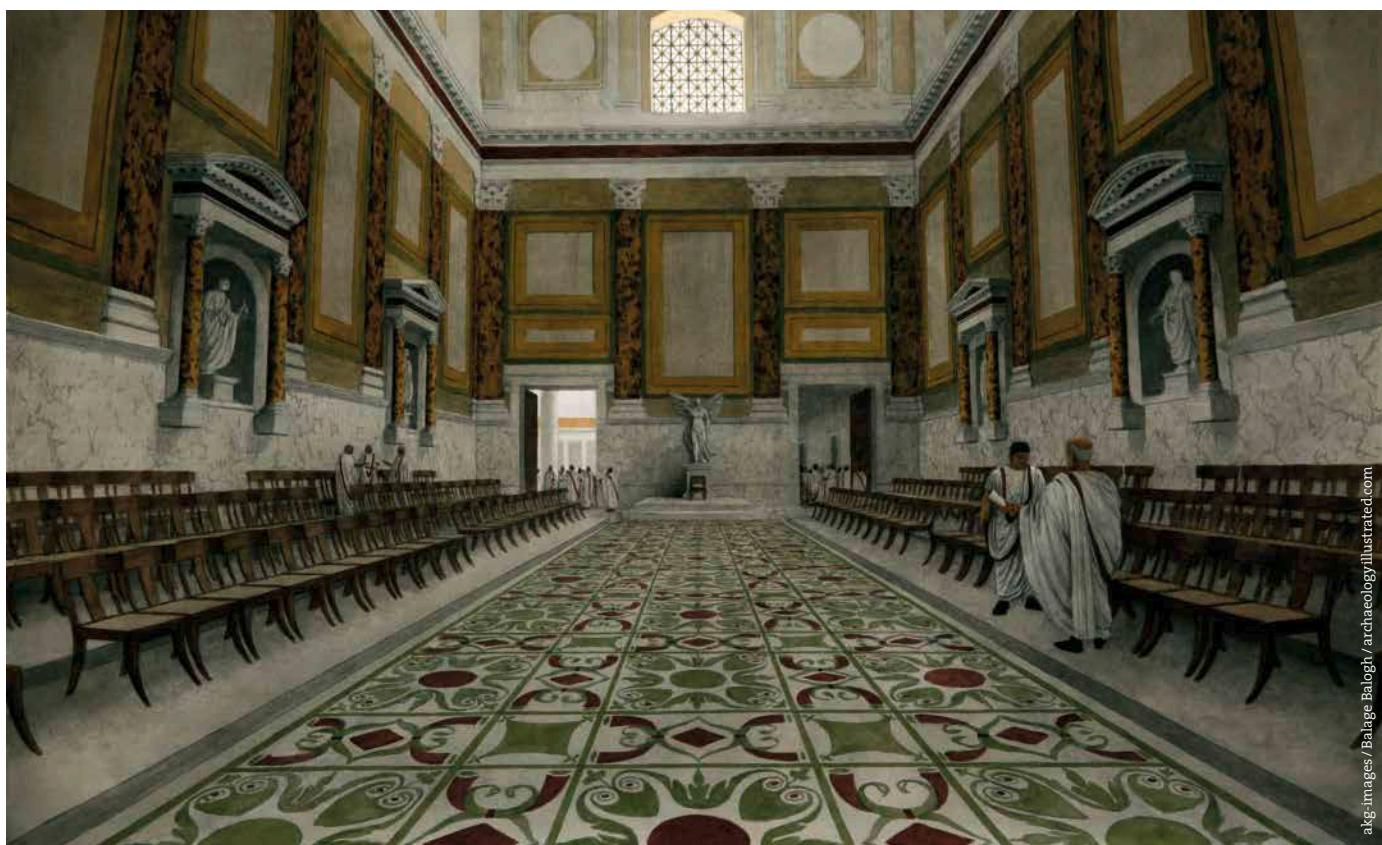
Dieses Abfolgemodell besteht aus sechs Schritten:

1. Staaten entstehen neu nach Naturkatastrophen oder in Notsituationen. Die Menschen sammeln sich dann um Führerpersönlichkeiten, die durch Körperkraft und Kühnheit regieren und auch nur so lange diese Eigenschaften anhalten. Das ist die Herrschaft des einzelnen [...].
2. Durch Gewöhnung wird daraus das Königtum [...], indem man sich einem anerkannten Herrscher auch dann unterordnet, wenn dieser alt und schwach geworden ist. Die Königswürde kann auch auf die Nachkommen übergehen, weil der Glaube aufkommt, dass jemand, der von guten Männern abstammt, auch selbst durch Erziehung oder Vererbung besondere Fähigkeiten haben könnte. Statt der Gewalt beginnen nun Moral und Recht zu herrschen.
3. Die Nachkommen jedoch entfernen sich von den Untertanen, beanspruchen Sonderrechte und erregen dadurch Neid, Hass und Zorn. Aus dem Königtum wird die Tyrannis.

4. Diese wird durch Verschwörungen der Edelsten, Lautersten und Mutigsten gestürzt, weil diese am wenigsten die Zumutungen und Anmaßungen der Herrschenden ertragen konnten. Damit regiert nun eine aristokratische Führungsschicht.
5. Wenn aber deren Söhne diese Machtstellung übernehmen, haben sie keinen Begriff mehr von den Leiden der Tyrannis, der Bedeutung der Redefreiheit und anderer Bürgerrechte. Die herrschende Schicht transformiert sich zur Oligarchie und tendiert zu Habsucht, Korruption und skandalösen Sittenverstößen.
6. Die Volksmenge stürzt die Oligarchen und muss nun selbst die Herrschaft übernehmen. Dies wiederum geht so lange gut, wie noch Menschen leben, die sich an die Gewaltherrschaft erinnern und neuen Entartungen vorbeugen. Danach aber unterliegt auch diese Staatsform den unerbittlichen Formen des Verfalls, die neue Generation gewöhnt sich daran, fremdes Gut zu verzehren, schließt sich großsprecherischen Führern an, raubt und nimmt Vertreibungen vor, bis sich wieder ein Alleinherrscher findet. [...]

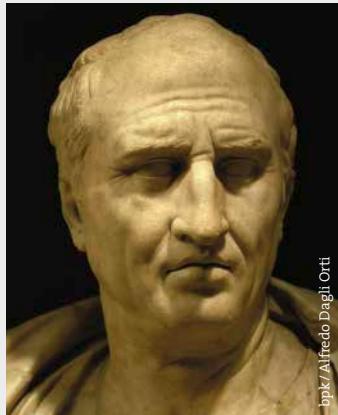
Polybios' Lehre vom Kreislauf der Verfassungen ist scharfsinnig gedacht, erhelltend und in ihrer immanenten Kausalität außergewöhnlich überzeugungskräftig. Sie hat nur einen Nachteil: Sie ist empirisch falsch. Die Lehre, die Ablösung einer Verfassungsform und der Umschlag in die andere vollziehe sich jeweils in der nächsten, spätestens übernächsten Generation, ist nicht generalisierbar. [...]

Walter Reese-Schäfer, Antike politische Philosophie zur Einführung, Junius Verlag, Hamburg 1998, S. 147ff



akg-images/Balage Balogh / archaeologyillustrated.com

Der Senat ist das oligarchische Machtzentrum der römischen Republik, die in ihm getroffenen Entscheidungen müssen allerdings der Volksversammlung vorgetragen werden. Historisierende Darstellung der Innenansicht des Senatsgebäudes im 1. Jh. v. Chr.



Marcus Tullius Cicero (106–43 v.Chr.)

### Der Staat als Rechtsgemeinschaft der Bürger

Der römische Staatsmann und Philosoph Cicero bekleidete in seiner Laufbahn die höchsten politischen Ämter der Republik. In seinen politischen Schriften verteidigte er den Staat als eine Angelegenheit des Volkes („Est igitur ... res publica res populi“).

[...] [J]ede Bürgerschaft, das heißt jede verfassungsmäßige Ordnung eines Volkes, jeder Staat, der ja [...] Sache des Volkes ist, muss irgendwie durch planvolle Leitung gelenkt werden, um auf die Dauer bestehen zu können. Diese planvolle Leitung [...] muss entweder einem Einzelnen übertragen werden oder bestimmten Auserwählten oder von der Gesamtheit aller Bürger

übernommen werden. Wenn also alle Macht in der Hand eines einzelnen ist, nennen wir diesen „König“ und die Verfassung dieses Staates „Monarchie“. Ist [die Macht] aber in der Hand Auserwählter, dann heißt es, der Staat werde von der Entscheidungsgewalt der Optimaten regiert (Aristokratie). Demokratie ist schließlich [...] diejenige Verfassung, bei der alles in der Hand des Volkes liegt. [...]

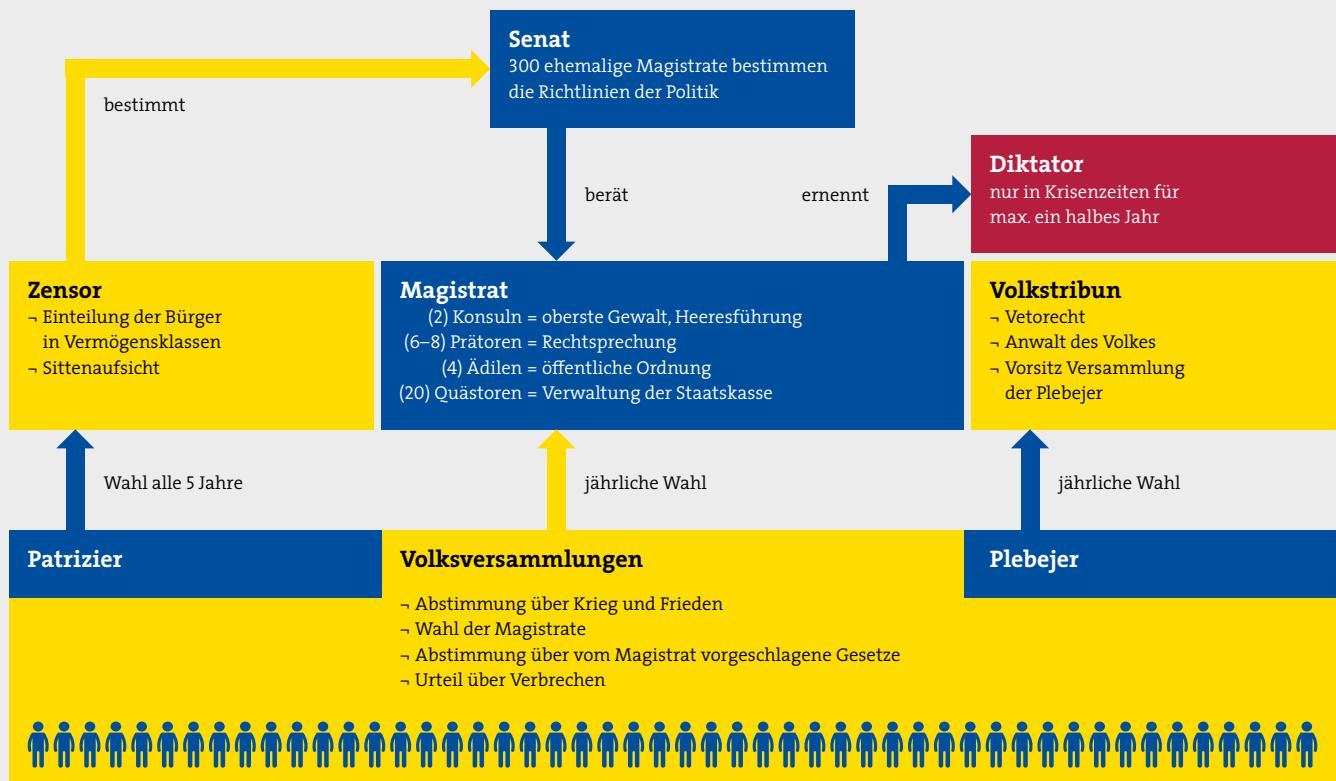
Aber in Monarchien haben alle übrigen zu wenig Anteil an dem gemeinsamen Recht und der planvollen Leitung des Staates; in der Aristokratie kann die Menge, da ihr jede Beteiligung an der planvollen Leitung und an der Macht fehlt, kaum Anteil an der Freiheit haben; und in der Demokratie, wenn alles vom Volk entschieden wird (und mag dieses noch so gerecht und maßvoll sein), ist die Gleichheit selbst ein Element der Unrechtmäßigkeit, da sie keine Rangabstufungen kennt. [...]

Daher halte ich eine vierte Staatsform für diejenige, welche die meiste Anerkennung verdient: nämlich eine, die aus den drei genannten maßvoll gemischt ist. [...]

Weil somit das Gesetz das Band der bürgerlichen Gemeinschaft ist, das Recht aber Gleichheit vor dem Gesetz bedeutet – auf welcher Rechtsgrundlage kann die Gemeinschaft der Bürger dann erhalten bleiben, wenn es keine gleichen Bedingungen für die Bürger gibt? Ist man schon nicht für gleichmäßige Verteilung des Geldes und können auch die Begabungen aller nicht gleich sein, so müssen doch ganz gewiss die Rechte gleich sein für alle, die in demselben Staat Bürger sind. Denn was sonst ist der Staat als die Rechtsgemeinschaft seiner Bürger? [...]

Marcus Tullius Cicero, De re publica / Vom Staat, Erstes Buch, 25 (39)–32 (49), Lateinisch/Deutsch, übersetzt und herausgegeben von Michael von Albrecht, Stuttgart 2013, S. 57ff.

### Ciceros Vorbild – die Mischverfassung der Römischen Republik



Andreas Vierecke / Bernd Mayerhofer / Franz Kohout, dtv-Atlas Politik, München 2009, S. 26

So ließ sich aus der Analyse der antiken Republik Rom ein konstruktiver Beitrag für die Ausgestaltung moderner Demokratien gewinnen. Das republikanische Denken und seine Überlieferung halfen mehr als 18 Jahrhunderte später, ein Modell gemäßigter, auf Gewaltenteilung und Gewaltenkontrolle basierender Demokratie zu begründen.

Nach republikanischer Denkart musste eine politische Ordnung, wollte sie gut und gerecht sein, auf Recht, Gesetz und Gemeinwohl beruhen. So hatte auch der römische Staatsmann und Philosoph Marcus Tullius Cicero (106–43 v.Chr.), der in der Phase des Niedergangs der römischen Republik die Prinzipien der republikanischen Staatsform noch einmal genau beschrieb, in seiner Schrift „*De re publica*“

(„Über den Staat“, 54–51 v.Chr.) festgehalten: „Es ist also das Gemeinwesen die Sache des Volkes (*res publica res populi*), ein Volk aber nicht jede irgendwie zusammengescharte Ansammlung von Menschen, sondern die Ansammlung einer Menge, die in der Anerkennung des Rechtes (*iuris consensu*) und der Gemeinsamkeit des Nutzens (*utilitatis communione*) vereinigt ist.“

Damit war zugleich ausgesprochen, dass eine Republik, als „Sache des Volkes“, ihre Bürger an der Formulierung der Gesetze und des Gemeinwohls zu beteiligen hatte, worunter indes keineswegs eine direkte und unmittelbare Beteiligung aller freien und gleichen Bürger wie in der athenischen Polisdemokratie zu verstehen war.

## Das Privileg des Bürgerrechtes

[...] Dass Menschen Bürger und nicht Untertanen sein können und dass sie als Bürger über Rechte verfügen, ist [...] eine Errungenschaft der Antike [...]. In der Polis hat der polites, der Bürger, seinen Ursprung: Er war Teilhaber der Gemeinschaft und zugleich ihr Mitgestalter.

[...] Die Polis verlangt ihrem Bürger viel ab. Die Restriktionen des Bürgerrechts standen in Griechenland der Bildung von Gemeinschaften, die größer waren als eine Stadt, unüberwindlich im Wege. Den Athenern wäre es nie in den Sinn gekommen, ihr Bürgerrecht den Bewohnern unterworferner Städte zu verleihen und sie so in ihren Herrschaftsraum zu integrieren.

Genau das aber taten die Römer, deren Imperium seine Keimzelle ebenfalls in einem Stadtstaat hatte. [...] In wohlberechneter Großzügigkeit verliehen die Römer ihr Bürgerrecht den Eliten der von ihnen unterworfenen Landstriche. Sie schufen sich so loyale Sachwalter, erst in den Kommunen Italiens, später in den Provinzen rund ums Mittelmeer. Ein Problem damit, dass die Neurömer zugleich das Bürgerrecht ihrer Heimatstadt führten, hatten die Römer nicht. [...]

Die Entflechtung von Bürgerrecht und Stadtstaat war aber nicht ohne Preis zu haben. Die durch den Bürgerstatus verbrieften Partizipationsrechte wurden Stück für Stück der territorial wie personell immer größer werdenden Bürgergemeinde geopfert. Die war zwar eine formidable Militärmachine, taugte aber zur politischen Meinungsbildung schon deshalb nicht, weil dem unüberwindlichen Distanzen entgegenstanden.

Dass die römischen Bürger aus den Städten Italiens zur römischen Volksversammlung strömten, war spätestens in dem Moment utopisch geworden, als die Römer per Gesetz der ganzen Halbinsel ihr Bürgerrecht förmlich überstülpten, nachdem ein Großteil ihrer italischen Alliierten 91 vor Christus den Aufstand gegen Rom geprobt hatte. Seitdem war der Bürgerstatus von der politischen Teilhabe abgekoppelt, gegenüber seinem griechischen Pendant war das Bürgerrecht der Römer nur mehr ein Bürgerrecht „light“.

Das tat aber den Begehrlichkeiten, die es weckte, keinen Abbruch. Auch ohne Eintrittskarte in die politische Teilhabe zu sein, garantierte es Rechte und Vorzugsbehandlungen. Nicht umsonst stellt Cicero fest, dass der Satz „*civis Romanus sum*“ überall im Reich wie eine Zauberformel wirke. Er garantiere dem, der ihn äußert, Respekt und Rechtssicherheit. [...]

In einer Welt, die in strengen Hierarchien dachte und in der Ehre und Prestige viel Gewicht hatten, barg der Bürgerstatus immenses soziales Kapital. An den Rändern der römi-

schen Welt, wo es kaum römische Bürger gab, war Bürgersein gleichbedeutend mit der Zugehörigkeit zur lokalen Elite. Wer Römer war, der hatte es geschafft. [...]

Im Rom Ciceros und Trajans war Bürgerrecht gleichbedeutend mit dem Versprechen auf sozialen Aufstieg. Es war deshalb untrennbar Teil der römischen Erfolgsgeschichte. Wenn die Römer ein Reich, das vom Firth of Forth bis zu den Katarakten des Nils reichte, nicht nur erobern, sondern auch Jahrhunderte halten konnten, dann verdankten sie das mindestens so sehr dem Bürgerrecht wie ihren Legionen. Schließlich garantierte die Aussicht darauf das Wohlverhalten von Bevölkerungen mit völlig verschiedenen kulturellen Prägungen. [...]

Man sollte meinen, die Römer hätten zäh an diesem Erfolgsmodell festgehalten. Lange taten sie das auch, doch 212 nach Christus gewährte Kaiser Caracalla per kaiserliches Dekret allen freien Reichsbewohnern das römische Bürgerrecht. Die Motive für diesen Schritt liegen ebenso im Dunkeln, wie die Folgen umstritten sind. Klar ist nur, dass das Bürgerrecht mit einem Schlag seine Funktion als Katalysator der Integration einbüßte. Wie jede Ressource, die plötzlich im Übermaß verfügbar ist, verlor die „*civitas Romana*“ jeden Wert. [...] Anreize zu loyalem Verhalten bot das Bürgerrecht nicht mehr. Die Loyalität der Reichsbewohner blieb dem Imperium zwar noch für ein paar Jahrhunderte erhalten. Doch sie musste immer mehr mit Gewalt erzwungen werden.

Michael Sommer, „Die Zauberformel für Rechtssicherheit“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 31. August 2016.

© Alle Rechte vorbehalten. Frankfurter Allgemeine Zeitung GmbH, Frankfurt.  
Zur Verfügung gestellt vom Frankfurter Allgemeine Archiv



DEA/G. NIMATALLAH / De Agostini / Getty Images

Die Nordgrenze eines Weltreichs. Der römische Hadrianswall in Nordengland aus dem 2. Jh. n.Chr.

## Mittelalterliche Stadtrepubliken

So verhielt es sich in Mittelalter und früher Neuzeit auch in den Stadtrepubliken Italiens, die an die römische Tradition anknüpften. In Oberitalien hatte sich bis zum Ende des 12. Jahrhunderts eine Reihe von Städten – darunter Arezzo, Florenz, Genua, Mailand, Padua, Pisa und Siena – eine Eigenständigkeit im Heiligen Römischen Reich Deutscher Nation und gegenüber den Machtansprüchen des Papstes gesichert.

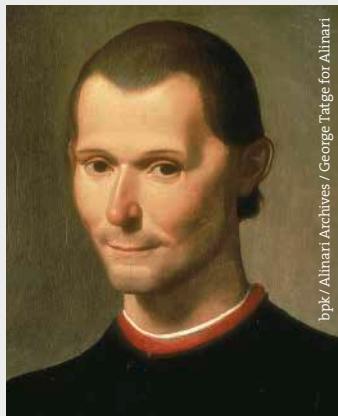
Während diese Städte nach außen Autonomie besaßen und diese auch gegen Übergriffe zu sichern suchten, beruhten sie im Innern auf Selbstregierung. Selbstregierung hieß nun nicht, dass, wie in Athen, alle Bürger die Gesetze beschlossen, sie ausführten und über ihre Einhaltung wachten. Es etablierte sich vielmehr ein politisches System, in dem Räte, bestehend aus den angesehensten Bürgern und Amtsträgern, die vollziehende und rechtsprechende Gewalt ausübten, wohingegen die einfachen Bürger lediglich über Wahl- und Zustimmungsrechte verfügten.

In gleicher Weise wurden auch die freien Land- und Reichsstädte Deutschlands, die Niederlande, Brabant und Flandern sowie die Schweizer Eidgenossenschaft und ihre Kantone regiert.

Innerhalb der Stadt galt die Freiheit der Person, Bürger waren gegen willkürliche Verhaftung geschützt. Stadtbürger konnten über ihren Besitz verfügen. Die Stadtregierung aus nur wenigen Bürgern war dazu verpflichtet, das Gemeinwohl zu fördern und im Konsens mit allen Bürgern zu regieren, „der Stadt ewigen Frieden und reine Gerechtigkeit zu bewahren“, wie es beispielsweise die Verfassung von Siena 1309 formulierte.

Das republikanische Denken überdauerte die Konflikte und den Niedergang der italienischen Stadtrepubliken, der im 15. Jahrhundert einsetzte. Es erhielt sich die Überzeugung, dass eine gerechte und gute politische Ordnung der Tugend der Regierenden, des Konsenses der Bürger und der Achtung des Gemeinwohls bedarf, um auf Dauer friedlich und stabil zu bleiben.

Diese Tradition des sogenannten bürgerschaftlichen Republikanismus, die sich auch in der englischen und schottischen Tradition seit dem 17. Jahrhundert findet, blieb für das demokratische Denken der nachfolgenden Jahrhunderte und für die Begründung der modernen Demokratie nachhaltig wirksam. Sie stellt auch heute noch für die wieder auflebende Idee der Bürgergesellschaft einen bedeutenden historischen Bezugspunkt dar.



Niccolò Machiavelli (1469–1527)

### Für Freiheit und Parteikämpfe

Der aus Florenz stammende Philosoph und Geschichtsschreiber Niccolò Machiavelli (1469–1527) stellt in seinen Schriften Aspekte der praktischen Politik in den Mittelpunkt. Seine Hauptwerke sind *Il Principe* (*Der Fürst*) und *Discorsi sopra la prima deca di Tito Livio* (*Abhandlungen über die ersten zehn Bücher des Titus Livius*).

[...] Ich behaupte, daß diejenigen, die die Kämpfe zwischen Adel und Volk verdammen, auch die Ursachen verurteilen, die in erster Linie zur Erhaltung der Freiheit Roms führten. Wer mehr auf den Lärm und das Geschrei solcher Parteikämpfe sieht als auf deren gute Wirkungen, der bedenkt nicht, daß in jedem Gemeinwesen das Sinnen und Trachten des Volks und der Großen verschieden ist und daß alle zu Gunsten der Freiheit entstandenen Gesetze nur diesen Auseinandersetzungen zu danken sind.

[...] Ebensowenig kann man mit einem Grund den Staat als desorganisiert bezeichnen, wenn er so viele Beispiele hervor-

gender Tüchtigkeit aufzuweisen hat; denn gute Beispiele entstehen durch gute Erziehung, gute Erziehung durch gute Gesetze und gute Gesetze durch Parteikämpfe, die viele unüberlegt verurteilen. Wer deren Ausgang genau untersucht, wird finden, daß sie nie eine Verbannung oder eine Gewalttat zum Schaden des öffentlichen Wohls zur Folge hatten, wohl aber Gesetze und Einrichtungen zum Besten der allgemeinen Freiheit. [...]

Ich behaupte, daß jeder Staat die ihm eigenen Mittel und Wege haben muß, dem Ehrgeiz des Volks Luft zu machen, besonders aber die Staaten, die sich bei wichtigen Dingen des Volks bedienen wollen. So war es in Rom üblich, daß das Volk, wenn es ein Gesetz durchsetzen wollte, entweder die oben genannten Mittel anwandte oder den Kriegsdienst verweigerte, so daß man es zur Besänftigung wenigstens teilweise zufriedenstellen mußte.

Auch sind die Forderungen der freien Völker selten für die Freiheit schädlich; denn diese sind entweder eine Folge der Unterdrückung oder eine Folge der Furcht vor Unterdrückung. Ist dieser Verdacht unbegründet, so gibt es in den Volksversammlungen ein Mittel dagegen, das darin besteht, daß ein ehrlicher Mann aufsteht und das Volk über seinen Irrtum aufklärt. Die Völker sind zwar unwissend, wie Cicero sagt, aber doch für die Wahrheit empfänglich, und leicht geben sie nach, wenn ihnen von einem glaubwürdigen Mann die Wahrheit gesagt wird. [...]

Wer einem Staatswesen eine Verfassung zu geben hat, tut immer klug daran, Vorsorge für den Schutz der Freiheit zu treffen. Dies ist eine der notwendigsten Einrichtungen; von dieser hängt es ab, ob die bürgerliche Freiheit von längerer oder kürzerer Dauer ist. [...]

Niccolò Machiavelli, *Discorsi. Gedanken über Politik und Staatsführung*. Deutsche Gesamtausgabe, übersetzt, eingeleitet und erläutert von Dr. Rudolf Zorn, 2., verbesserte Auflage, Stuttgart 1977, S. 274–275, in: Maria Kreiner, „Demokratie als Idee. Eine Einführung“, utb GmbH Stuttgart 2013, S. 122–124



Im Palazzo Pubblico in Siena stellt ein Wandfresko des Malers Ambrogio Lorenzetti (um 1290–1348) die „gute“ und die „schlechte“ Regierung mit ihren jeweiligen Folgen für Stadt und Land allegorisch gegenüber. Während die „schlechte Regierung“ als dämonisches Gruselkabinett erscheint, vermittelt die „gute Regierung“ ein Bild der Ruhe und der Ordnung.

Hier thront der gute Regent mit seinen Ratgeberinnen: Über seinem Haupt schweben der Glaube (Fides), die Liebe (Caritas) und die Hoffnung (Spes). Vom Betrachter aus links vom Regenten sitzen mit einer hell leuchtenden Öllampe die Klugheit (Prudentia), schwer bewaffnet die Stärke (Fortitudo) und ganz außen, lässig zurückgelehnt, der Frieden (Pax); vom Betrachter aus rechts vom Regenten die Großherzigkeit

(Magnanimitas), die in eine Schale mit Münzen greift, mit einer Sanduhr die Mäßigung (Temperantia) und die strenge Gerechtigkeit (Justitia). Justitia ist ein weiteres Mal dargestellt im Zentrum der Figurengruppe im linken Bildteil. Sie blickt hinauf zu einer Engelsfigur, der Weisheit (Sapientia), die den Griff der Waage der Gerechtigkeit in der Hand hält. Ihr zu Füßen sitzt als weitere Frauenfigur Concordia (Eintracht). Sie verbindet zwei Bänder, die von den Waagschalen herabfallen zu einer Kordel, die sie an eine Reihe von teils einfach, teils vornehm gekleideten Männern weiterreicht. Diese schreiten in Richtung des Regenten, dessen Hand das andere Ende der Kordel hält. Durch die gerechte Regierung eines tugendhaften Herrschers sollen die Bürger aller gesellschaftlichen Schichten so in Eintracht verbunden sein.



Ganz anders sieht es aus im Fall der „schlechten Regierung“, der Gewaltherrschaften (Tyrannides). Hier sitzt ein gehörntes Ungeheuer auf dem Thron. Die Ratgeber dieses Herrschers sind zur Linken der halb menschliche, halb tierische Betrug (Fraus), der ein Lamm mit Skorpionenschwanz liebkosende Verrat (Proditio) und die Grausamkeit (Crudelitas), die einen Säugling mit einer Schlange terrorisiert; zur Rechten das tierische Mischwesen Aufruhr (Furor), mit Säge und in zweifarbigem Kleidern die Zwillingschaft (Divisio) und kampfbereit der Krieg (Guerra), der bereits zum Schlag ausholt.

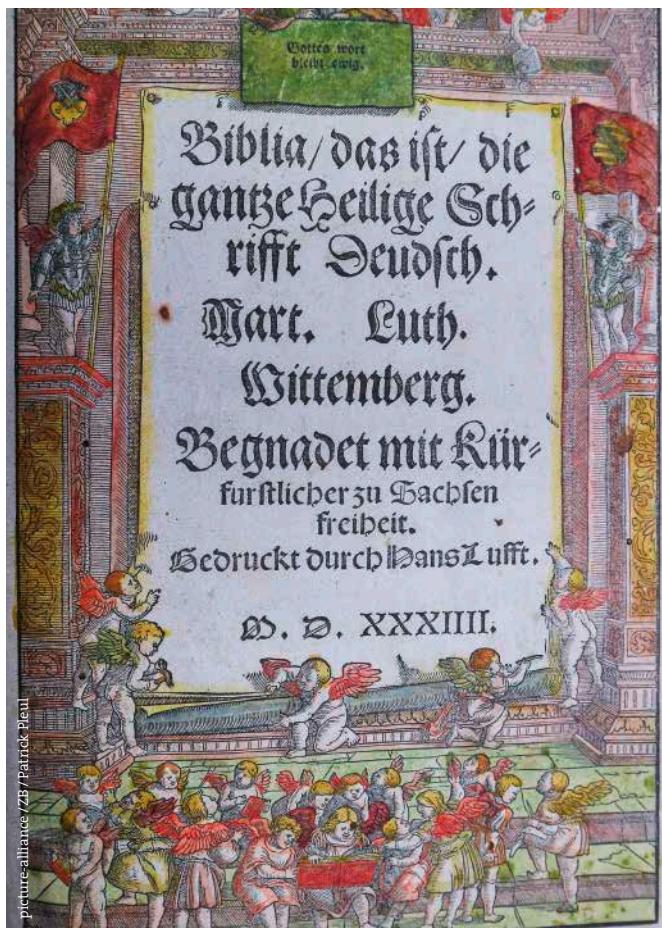
Geiz (Avaritia), Hochmut (Superbia) und Eitelkeit (Vanagloria) umschweben den Tyrannen, während die Gerechtigkeit (Justitia), gefesselt und ihrer Waage beraubt, zu seinen Füßen liegt. Mord und Totschlag herrschen in der Stadt. (Vgl. Dagmar Schmidt, Der Freskenzyklus von Ambrogio Lorenzetti über die gute und die schlechte Regierung. Eine danteske Vision im Palazzo Pubblico von Siena, Dissertation der Universität St. Gallen, 2003, S. 58ff. und S. 72ff.) PDF unter: [http://verdi.unisg.ch/www/edis.nsf/wwwDisplayIdentifier/2656/\\$FILE/dis2656.pdf](http://verdi.unisg.ch/www/edis.nsf/wwwDisplayIdentifier/2656/$FILE/dis2656.pdf)

HANS VORLÄNDER

# Wege zur modernen Demokratie

**Die moderne Demokratie entsteht im 17. und 18. Jahrhundert infolge politischer, kultureller und sozialer Veränderungen. Wegweisend für ihre Ausgestaltung sind die Entwicklungen in England, Frankreich und den USA.**

Die moderne Demokratie unterscheidet sich wesentlich von der antiken Demokratie und den Republiken des späten Mittelalters. Sie hat sich nur langsam durchgesetzt und ist auf sehr unterschiedlichen Wegen als Ergebnis von Revolutionen und Kämpfen zwischen unterschiedlichen sozialen Gruppen und politischen Kräften entstanden. Dabei konnte sie zwar an antike und republikanische Traditionen anknüpfen, musste sich jedoch auch an Voraussetzungen und Bedingungen anpassen, die sich seit dem 17. Jahrhundert grundlegend verändert hatten. Insofern musste die moderne Demokratie neu erfunden werden.



Die Reformation befreit die Individuen aus ihrer Unmündigkeit gegenüber der Kirche, die Bibel kann in der Muttersprache gelesen werden, und der Buchdruck sorgt für ihre massenhafte Verbreitung. Lutherbibel von 1534 aus Frankfurt/Oder



Der Anspruch auf individuelle Glaubensfreiheit stürzt Europa in blutige Religions- und Bürgerkriege. „Der Tod auf dem Schlachtfeld“, Ausschnitt aus einer Radierung von Stefano della Bella, um 1647

Folgende historische Voraussetzungen waren für die Entstehung der modernen Demokratie maßgeblich:

- Während sowohl die athenische Polisdemokratie wie auch die mittelalterlichen Stadtrepubliken kleinräumige politische Ordnungen gewesen waren, hatten sich nun großflächige Territorialstaaten herausgebildet. Die Menschen kannten sich in der Regel nicht mehr untereinander, und es war schwierig, wenn nicht gar unmöglich, regelmäßig zu Versammlungen zu erscheinen und jederzeit Ämter zu übernehmen. Deshalb mussten sich die Strukturen der politischen Willens- und Entscheidungsbildung verändern. Es bedurfte anderer Institutionen, um die Beteiligung möglichst vieler Bürger, in welcher Form auch immer, sicherzustellen.
- Der moderne, neuzeitliche Flächenstaat war von Fürsten und Königen geschaffen und regiert worden, die für ihre Herrschaftsgewalt, zumindest in der Zeit des Absolutismus, ungeteilte Souveränität beanspruchten. Die Herrschaftsausübung war von allen Beschränkungen und auch von allen Zustimmungserfordernissen abgekoppelt. Die Souveränität von Herrschaft und die Absolutheit der Gewalt bestanden, wie Jean Bodin (1529–1596) als Theoretiker der Souveränität 1576 schrieb, nämlich gerade darin, Gesetze ohne die Zustimmung der Untertanen zu erlassen und sich selbst nicht an die Gesetze zu binden.

Eine demokratische Revolution alleine hätte das Problem der Souveränität noch nicht lösen können. Denn trat der Demos an die Stelle des Monarchen, dann wurde zwar der Träger der Herrschaft ausgewechselt, das Problem mangelnder Bindungen und Beschränkungen aber blieb bestehen.



Aus den Unruhen erwächst der Wunsch nach Ordnung und einem starken Herrscher. Der französische König Louis XIV. (reg. 1643–1715) bei der Belagerung von Namur 1692

- Politische Souveränitätsausübung musste jedoch generell beschränkt werden, um zu verhindern, dass sie zur Despotie entartete.
- Die Reformation und die anschließenden Religions- und Bürgerkriege hatten das Thema der Religionsfreiheit und der Toleranz aufgebracht. Damit wurde einerseits der Grundstock für ein genuin personalgebundenes Verständnis von Freiheit gelegt, das das Individuum in den Mittelpunkt rückte. Andererseits stellte die Reformation den Machtanspruch des weltlichen Staates in Frage, über diese individuelle Glaubens- und Bekenntnisfreiheit verfügen zu können. Glaubensfreiheit wurde zur politischen Forderung unterschiedlicher religiöser Bekenntnisse. Hier lag eine der Wurzeln für das Drängen auf Garantie individueller Freiheits- und Grundrechte. Die andere Wurzel entsprang der philosophischen Bewegung der Aufklärung, die zwischen dem 16. und dem 18. Jahrhundert in ganz Europa die traditionellen Vorstellungen von Gott, Welt und Mensch erschütterte und die allumfassende „Befreiung des Menschen aus seiner selbstverschuldeten Unmündigkeit“ (Immanuel Kant) forderte.
  - Hinzu trat mit der Entstehung einer kommerziell-industriellen Gesellschaft die Forderung nach wirtschaftlicher Betätigungs freiheit und nach Sicherung eines durch Arbeit entstandenen Besitzes. Die soziale und ökonomische Struktur der alten, ständisch gegliederten Gesellschaft mit ihren feudalistischen und zunftmäßigen Behinderungen freien Wirtschaftens trug nicht länger. Der aufsteigende bürgerliche Stand forderte die Beendigung der privilegierten, nur auf Geburt gegründeten Vorherrschaft des Adels.

Daraus folgte die Notwendigkeit einer anderen Rechtfertigung politischer Machtausübung. Die herkömmliche alte Ordnung, die davon ausging, dass der Herrscher von Gott eingesetzt sei, war spätestens mit der Enthauptung Charles I. in England 1649 in ihrer Gültigkeit erschüttert worden. Es galt daher, Staat und Herrschaft neu zu begründen und nach den

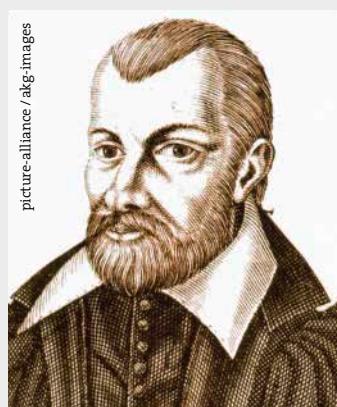
### Unteilbarkeit der Souveränität

*Der französische Philosoph und Staatsrechtler Jean Bodin (1529–1596) gilt als der theoretische Begründer des staatlichen Absolutismus. Geprägt durch die Religionskriege im Frankreich des 16. Jahrhunderts sucht er den zerrütteten Staat theoretisch auf die Grundlage eines absoluten Souveränitätskonzeptes zu stellen.*

Der Begriff der Souveränität beinhaltet die absolute und dauernde Gewalt eines Staates [...] Souveränität bedeutet höchste Befehlsgewalt. [...] Da es auf Erden nach Gott nichts Größeres gibt als die souveränen Fürsten, die Gott als seine Statthalter eingesetzt hat, damit sie der übrigen Menschheit befehlen, ist es notwendig, auf ihre Stellung achtzuhaben, um in Unterwerfung ihre Majestät achten und verehren und über sie in Ehrerbietung denken und sprechen zu können. Wer sich gegen den König wendet, versündigt sich an Gott, dessen Abbild auf Erden der Fürst ist. [...] Die wahren Attribute der Souveränität sind nur dem souveränen Fürsten eigen. [...]

Das hervorragendste Merkmal der fürstlichen Souveränität besteht in der Machtvollkommenheit, Gesetze für alle und für jeden einzelnen zu erlassen, und zwar, wie ergänzend hinzuzufügen ist, ohne dass irgendjemand – sei er nun höhergestellt, ebenbürtig oder von niederm Rang – zustimmen müsste. Wenn nämlich der Fürst nur mit Zustimmung eines über ihm Stehenden Gesetze erlassen kann, so ist er selbst Untertan; wenn es nur in Übereinstimmung mit einem ihm Ebenbürtigen geschehen kann, so teilt der Fürst seine Befugnisse mit jemandem; wenn die Gesetzgebung an die Zustimmung der Untertanen (des Senats oder des Volkes) gebunden ist, so ist der Fürst nicht souverän. Die Namen der Großen eines Landes, die man bei Gesetzestexten angefügt findet, bewirken nicht die Gesetzeskraft. Vielmehr bezeugen sie den Vorgang und verleihen ihm Nachdruck, so dass das Gesetz eher akzeptiert wird.

Jean Bodin, Über den Staat (Buch 1), Auswahl, Übersetzung und Nachwort von Gottfried Niedhart, Philipp Reclam jun. Verlag Ditzingen 1999, S. 19, 39, 41f.



Jean Bodin (1529–1596)



Manufakturen fördern eine kommerziell-industrialisierte Gesellschaft und ein unternehmerisch tätiges Bürgertum, das zunehmend selbstbewusst Teilhabe an der Macht fordert. Spielkartenfabrikation in Paris um 1680, im Hintergrund Seine und Louvre

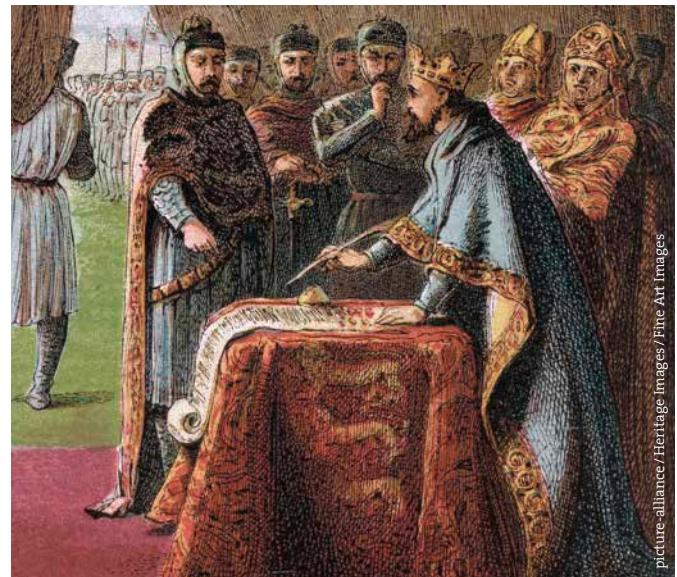
durch die Aufklärung propagierten „Grundsätzen der Vernunft“ auszurütteln. Nicht von ungefähr setzt hier die Denkfigur eines Vertrages zwischen Individuen zur Legitimierung einer politischen Ordnung ein.

Der Gesellschaftsvertrag, der auf der Zustimmung der Einzelnen beruhte, wurde zur neuen Grundlage des Staates. Der Gedanke des Gesellschaftsvertrages verband sich mit den aus dem Naturrecht hergeleiteten Prinzipien der Unveräußerlichkeit von Leben, Freiheit und Eigentum des Individuums. Eine jede politische Ordnung war nun vom Einzelnen und seiner Freiheit her zu denken. Damit entstand aber auch das Problem, wie mit der Unterschiedlichkeit von Interessen und Wertvorstellungen der Individuen umgegangen werden sollte.

Die politischen, sozialen und wirtschaftlichen Veränderungen mündeten in die Forderungen nach einer Beschränkung der Herrschermacht, nach Trennung der Gewalten und in die Vorstellungen von der Souveränität des Volkes. Politische Realität wurden diese Forderungen auf verschiedenen Wegen: in England über die Bürger- und Religionskriege des 17. Jahrhunderts; in Nordamerika im Zuge der Unabhängigkeitserklärung der USA von 1776 und in den nachfolgenden Verfassungen; in Frankreich über die Revolution von 1789 und in Deutschland erst im Laufe des 19. Jahrhunderts durch die Impulse der Revolution von 1848. In Polen wurde am 3. Mai 1791 die erste geschriebene Verfassung Europas verabschiedet.

## Politik der kleinen Schritte – England

In England verlief der Weg zur modernen Demokratie über die Ausbildung einer konstitutionellen Monarchie, in der die Macht des Monarchen beschränkt wird, über eine schritt-

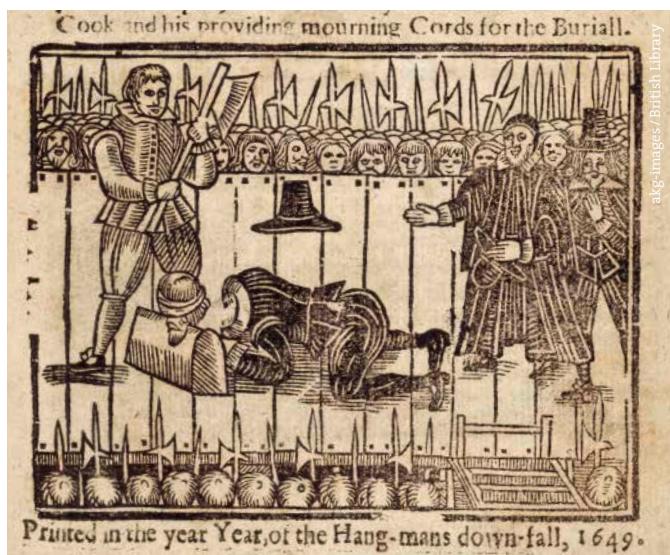


Die König John abgerungene Magna Charta von 1215 sichert den Engländern grundlegende Rechte zu und begründet die Budgethoheit des Parlaments.

weise Stärkung des Parlamentes und eine allmähliche Erweiterung des allgemeinen Wahlrechtes. Bis auf die Zeiten der Magna Charta Libertatum von 1215 geht die Idee zurück, dass keine Steuer ohne gemeinsame Beratung im Königreich (Commonwealth) erhoben werden durfte. Der König benötigte den Rat, aber auch die Zustimmung von Männern aus seinem Reich, um die Finanzen festzustellen. Daraus entwickelte sich um die Mitte des 13. Jahrhunderts die Institution des Parlamentes, das laut Statuten mindestens einmal jährlich tagen sollte.



Gegensätze zwischen Parlament und Krone führen 1642 zum Bürgerkrieg, den das Parlament unter Führung Oliver Cromwells für sich entscheiden kann. Zum Ende des Bürgerkriegs ist das Unterhaus, das House of Commons, vorübergehend der bestimmende Machtfaktor in England. Die Darstellung zeigt eine Unterhaussitzung 1648.



1649 wird Charles I Stuart öffentlich hingerichtet – eine erste Absage an das herrscherliche Gottesgnadentum. Die zeitgenössische Darstellung ist Teil eines Flugblatts, das die Gewissensbisse des Henkers schildert.

Während zunächst in diesen Parlamenten vor allem adlige Großgrundbesitzer vertreten waren, bildete sich ab dem 14. Jahrhundert die Vorstellung des Parlamentes als einer Vertretung aller Kreise und Gemeinden des Königreiches heraus. Daher erhielten nun auch die „Gemeinen“, die *commons*, Zugang in die Vertretung. Später entwickelte sich hieraus das *House of Commons*, das Unterhaus.

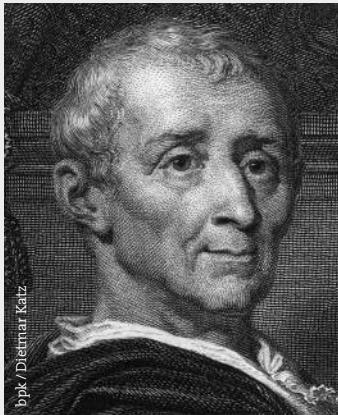
Dieses Parlament war allerdings noch keine demokratische Vertretungskörperschaft. Erst die Wahlrechts- und Parlamentsreformen des 19. und 20. Jahrhunderts führten zur

vollen Parlamentarisierung der konstitutionellen Monarchie und zur Demokratisierung des Parlamentarismus. Doch bewirkte die frühe Etablierung des Parlamentes als Gesamtvertretung des englischen *Commonwealth* zwei entscheidende Weichenstellungen:

Zum einen stellte das parlamentarische Zusammenwirken von König, Oberhaus und Unterhaus schon früh eine Balance sozialer Kräfte und politischer Gewalten her. Der französische Staatsrechtler und Philosoph Charles-Louis de Secondat, Baron de la Brède et de Montesquieu (1689–1755) hat in seiner Schrift „*De l'esprit des lois*“ („Vom Geist der Gesetze“, 1748) eindrucksvoll beschrieben, wie sich die englischen Institutionen von König, Oberhaus und Unterhaus wechselseitig verschränkten und damit gegenseitig kontrollierten (siehe S. 24).

Er sah darin eine Mischverfassung monarchischer, aristokratischer und demokratischer Elemente, die seiner Einschätzung nach die Herrschaft mäßigte und Freiheit garantierte. Diese Form der Gewaltenteilung, die eigentlich eine Gewaltenkontrolle und Gewaltenbalance (*checks and balances*) selbstständiger Institutionen darstellt, geht somit nicht nur auf die antiken Vorfürher der Mischverfassung, sondern auch auf die Entwicklung des englischen Parlamentarismus im Rahmen einer Monarchie zurück.

Die andere nachhaltige Wirkung des frühen britischen Parlamentarismus, die für das Verständnis der modernen, repräsentativen Demokratie wesentlich wurde, war die Vorstellung von *responsible government* (verantwortlicher Regierung). Nach ihr war es das Recht der Bürger, ihre Repräsentanten auszuwählen und sie für ihre Ausführung von Amt und Mandat verantwortlich zu machen – eine Auffassung, die schon die athenische Praxis der Rechenschaftsablegung und -kontrolle der Amtsträger auszeichnete, die aber auch der republikanischen Tradition bürgerlicher Selbstregierung



Charles de Montesquieu (1689-1755)

## Gewaltentrennung

Der französische Staatsrechtler und Philosoph Charles-Louis de Secondat, Baron de la Brède et de Montesquieu (1689–1755) gilt als Begründer der modernen Lehre von den drei staatlichen Gewalten und ihrem Verhältnis zueinander. In seinem Hauptwerk „Vom Geist der Gesetze“ (1748) beschreibt er die Grundlagen und Voraussetzungen für eine gute Regierung.

[...] Die politische Freiheit des Bürgers ist jene Ruhe des Gemüts, die aus dem Vertrauen erwächst, das ein jeder zu seiner Sicherheit hat. Damit man diese Freiheit hat, muss die Regierung so eingerichtet sein, dass ein Bürger den anderen nicht zu fürchten braucht. Wenn in derselben Person oder der gleichen obrigkeitlichen Körperschaft die gesetzgebende Gewalt mit der vollziehenden vereinigt ist, gibt es keine Freiheit; denn es steht zu befürchten, dass derselbe Monarch oder derselbe Senat tyrannische Gesetze macht, um sie tyrannisch zu vollziehen. Es gibt ferner keine Freiheit, wenn die richterliche Gewalt nicht von der gesetzgebenden und vollziehenden getrennt ist. Ist sie mit der gesetzgebenden Gewalt verbunden, so wäre die Macht über Leben und Freiheit der Bürger willkürlich, weil der Richter Gesetzgeber wäre. Wäre sie mit der vollziehenden Gewalt verknüpft, so würde der Richter die Macht eines Unterdrückers

haben. Alles wäre verloren, wenn derselbe Mensch oder die gleiche Körperschaft der Großen, des Adels oder des Volkes diese drei Gewalten ausüben würde: die Macht, Gesetze zu geben, die öffentlichen Beschlüsse zu vollstrecken und die Verbrechen oder die Streitsachen der einzelnen zu richten. [...]

Da in einem freien Staate jeder, dem man einen freien Willen zuerkennt, durch sich selbst regiert sein sollte, so müsste das Volk als Ganzes die gesetzgebende Gewalt haben. Das aber ist in den großen Staaten unmöglich, in den kleinen mit vielen Misshelligkeiten verbunden. Deshalb ist es nötig, dass das Volk durch seine Repräsentanten das tun lässt, was es nicht selbst tun kann. [...] Alle Bürger [...] müssen das Recht haben, ihre Stimme bei der Wahl des Repräsentanten abzugeben, mit Ausnahme derer, die in einem solchen Zustand der Niedrigkeit leben, dass ihnen die allgemeine Anschauung keinen eigenen Willen zuerkennt. [...]

Zu allen Zeiten gibt es im Staat Leute, die durch Geburt, Reichtum oder Ehrenstellungen ausgezeichnet sind. Würden sie mit der Masse des Volkes vermischt und hätten sie nur eine Stimme wie alle übrigen, so würde die gemeine Freiheit ihnen Sklaverei bedeuten. Sie hätten an ihrer Verteidigung kein Interesse, weil die meisten Entschlüsse sich gegen sie richten würden. Ihr Anteil an der Gesetzgebung muss also den übrigen Vorteilen angepasst sein, die sie im Staate genießen. Das wird der Fall sein, wenn sie eine eigene Körperschaft bilden, die berechtigt ist, die Unternehmungen des Volkes anzuhalten, wie das Volk das Recht hat, den ihrigen Einhalt zu gebieten. So wird die gesetzgebende Gewalt sowohl der Körperschaft des Adels wie der gewählten Körperschaft, welche das Volk repräsentiert, anvertraut sein. Beide werden ihre Versammlungen und Beratungen getrennt führen, mit gesonderten Ansichten und Interessen. [...]

Die vollziehende Gewalt muss in den Händen eines Monarchen liegen. Denn dieser Teil der Regierung, der fast immer der augenblicklichen Handlung bedarf, ist besser durch einen als durch mehrere verwaltet, während das, was von der gesetzgebenden Gewalt abhängt, häufig besser durch mehrere als durch einen Einzelnen angeordnet wird. [...]

Charles de Montesquieu, *Vom Geist der Gesetze*, übers. und hg. von Ernst Forsthoff, 2. Aufl., Mohr Siebeck GmbH, Tübingen 1992, S. 214 ff. (XI. Buch, 6. Kapitel)

entstammte. Das Verhältnis zwischen Repräsentierten und Repräsentanten beruhte zum einen auf Zustimmung, zum anderen auf Vertrauen.

Diese Theorie einer Repräsentation auf Zeit hatte sich bereits im 17. Jahrhundert herausgebildet, vor allem im Zuge der Auseinandersetzungen, die von der Enthauptung Charles I. 1649 über Oliver Cromwells Interregnum (1649–1658) bis zur Glorious Revolution von 1688/89 andauerten. Die *Levellers*, eine radikal-demokratische Bewegung, die die Sache des Parlamentes gegen den König in den 1640er-Jahren verfochten und die Ausweitung der Wahlrechte gefordert hatte, gehörten ebenso zu den Anhängern der Repräsentationstheorie wie der bedeutende Philosoph der englischen Aufklärung John Locke (1632–1704).

Locke definierte in seinem politischen Hauptwerk, den „Two Treatises on Government“ („Zwei Abhandlungen über die Regierung“), die er ab 1679 geschrieben hatte, die staatliche Ordnung als Vertragsverhältnis zwischen der Regierung und den Bürgern. Dabei war die Regierung auf Zustimmung und Vertrauen der Bürger angewiesen, sie übte die Amtsgeschäfte

in „Treuhänderschaft“ für die Bürger aus. Bei Zu widerhandlungen der Repräsentanten konnten die Repräsentierten, die Bürger, ein Widerstandsrecht geltend machen.

Locke war es auch, der den Zweck der eingesetzten Regierung an die Wahrung individueller, natürlicher Rechte band. Zu diesen Bürgerrechten zählte der Schutz von Leben, Freiheit und Eigentum. Wenn er diese Rechte summarisch immer wieder als Eigentumsrechte bezeichnete, so meinte er damit, dass Leben, Freiheit und Besitz im Eigentum des Individuums standen und ihm nicht, vor allem nicht durch willkürliches Regierungshandeln, wieder genommen werden konnten.

Entscheidend für Lockes Staatskonzeption, die noch keine entschieden demokratische Theorie darstellte, war nun, dass diese Rechte zugleich die Grenzen des Regierungshandels festlegten. Nur auf der Grundlage eines allgemeinen und veröffentlichten Gesetzes konnte überhaupt in die geschützten Freiheitsräume der Bürger eingegriffen werden. Dabei durften aber deren Rechte selbst nicht verletzt werden.

Locke hatte damit die mit der Magna Charta beginnende englische Entwicklung, Freiheiten zu gewähren, auf den Punkt gebracht. Mit seiner Begründung, es handele sich hierbei um natürliche Rechte der Menschen, nahm er allerdings eine radikale Zuspitzung vor, weil nun die Freiheiten als vorstaatliche und unveräußerliche Rechte des Einzelnen verstanden wurden.

Die Bedeutung der Lockeschen Konzeption war kaum zu überschätzen, weil sie das Modell einer Demokratie aufzeigte, welches die Verfahren repräsentativ-demokratischer Willens- und Entscheidungsbildung mit der Wahrung individueller Rechte und Freiheiten verband. Hier sollten die Revolutionäre von 1776 in Nordamerika anknüpfen.



Bereits zu Lockes Lebzeiten ist London (hier 1616) ein bedeutendes Handels- und Finanzzentrum. Schutz von Freiheit und Eigentum sieht Locke als staatliche Aufgabe an.



John Locke (1632–1704)

## Gegen das Gottesgnadentum

Der englische Arzt und Philosoph John Locke (1632–1704) gehört zu den bedeutendsten Philosophen der englischen Aufklärung. Seine Hinwendung zum Empirismus bereitet in England die Entwicklung der modernen Naturwissenschaften vor. In seinem politischen Hauptwerk, den *Two Treatises on Government* von 1690, wendet er sich gegen damals gängige Herrschaftstheorien des Gottesgnadentums. Locke behauptet, die Grundlage der staatlichen Ordnung sei ein Vertragsverhältnis – der sogenannte Gesellschaftsvertrag – zwischen der Regierung und den Bürgern.

### Zweite Abhandlung über die Regierung

[...] §87 Der Mensch wird, wie nachgewiesen worden ist, mit einem Rechtsanspruch auf vollkommene Freiheit und uneingeschränkten Genuss aller Rechte und Privilegien des natürlichen Gesetzes in Gleichheit mit jedem anderen Menschen oder jeder Anzahl von Menschen auf dieser Welt geboren.

Daher hat er von Natur aus nicht nur die Macht, sein Eigentum, das heißt sein Leben, seine Freiheit und seinen Besitz, gegen die Schädigungen und Angriffe anderer Menschen zu schützen, sondern auch jede Verletzung des Gesetzes seitens anderer zu verurteilen und sie so zu bestrafen, wie es nach seiner Überzeugung das Vergehen verdient [...].

Da aber keine politische Gesellschaft bestehen kann, ohne dass es in ihr eine Gewalt gibt, das Eigentum zu schützen und zu diesem Zweck die Übertretungen aller, die dieser Gesellschaft angehören, zu bestrafen, so gibt es nur dort eine politische Gesellschaft, wo jedes einzelne ihrer Mitglieder seine natürliche Gewalt aufge-

geben und zugunsten der Gemeinschaft in all denjenigen Fällen auf sie verzichtet hat, die es nicht davon ausschließen, das von ihr geschaffene Gesetz zu seinem Schutz anzurufen. [...]

§88 So gelangt das Staatswesen zu einer Gewalt, für die einzelnen Überschreitungen, die unter den Mitgliedern der Gesellschaft begangen werden und die es der Bestrafung für wert erachtet, das Strafmaß festzusetzen, das man für angemessen hält (also zu der Macht, Gesetze zu erlassen), und zugleich zu jener Gewalt, jegliches Unrecht zu bestrafen, dass einem der Mitglieder von jemandem zugefügt wird, der nicht zu dieser Gesellschaft gehört (also zu der Macht über Krieg und Frieden), und das alles zur Erhaltung des Eigentums aller Mitglieder dieser Gesellschaft, so weit es möglich ist. [...]

Und hier liegt der Ursprung der legislativen und exekutiven Gewalt der bürgerlichen Gesellschaft: Sie hat nach stehenden Gesetzen zu urteilen, wie weit Verbrechen, die innerhalb des Gemeinwesens begangen wurden, zu bestrafen sind. Ebenso muss sie durch ein gelegentliches Urteil, das durch die jeweiligen Umstände des Falles begründet wird, entscheiden, wie weit Schädigungen von außen bestraft werden sollen. In beiden Fällen aber darf sie auf die gesamte Kraft ihrer Mitglieder zurückgreifen, wenn dies notwendig sein sollte. [...]

§134 Das große Ziel, das Menschen, die in eine Gesellschaft eintreten, vor Augen haben, liegt im friedlichen und sicheren Genuss ihres Eigentums, und das große Werkzeug und Mittel dazu sind die Gesetze, die in dieser Gesellschaft erlassen worden sind. So ist das erste und grundlegende positive Gesetz aller Staaten die Begründung der legislativen Gewalt, so wie das erste und grundlegende natürliche Gesetz, das sogar über der legislativen Gewalt gelten muss, die Erhaltung der Gesellschaft und (so weit es mit dem öffentlichen Wohl vereinbar ist) jeder einzelnen Person in ihr ist.

Diese Legislative ist nicht nur die höchste Gewalt des Staates, sondern sie liegt auch geheiligt und unabänderlich in den Händen, in welche die Gemeinschaft sie einmal gelegt hat. Keine Vorschrift irgendeines anderen Menschen, in welcher Form sie auch verfasst, von welcher Macht sie auch gestützt sein mag, kann die verpflichtende Kraft eines Gesetzes haben, wenn sie nicht ihre Sanktion von derjenigen Legislative erhält, die das Volk gewählt und ernannt hat. Denn ohne sie könnte das Gesetz nicht haben, was absolut notwendig ist, um es zu einem Gesetz zu machen, nämlich die Zustimmung der Gesellschaft. [...]

John Locke, *Zwei Abhandlungen über die Regierung*. Herausgegeben und eingeleitet von Walter Euchner, übersetzt von Hans Jörn Hoffmann, 12. Auflage, © Suhrkamp Verlag, Frankfurt/M. 2007, S. 253 ff. Alle Rechte bei und vorbehalten durch Suhrkamp Verlag Berlin

## Demokratiegründung – Amerikanische Revolution

Zunächst hatten die Bewohner der 13 englischen Kolonien in Nordamerika Rechte und Freiheiten ganz in der Tradition des Mutterlandes als althergebrachte Rechte verstanden. Als England jedoch für die Kolonien Nordamerikas die Steuerlast erhöhen wollte, ohne diesen Gelegenheit zur Mitsprache zu geben, gelangten die Kolonisten zu der Auffassung, dass ihre Rechte weder von der englischen Krone noch vom englischen Parlament respektiert wurden.

Ihr Wahlspruch „*No taxation without representation*“ (dt.: keine Besteuerung ohne politische Vertretung) bedeutete den Auftakt zur Revolution. Die Nordamerikaner lösten sich von England und gründeten die Vereinigten Staaten von Amerika. Sie entwickelten dabei ein Verständnis von vorstaatlichem Recht, welches der Unabhängigkeitserklärung vom 4. Juli 1776 ihren revolutionären Charakter gab.

Diese liest sich in Teilen wie ein Zitat aus Lockes Zweiter Abhandlung über die Regierung – Thomas Jefferson, der die *Declaration of Independence* im Wesentlichen verfasste, zählte Locke zu seinen Lieblingsphilosophen. Die Regierung sollte nach solchen Grundsätzen eingerichtet und ihre Gewalten sollten solchermaßen organisiert werden, wie es den Bürgern zur Gewährleistung ihrer Sicherheit und ihres Glückes geboten schien.

Vor allem aber war es Ziel- und Zweckbestimmung aller staatlichen Gewalt, die als „selbstevident“ bezeichneten „Wahrheiten“ zu achten: „dass alle Menschen gleich geschaffen sind; dass sie von ihrem Schöpfer mit gewissen unveräußerlichen Rechten ausgestattet sind; dass dazu Leben, Freiheit und das Streben nach Glück gehören; dass zur Sicherung dieser Rechte Regierungen unter den Menschen eingesetzt werden, die ihre rechtmäßige Macht aus der Zustimmung der Regierten herlei-

ten; dass, wann immer irgendeine Regierungsform sich als diesem Ziel abträglich erweist, es Recht des Volkes ist, sie zu ändern oder abzuschaffen und eine neue Regierung einzusetzen.“

Dementsprechend wurde die neue politische Ordnung eingerichtet. In elf der dreizehn Einzelstaaten entwickelten gewählte Repräsentativversammlungen neue Verfassungen. In New Hampshire und Massachusetts gab es verfassungsvorbereitende Konvente, in Massachusetts wurde 1778 der Verfassungsentwurf direkt den Bürgerversammlungen der Gemeinden zur Billigung vorgelegt. Überall wurden Grundrechte kodifiziert; die *Virginia Bill of Rights* von 1776 war die erste moderne Grundrechteerklärung.

Leben, Freiheit und Eigentum bzw. das Streben nach Glück galten als unveräußerliche, natürliche Rechte und markierten die Grenzen politischer Macht. Sie durften weder von der Regierungsgewalt noch von der wahlberechtigten Mehrheit verletzt werden. Repräsentanten und andere Inhaber öffentlicher Ämter sollten nur kurze Amtszeiten haben. Die politischen Gewalten von Legislative, Exekutive und Judikative wurden geteilt, die Organe kontrollierten sich gegenseitig.

Damit entstanden zum ersten Mal demokratische Verfassungen, die auf der Souveränität des Volkes beruhten. Dieses regierte nicht direkt, sondern durch Repräsentativkörperschaften, zumeist zwei Kammern, Abgeordnetenhaus und Senat. Das Wahlrecht war durch Eigentumsklauseln beschränkt, die im Durchschnitt von drei Vierteln der weißen, männlichen Erwachsenen erfüllt werden konnten. Die Exekutive bestand aus einem Gouverneur, der, wie die Repräsentanten, nur für ein Jahr gewählt wurde.

Die Amerikanische Revolution hatte damit in den Einzelstaaten repräsentative Demokratien auf der Grundlage von Verfassungen und mit einer herausragenden Geltung der Grund- und Bürgerrechte institutionalisiert. Ein neuer Typus von Demokratie, die Verfassungs- und Grundrechedemokratie, war geboren.



Verkleidet als Ureinwohner Amerikas werfen im Dezember 1773 Kolonisten Teeladungen der englischen East-India-Company in das Bostoner Hafenbecken. Sie protestieren damit gegen die Importzölle, die ihnen das Mutterland auferlegt, ohne sie politisch zu beteiligen.



Am 4. Juli 1776 unterzeichnen die Delegierten von 13 britischen Kolonien in Philadelphia die Unabhängigkeitserklärung, das Gründungsdokument der Vereinigten Staaten von Amerika. Sie basiert auf den Grundsätzen John Lockes und der Virginia Bill of Rights vom 12. Juni 1776.

Aber dieses System bestand nur in den Einzelstaaten, und es war gefährdet. Eine einheitliche Verfassung kam zunächst nur in Form eines Staatenbundes zustande. Die *Articles of Confederation* wurden 1781 – von den Staaten, nicht vom Volk – verabschiedet. Sie schufen nur lose Bindungen zwischen den Staaten mitsamt ihren verschiedenen Interessen, und ihre Institutionen schienen zu schwach, um die Probleme der Finanzierung von Revolution und Unabhängigkeitskrieg sowie die Frage einer gemeinsamen Außenhandelspolitik zu lösen.

So kam es 1787 in Philadelphia zum Versuch, eine neue Verfassung für einen Bundesstaat zu entwerfen. Die Befürworter des Entwurfs waren die „Federalists“. Sie entwickelten eine Demokratietheorie für den modernen Nationalstaat. In der leidenschaftlichen Diskussion zwischen den „Federalists“ und ihren Gegnern, den „Anti-Federalists“, die den Entwurf ablehnten, spielte auch noch ein – nicht anwesender – Dritter eine entscheidende Rolle, ein französischer Philosoph, von dessen eigener Demokratietheorie sich die *Federalists* distanzierten. Die moderne Demokratie stand am Scheideweg.

## Virginia Bill of Rights

Die „Virginia Bill of Rights“ von 1776 gilt als älteste Grundrechteerklärung der Neuen Welt.

[...] **Abschnitt 1.** Alle Menschen sind von Natur aus in gleicher Weise frei und unabhängig und besitzen bestimmte angeborene Rechte, [...] und zwar den Genuss des Lebens und der Freiheit, die Mittel zum Erwerb und Besitz von Eigentum und das Erstreben und Erlangen von Glück und Sicherheit.

**Abschnitt 2.** Alle Macht ruht im Volke und leitet sich folglich von ihm her; die Beamten sind nur seine Bevollmächtigten und Diener und ihm jederzeit verantwortlich.

**Abschnitt 3.** Eine Regierung ist oder sollte zum allgemeinen Wohle, zum Schutze und zur Sicherheit des Volkes, der Nation oder Allgemeinheit eingesetzt sein; von all den verschiedenen Arten und Formen der Regierung ist diejenige die beste, die imstande ist, den höchsten Grad von Glück und Sicherheit hervorzubringen, und die am wirksamsten gegen die Gefahr schlechter Verwaltung gesichert ist. [...]

**Abschnitt 4.** Kein Mensch oder keine Gruppe von Menschen ist zu ausschließlichen und besonderen Vorteilen und Vorrechten seitens des Staates berechtigt. [...]

**Abschnitt 5.** Die gesetzgebende und die ausführende Gewalt des Staates sollen von der richterlichen getrennt und unter-

schieden sein; die Mitglieder der beiden ersteren sollen [...] in bestimmten Zeitabschnitten in ihre bürgerliche Stellung entlassen werden und so in jene Umwelt zurückkehren, aus der sie ursprünglich berufen wurden. [...]

**Abschnitt 6.** Die Wahlen der Abgeordneten, die als Volksvertreter in der Versammlung dienen, sollen frei sein; alle Männer, die ihr dauerndes Interesse und ihre Anhänglichkeit an die Allgemeinheit erwiesen haben, besitzen das Stimmrecht. [...]

**Abschnitt 8.** Bei allen schweren oder kriminellen Anklagen hat jedermann ein Recht, Grund und Art seiner Anklage zu erfahren, den Anklägern und Zeugen gegenübergestellt zu werden, Entlastungszeugen herbeizurufen und eine rasche Untersuchung [...] zu verlangen, [...] auch kann er nicht gezwungen werden, gegen sich selbst auszusagen; niemand kann seiner Freiheit beraubt werden außer durch Landesgesetz oder [...] Urteil. [...]

**Abschnitt 12.** Die Freiheit der Presse ist eines der starken Bollwerke der Freiheit [...].

Hartmut Wasser, Die USA – der unbekannte Partner, Verlag Ferdinand Schöningh, Paderborn 1983, S. 38 ff.

## Kontroverse über Identäre und Repräsentative Demokratie

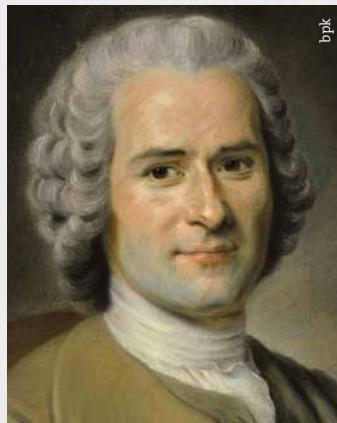
Jean-Jacques Rousseau (1712–1778) gehört zu den bedeutendsten Philosophen und Schriftstellern Frankreichs im 18. Jahrhundert. Seine Wirkung erstreckte sich jedoch weit über Frankreich hinaus auf Europa und auf das revolutionäre Nordamerika. Viele Denker und Politiker beriefen sich auf ihn, so beispielsweise die Revolutionäre in Frankreich, aber auch Philosophen wie Immanuel Kant in Deutschland. Rousseau verfasste viele Schriften, auch Verfassungsentwürfe.

Von besonderer politischer Bedeutung war seine 1762 veröffentlichte Schrift „*Du contrat social ou Principes du droit politique*“ („Vom Gesellschaftsvertrag oder Prinzipien des Staatsrechtes“), die seinen Ruf als Demokratietheoretiker begründete. Rousseau stellte darin eine zentrale Frage: „Wie kön-

nen Andersdenkende zugleich frei und Gesetzen unterworfen sein, denen sie nicht zugestimmt haben?“. Rousseau ging es um die Freiheit, genauer um die Wiedergewinnung der Freiheit, die er im absolutistischen Frankreich seiner Zeit eher in eine Knechtschaft verwandelt sah, ganz gemäß seiner einleitenden Feststellung: „Der Mensch ist frei geboren und überall liegt er in Ketten.“

### Rousseaus Gesellschaftsvertrag

Zur Wiederherstellung der Freiheit ist es nach Ansicht Rousseaus notwendig, einen Gesellschaftsvertrag auszuhandeln. Der Einzelne beschließt mit seinen Mitmenschen die Gründung eines politischen Gemeinwesens mit dem Zweck, allgemeine Gesetze zur Wahrung der Freiheit zu erlassen. Das Gesetz ermöglicht und sichert Freiheit, zugleich verlangt es aber auch von den Bürgern, dass sie das Gesetz befolgen, sich ihm also unterwerfen.



Jean-Jacques Rousseau (1712–1778)

### Herrschaft des Gemeinwillens

Der französische Philosoph Jean-Jacques Rousseau (1712-1778) gehörte zu den bedeutendsten Schriftstellern Frankreichs im 18. Jahrhundert. Nicht zuletzt seine Mitarbeit an der Enzyklopädie weist ihn als einen Aufklärer und Vorbereiter der französischen Revolution aus.

Sein Demokratiebegriff bezieht sich auf kleine politische Einheiten, deren männliche Bürgerschaft eine homogene politische Gruppe bildet. Die Sicherung der individuellen Freiheit, des Besitzes und der Person steht bei Rousseau unter dem Verdacht des Sonderwillens.

### Vom Gesellschaftsvertrag

Ich unterstelle, dass die Menschen jenen Punkt erreicht haben, an dem die Hindernisse, die ihrem Fortbestehen im Naturzustand schaden, in ihrem Widerstand den Sieg davontragen über die Kräfte, die jedes Individuum einsetzen kann, um sich diesen Zustand zu halten. Dann kann dieser ursprüngliche Zustand nicht weiterbestehen, und das Menschengeschlecht würde zugrunde gehen, wenn es die Art seines Daseins nicht änderte.

Da die Menschen nun keine neuen Kräfte hervorbringen, sondern nur die vorhandenen vereinen und lenken können, haben sie keine anderen Mittel, sich zu erhalten, als durch Zusammenschluss eine Summe von Kräften zu bilden, stärker als jener

Widerstand, und diese aus einem einzigen Antrieb einzusetzen und gemeinsam wirken zu lassen.

Diese Summe von Kräften kann nur durch das Zusammenwirken mehrerer entstehen; da aber Kraft und Freiheit jedes Menschen die ersten Werkzeuge für seine Erhaltung sind – wie kann er sie verpfänden, ohne sich zu schaden und ohne die Pflichten gegen sich selbst zu vernachlässigen? [...]

Das ist das grundlegende Problem, dessen Lösung der Gesellschaftsvertrag darstellt. [...]

Diese Bestimmungen lassen sich bei richtigem Verständnis sämtlich auf eine einzige zurückführen, nämlich die völlige Entäußerung jedes Mitglieds mit allen seinen Rechten an das Gemeinwesen als Ganzes. [...] Dieser Akt des Zusammenschlusses schafft augenblicklich anstelle der Einzelperson jedes Vertragspartners eine sittliche Gesamtkörperschaft, die aus ebenso vielen Gliedern besteht, wie die Versammlung Stimmen hat, und die durch eben diesen Akt ihre Einheit, ihr gemeinschaftliches Ich, ihr Leben und ihren Willen erhält.

Diese öffentliche Person, die so aus dem Zusammenschluss aller zustande kommt, trug früher den Namen Polis, heute trägt sie den der Republik oder der staatlichen Körperschaft, die von ihren Gliedern Staat genannt wird, wenn sie passiv, Souverän, wenn sie aktiv ist, und Macht im Vergleich mit ihresgleichen. Was die Mitglieder betrifft, so tragen sie als Gesamtheit den Namen Volk, als einzelne nennen sie sich Bürger, sofern sie Teilhaber an der Souveränität, und Untertanen, sofern sie den Gesetzen des Staates unterworfen sind. [...]

Aus dem Vorhergehenden folgt, dass der Gemeinwille immer auf dem rechten Weg ist und auf das öffentliche Wohl abzielt: Woraus allerdings nicht folgt, dass die Beschlüsse des Volkes immer gleiche Richtigkeit haben. [...] Es gibt oft einen beträchtlichen Unterschied zwischen dem Gesamtwillen und dem Gemeinwillen; dieser sieht nur auf das Gemeininteresse, jener auf das Privatinteresse und ist nichts anderes als die Summe von Sonderwillen: aber nimm von eben diesen das Mehr und Weniger weg, das sich gegenseitig aufhebt, so bleibt als Summe der Unterschied der Gemeinwille. [...]

Um wirklich die Aussage des Gemeinwillens zu bekommen, ist es deshalb wichtig, dass es im Staat keine Teilgesellschaften gibt und dass jeder Bürger nur seine eigene Stimme vertritt. [...]

Jean-Jacques Rousseau, *Vom Gesellschaftsvertrag oder Grundsätze des Staatsrechts*. In Zusammenarbeit mit Eva Pietzcker neu übersetzt und herausgegeben von Hans Brockard, Philipp Reclam jun. Verlag Ditzingen 2008, S. 16 ff.

Diese paradox anmutende Konstruktion lässt sich nur dann rechtfertigen, wenn sich die Bürger selbst die Gesetze gegeben haben. Und so ist es vor allem die Idee der Selbstgesetzgebung, die Rousseau in das Zentrum seiner Überlegungen stellt: Nur der, der sich selbst die Gesetze gibt, kann sich auch an sie gebunden fühlen.

Dieser Grundsatz wird zu einem allgemeinen Prinzip für das politische Gemeinwesen erweitert. Es ist das Volk, das sich selbst die Gesetze gibt. Damit erst schafft es Freiheit in einem politischen Sinne, verpflichtet sich selbst aber zugleich, den Gesetzen zu folgen. Das ist der Kern seiner Theorie von der Souveränität des Volkes als der entscheidenden Gesetzgebungsinstanz.

Für Rousseau ist es die Aufgabe des Bürgers, selbst die Gesetze zu beschließen. So blickt er kritisch auf England, wo sich seit dem 17. Jahrhundert ein System konstitutioneller Monarchie herausgebildet hatte, in dem König und Parlament Gesetze gemeinsam beschlossen.

Die Ausführung des Volkswillens durch eine Repräsentationskörperschaft, also Parlamente, ist für Rousseau eine Illusion: „Das englische Volk glaubt frei zu sein. Es täuscht sich gewaltig, es ist nur frei während der Wahl der Parlamentsmitglieder; sobald diese gewählt sind, ist es Sklave, ist es nichts. Bei dem Gebrauch, den es in den kurzen Augenblicken seiner Freiheit von ihr macht, geschieht es ihm Recht, dass es sie verliert.“

So scheint zwischen Rousseaus Theorie und der repräsentativen, parlamentarischen Demokratie ein unüberbrückbarer Gegensatz zu bestehen. Gesetzgebung war für Rousseau nur durch das Volk selbst möglich, hier stand ihm die direkte, unmittelbare Versammlungsdemokratie Griechenlands und der Kantone in der Schweiz vor Augen.

Das Gesetz, vom Volk beschlossen, verkörpert für Rousseau den Gemeinwillen. Diese *volonté générale* zielt auf das öffentliche Wohl und hat nach Rousseaus Auffassung immer Recht, kann nicht irren. Sollte jemand anderer Meinung sein, dann beweise dies nichts anderes, „als dass ich mich getäuscht habe und dass das, was ich für den Gemeinwillen hielt, es nicht war“. Dann muss er gezwungen werden, dem Gemeinwillen Folge zu leisten. Damit wollte Rousseau zum Ausdruck bringen, dass der Einzelne dem Gemeinwillen, der sich im Gesetz ausdrückt, verpflichtet und unterworfen ist.

Für Rousseau kam es darauf an, dem Gesetz und dem Gemeinwohl eine allgemeine Verbindlichkeit zu geben. Nur so schien es ihm möglich, Freiheit in einem stabilen Gemeinwesen zu sichern. Doch haben Rousseaus Formulierungen zu erheblichen und auch politisch folgenreichen Missverständnissen geführt. Denn wenn der Gemeinwillen immer Recht hat und der Einzelne sich ihm unbedingt fügen muss, dann kann eine solche Konzeption zu einer Tyrannie des Gemeinwillens führen, die die Freiheit des Einzelnen vernichtet.

Auch lässt sich die Rousseausche Konstruktion für die Alleinherrschaft einer einzigen Partei nutzen, die für sich beansprucht, den Gemeinwillen zu kennen und zu repräsentieren, dann aber abweichende Meinungen unterdrückt und politische Minderheiten zwingt, sich ihrem absoluten Herrschaftsanspruch zu fügen. Eine totalitäre Demokratie, die Freiheit zerstört, aber nicht sichert, wie Rousseau es beabsichtigt hatte, ist die Folge.

Rousseau hatte große Sympathien für eine Form politischer Ordnung, in der Identität zwischen Regierenden und Regierten besteht, einer identitären Demokratie also, in der gesetzgebende und ausführende Gewalt, Legislative und Exekutive, in einer Hand, nämlich der des Volkes, liegen.

Das Vorbild war die griechische Polisdemokratie, in der die gesamte Bürgerschaft nicht nur die Gesetze in der Volksversammlung beschloss, sondern auch berechtigt war, die ausführenden Ämter und die Gerichte selbst zu besetzen. Rousseau war gleichwohl realistisch genug, eine solche Form identitärer Demokratie für so voraussetzungsvoll zu halten, dass sie nur von einem „Volk von Göttern“ eingerichtet werden könnte.

Zu diesen Voraussetzungen zählte er „viele schwer zu vereinigende Dinge“: einen „sehr kleinen Staat“, eine „Einfachheit in den Sitten“, eine „weitgehende Gleichheit der gesellschaftlichen Stellung und der Vermögen“ sowie „wenig oder gar keinen Luxus“. Kleinräumigkeit, soziokulturelle Homogenität, sozioökonomische Gleichheit und bürgerschaftliche Tugend („kein Luxus“) waren Bedingungen, auf die die moderne Demokratie allerdings nicht mehr ohne Weiteres gegründet werden konnte. Resignierend hielt Rousseau deshalb fest: „Eine so vollkommene Regierung passt für Menschen nicht.“

### **Demokratietheorie der Federalists**

Rousseaus Demokratieauffassung ist in Teilen antiparlamentarisch und antipluralistisch. Dies stieß beispielsweise auch auf die Kritik der amerikanischen Verfassungsväter, die 1787 in bewusster Abgrenzung zu Rousseau eine repräsentative, auf Gewaltenteilung basierende Demokratie entwarfen. Sie fragten sich, wie ein großer Territorialstaat so eingerichtet und verfasst werden könnte, dass er demokratischen Ansprüchen genügte.

Dabei mussten sie von anderen sozialen, ökonomischen und kulturellen Bedingungen ausgehen, als Rousseau sie für die identitäre, „reine“ Demokratie vorausgesetzt hatte. Gerade weil die von Rousseau genannten vier Grundlagen der „einfachen“ Demokratie in ihren Augen nicht mehr bestanden, war die direkte, unmittelbare Demokratie Athens nicht mehr praktizierbar. Rousseau hatte diese Konsequenz gescheut, die amerikanischen Federalists zogen sie: Die Transformation zur repräsentativen, parlamentarischen Demokratie war das Gebot der Stunde.

Unter „Federalists“ werden die drei Politiker der nordamerikanischen Gründungsgeschichte verstanden, die zwischen 1787 und 1788 gemeinsam unter dem Synonym „Publius“ – eine Anspielung auf den römischen Gesetzgeber Publius Valerius – den Entwurf der Verfassung der Vereinigten Staaten von 1787 verteidigten und deren Ratifizierung forderten: John Jay (1745–1829), Alexander Hamilton (1755–1804) und James Madison (1751–1836). Die insgesamt 85 Artikel, die sie in verschiedenen Zeitungen, Zeitschriften und Magazinen (v.a. im Staat New York) veröffentlichten, gelten bis heute als wichtiger Kommentar der amerikanischen Verfassung.

Der bekannteste Artikel stammt von James Madison, dem späteren Präsidenten der Vereinigten Staaten. In diesem Artikel, dem *Federalist Paper* Nr. 10 (siehe S.30), umreißt Madison die grundsätzliche Rolle des Pluralismus für die politische Willensbildung in einem modernen Flächenstaat, um Demokratie und republikanische Freiheit miteinander zu versöhnen.

Die Federalists befürworteten eine bundesstaatliche Ordnung, die mit der Verfassung von 1787 begründet werden sollte. Das bedeutete vor allem eine Stärkung der Kompetenzen des Zentralstaates. Ihre Gegner, die Anti-Federalists, setzten sich dagegen für die Beibehaltung der Autonomie der Einzelstaaten im Rahmen des 1776/81 geschlossenen Staatenbundes ein.

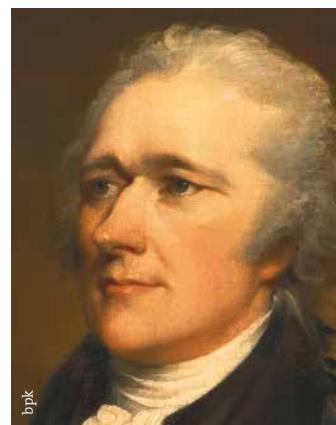
Während sich die Anti-Federalists auf Rousseau beriefen, distanzierten sich die Federalists von ihm. Denn nach ihrer Ansicht war in einer modernen Gesellschaft eine Homogenität der Anschauungen und Wertvorstellungen nicht (mehr) gegeben, genauso wenig wie eine Gleichheit der ökonomi-



John Jay (1745–1829)



James Madison (1751–1836)



Alexander Hamilton (1755–1804)

schen Verhältnisse. Sie bezweifelten nicht nur, dass es solche idealtypischen Verhältnisse je gegeben habe; sie glaubten darüber hinaus, dass Verstand und Fähigkeiten der Menschen von Natur aus so unterschiedlich sind, dass es von vornherein illusorisch sei, gleichgerichtete Anschauungen und Interessen anzunehmen – es sei denn, man unterdrücke

die Pluralität von Meinungen und Interessen auf gewaltsame Weise oder man beseitige die Freiheit. Beide Mittel lehnten die Federalists ab.

Wenn zudem nicht unbedingt vorausgesetzt werden konnte, dass die Menschen per se tugendhaft und deshalb bereit seien, die eigenen Interessen hinter das Gemeinwohl zurückzustellen,

### Federalist-Artikel Nr. 10

[...] Keiner der vielen Vorteile, die von einer sinnvoll aufgebauten Union zu erwarten sind, verdient sorgfältiger untersucht zu werden als der, mittels ihrer die Gewalt von Parteienkämpfen brechen und unter Kontrolle halten zu können. [...]

Mangelnde Stabilität, Ungerechtigkeit und Konfusion waren, wenn sie in die Volksversammlungen Einzug gehalten hatten, in der Tat die tödlichen Krankheiten, an denen die Volksregierung überall zugrundegegangen ist. Zugleich sind sie nach wie vor ein beliebtes und ergiebiges Thema, aus dem die Gegner der Freiheit ihre am bestechendsten wirkenden Argumente beziehen. [...]

Unter einer Parteiung verstehe ich eine Anzahl von Bürgern, sei es die Mehrheit, sei es eine Minderheit, die von gemeinsamen Leidenschaften oder Interessen getrieben und geeint sind, welche im Gegensatz zu den Rechten anderer Bürger oder den ständigen Gesamtinteressen der Gemeinschaft stehen.

Es gibt zwei Methoden, das Übel der Parteiung zu kurieren: erstens: durch Beseitigung ihrer Ursachen, zweitens: durch Kontrolle ihrer Wirkungen.

Zur Beseitigung der Ursachen von Parteiungen gibt es wieder zwei Methoden: erstens: die Freiheit aufzuheben, der sie ihre Existenz verdanken, zweitens: jedem Bürger dieselbe Meinung, dieselben Leidenschaften und dieselben Interessen vorzuschreiben. [...]

Der Einsatz für religiöse, politische und andere Überzeugungen in Wort und Tat, die Bindung an verschiedene politische Führer, die voller Ehrgeiz um Vorherrschaft und Macht ringen, oder an andere Persönlichkeiten, deren Schicksal die menschlichen Leidenschaften erregt haben – all dies hat die Menschheit immer wieder in Parteien gespalten, sie mit Feindseligkeit gegeneinander erfüllt und sie dazu gebracht, einander eher zu peinigen und zu unterdrücken als um des gemeinsamen Wohls willen zusammenzuarbeiten. [...]

Die am weitesten verbreitete und dauerhafteste Quelle von Parteiungen ist jedoch immer die ungleiche Verteilung des Eigentums gewesen. Besitzende und Besitzlose haben immer

verschiedene Interessengruppen innerhalb der Gesellschaft gebildet. [...]

Diese vielfältigen und einander widersprechenden Interessen zu regulieren, ist die wesentliche Aufgabe der modernen Gesetzgebung. Der Umgang mit Parteien und Parteiungen gehört also zu den normalen Erfordernissen der Regierungstätigkeit. [...]

Eine Republik [...], also eine Regierungsform mit Repräsentativsystem, [...] verspricht, das gesuchte Heilmittel zu bieten. Wenn wir untersucht haben, worin sich die Republik von der reinen Demokratie unterscheidet, werden wir sowohl das Wesen des Heilmittels erkennen als auch die Wirksamkeit, die ihm aus der Union erwachsen muß.

Die beiden großen Unterschiede zwischen einer Demokratie und einer Republik sind erstens: die Übertragung der Regierungsverantwortung in der Republik auf eine kleine Anzahl von Bürgern, die von den übrigen gewählt werden, zweitens: die größere Anzahl von Bürgern und das größere Gebiet, über die die republikanische Herrschaft ausgedehnt werden kann. [...]

Es ist hauptsächlich dieser [zweite] Umstand, der das Entstehen von Parteiungen in der Republik weniger fürchten lässt als in der reinen Demokratie. Je kleiner eine Gemeinschaft ist, um so geringer wird wahrscheinlich die Zahl der Parteien und Interessengruppen sein, aus denen sie sich zusammensetzt. Je geringer die Zahl der Parteien und Interessengruppen, um so eher wird eine Partei eine Mehrheit erringen. Und je kleiner die Zahl der Individuen, die eine Mehrheit bilden, und je kleiner der Bereich, innerhalb dessen sie operieren, um so leichter werden sie zu einer Einigung gelangen und ihre Unterdrückungsabsichten ausführen können. Erweitert man den Bereich, so umschließt er eine größere Vielfalt an Parteien und Interessengruppen. Damit verringert sich die Wahrscheinlichkeit, daß eine Mehrheit ein gemeinsames Motiv hat, die Rechte anderer Bürger zu verletzen. [...]

A. Hamilton, J. Madison, J. Jay, Die Federalist Paper, vollst. Ausgabe, herausgegeben, übersetzt, eingeleitet und mit Anmerkungen versehen von Barbara Zehnpfennig, 2. Aufl., C. H. Beck Verlag, München 2007, S. 93ff. und S. 97ff.

so war der Ausgangspunkt nun ein ganz anderer: Eine „Gesellschaft ohne Tugend“ musste demokratisch verfasst werden. Dabei sollte jedoch an der Souveränität des Volkes, wie auch Rousseau befunden hatte, kein Zweifel bestehen, zumal schon 1776 im Namen des Volkes die revolutionäre Ablösung vom englischen Mutterland betrieben und die Unabhängigkeit ausgerufen worden war.

Die Federalists argumentierten weiter, dass es im Wesentlichen darauf ankomme, die Auswirkungen unterschiedlicher Interessen und Wertvorstellungen der Bürger zu kontrollieren und nicht deren Ursachen, nämlich die Freiheit und die Unterschiedlichkeit der Menschen, zu beseitigen. Damit formulierten sie eine Antithese zu Rousseau, dessen Ansicht, Partikularwillen und abweichende Meinungen müssten im Interesse des Gemeinwillens ignoriert oder unterdrückt werden, sie entschieden zurückwiesen.

Vielmehr hielten die Federalists das Vorhandensein von *factions*, von Interessengruppen und Parteiungen, für unvermeidlich, weil diese in der menschlichen Natur und im unterschiedlichen Gebrauch des menschlichen Verstandes angelegt seien. Mehr noch: Unterschiedliche Meinungen und Interessen seien die Folge der politischen Freiheit. Unsinnig aber sei es, die Freiheit abzuschaffen, die für das politische Leben so unerlässlich sei wie die Luft zum Atmen. Und gänzlich abwegig sei es, „alle Bürger mit den gleichen Meinungen, den gleichen Leidenschaften und denselben Interessen zu versehen“. Die Federalists akzeptierten also die veränderten politisch-sozialen Grundbedingungen der modernen Gesellschaft. An der Pluralität von Werten, der Vielfalt von Interessen und der Unterschiedlichkeit von gesellschaftlichen Gruppierungen ging für sie kein Weg vorbei.

Daraus ergaben sich die institutionellen Konsequenzen für das demokratische Regierungssystem. So galt es, für die Vereinigten Staaten von Amerika eine Demokratie zu etablieren, die einerseits auf der Souveränität des Volkes und der Herrschaft der Mehrheit beruhte, andererseits aber die Freiheit der Einzelnen und der Gruppen erhalten sowie eine Tyrannie durch die Mehrheit verhindern konnte. Demokratische Mehrheitsherrschaft und liberale Machtbegrenzung sollten in einem System gemäßigter Demokratie miteinander vereinbart werden. Denn weder Athens Versammlungsdemokratie noch Rousseaus identitäre Demokratie sahen die Federalists als tauglich für einen großen Flächenstaat an.

Stattdessen plädierten sie für ein repräsentatives, auf Wahl von Abgeordneten und Mandatsträgern basierendes System. Dabei sollte die Wahl von Repräsentanten und Senatoren gewährleisten, dass Entscheidungen nicht unter dem Druck von zufällig zustande gekommenen oder manipulierten Mehrheiten, sondern auf der Grundlage nüchterner und distanzierter Beratung von Repräsentanten gefällt wurden. Das Repräsentationssystem war als Filter für einen Willensbildungsprozess zu verstehen, an dessen Ende vernünftige und gerechte Entscheidungen getroffen werden konnten.

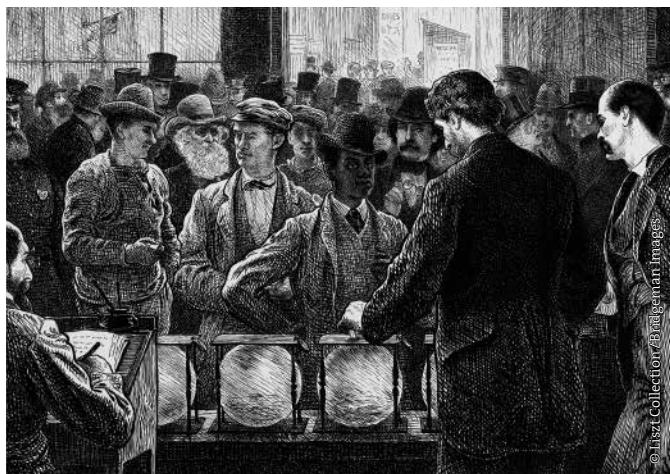
Zugleich etablierten die Federalists ein komplexes System von *checks and balances*, von Gewaltenkontrolle und Gewaltenbalance. Dieses System sah nicht nur die Aufteilung der staatlichen Gewalt in selbstständige, separate Institutionen vor. Ganz im Sinne der Theorie von Montesquieu kam es zusätzlich darauf an, diese Institutionen so miteinander zu verkoppeln, dass sie sich gegenseitig kontrollierten und ein Gleichgewicht ausbildeten. Außerdem wurde dieses System sowohl in horizontaler wie auch in vertikaler Hinsicht etabliert: zwischen den einzelnen Organen auf Bundesebene,

aber auch zwischen dem Bundesstaat und den Einzelstaaten. Dieses System doppelter Gewaltenhemmung und Gewaltenbalance, von föderaler Ordnung und Verschränkung der Organe, sollte vor allem eine Machtzusammenballung in den Händen weniger verhindern. Es ließ aber auch den einzelnen Einheiten großen Freiraum zu demokratischer Selbstbestimmung. So gab die föderale Ordnung den amerikanischen Einzelstaaten weitgehende Kompetenzen und in sehr vielen Bereichen das Recht zur ausschließlichen Gesetzgebung.

Auf Bundesebene wiederum besaßen der Kongress, also Repräsentantenhaus und Senat, sowie der amerikanische Präsident, der zugleich Chef der Exekutive war, unterschiedliche Kompetenzen, teilten sich aber dennoch manche Gewalten, wie zum Beispiel in der Gesetzgebung. Sie war zwar Sache des Kongresses, aber der Präsident besaß in bestimmten Fällen ein Vetorecht. Hier kontrollierten sich die Institutionen, indem sie aufeinander einwirkten.

Von diesem Mechanismus der Trennung und der Verschränkung der Gewalten erhofften sich die Federalists ein hohes Maß an Effektivität, aber auch eine wirksame Begrenzung der Macht der einzelnen Institutionen. Zugleich spiegelte ihrer Ansicht nach diese Vielzahl von Institutionen auf Bundes- und Einzelstaatsebene die gesellschaftliche und föderale Vielfalt des großflächigen Gesamtstaates wider. Machtkämpfe und Interessenkonflikte, wie sie in der Politik seit der Antike überliefert und von den Federalists sehr genau studiert worden waren, schienen nun durch ein System gegenseitiger Kontrolle und institutioneller Balance begrenzbar zu sein.

Mit der Ratifizierung der amerikanischen Verfassung war für den großen Flächenstaat der Vereinigten Staaten von Amerika das System der repräsentativen Demokratie geboren worden. 1800/01 vollzog sich der erste reguläre, in einem repräsentativ-demokratischen System vollzogene Wechsel einer Regierung, und es sollte auch der Beginn der Parteidemokratie sein. Aus den *factions*, den Parteiungen, waren Parteien geworden. Sie schienen geeignet, die in einer modernen Gesellschaft auftretenden unterschiedlichen Werte und Interessen zu bündeln und in das politische System einzubringen. Zugleich rekrutierten die Parteien politisches Führungspersonal und setzten sich dafür ein, dass dieses Wahlämter besetzen konnte. Anders als Rousseau erkannten die Federalists die Pluralität von Interessen und Parteiungen explizit an. Demokratietheorie und Pluralismustheorie gingen eine nachhaltig wirksame Verbindung ein.



In den USA entwickeln sich im 19. Jahrhundert Parteien, aus denen das politische Führungspersonal rekrutiert wird. Urnen-Wahl 1872

## Wendepunkt für Europa – Französische Revolution

Die Französische Revolution, die am 14. Juli 1789 mit dem Sturm auf ein Gefängnis, die Bastille, begann, stellt für das kontinentale Europa einen entscheidenden Wendepunkt dar. Mit der Souveränitätserklärung des Bürgertums und der Deklaration der Menschen- und Bürgerrechte vom 26. August 1789, die sich später in der Französischen Verfassung wiederfindet, konnte die absolutistische Herrschaft des *Ancien Régime* gestürzt und die Befreiung aus der feudalistischen Gesellschaftsordnung erreicht werden.

Die bürgerliche und individuelle Rechtsgleichheit bildete den Grundstein für eine demokratische und freiheitliche Regierungsform auf dem europäischen Kontinent. Nun schien Frankreich wie die nordamerikanischen Einzelstaaten den Weg der Verfassungsdemokratie zu gehen, denn das gewaltenteilige, repräsentative Demokratiemodell war zunächst Grundlage der postrevolutionären Ordnung.

So hielt die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte in Artikel 16 fest, dass zu einer Verfassung die Garantie der individuellen und bürgerlichen Rechte sowie die Trennung der Gewalten gehören. Und der Revolutionstheoretiker Abbé de Sieyès (1748–1836) zählte ebenfalls Menschen- und Bürgerrechte sowie Repräsentation und Gewaltenteilung zu den wesentlichen Bestandteilen einer gesetzmäßigen Regierung.

Sieyès, Geistlicher und Politiker, gab dem auftretenden Bürgertum eine Stimme, indem er dessen Forderung nach politischer Gleichberechtigung Ausdruck verlieh. In seiner Schrift „Was ist der Dritte Stand?“ begründete er die Gleichsetzung des Bürgertums, des nach Klerus und Adel Dritten Standes, mit der gesamten französischen Nation und reklam-

mierte so für ihn die Souveränität. Alles schien auf eine gemäßigte Demokratie zuzulaufen, an deren Spitze weiterhin ein Monarch stand.

Doch die Revolution radikalierte sich und erfasste die breite Masse des Volkes. In ihrer zweiten Phase beseitigte der Nationalkonvent unter dem maßgeblichen Einfluss einer seiner Gruppierungen, der Jakobiner, 1793 die Monarchie. Statt ihrer errichtete er eine radikale Demokratie ohne föderale Gliederung, aber mit einer starken demokratischen Zentralgewalt. Von Repräsentation, Gewaltenteilung und Beschränkung durch Grund- und Menschenrechte war nicht mehr die Rede. Damit löste der Nationalkonvent seine Demokratievorstellung aus dem republikanisch-kleinräumigen Kontext, der Rousseau so wichtig gewesen war.

Gleichwohl beriefen sich die Jakobiner unter ihrem Führer Maximilien Robespierre (1758–1794) auf Rousseau, indem sie seine Ansicht aufgriffen, dass sich das demokratische Gemeinwohl nicht mit partikularen Willen und pluralen Interessen vertrüge. Deshalb wollten sie eine homogene Gemeinschaft der Bürger schaffen, auch wenn sie sich dabei repressiver Mittel bedienen mussten. Robespierre definierte einen Katalog demokratischer Tugenden als neue „Staatsbürgerreligion“ – bezeichnenderweise auch ein Begriff von Rousseau – und rechtfertigte damit den Terror der Jakobiner, dem in den Jahren 1793 und 1794 tausende politisch Andersdenkende zum Opfer fielen.

Fast schien es, als sollte damit bewiesen werden, dass die von Rousseau formulierten Voraussetzungen einer radikalen und identitären Demokratie doch herstellbar seien, was die Federalisten vehement bestritten hatten. Aus einer gemäßigten Demokratie wurde so aber eine Diktatur, die sich nach einer vorübergehenden Direktoriumsregierung ab 1799 die Herrschaft Napoleon Bonapartes anschließen sollte.



Gegen Ende des 18. Jahrhunderts formiert sich in Frankreich wachsender Widerstand gegen die feudalistische Gesellschaftsordnung, die den Ersten und den Zweiten Stand – Priestertum und Adel – zu Lasten des Dritten Standes – Bürger und Bauern – privilegiert.



Missernten, Getreideknappheit und -verteuerung bedrohen die Existenz breiter Bevölkerungsteile. Am 14. Juli 1789 bricht sich die Wut auf die überkommene Politik- und Gesellschaftsordnung Bahn. Die Pariser Bevölkerung erstürmt die Bastille, ein Staatsgefängnis und Symbol der Unterdrückung. Dies ist der Auftakt zur französischen Revolution.

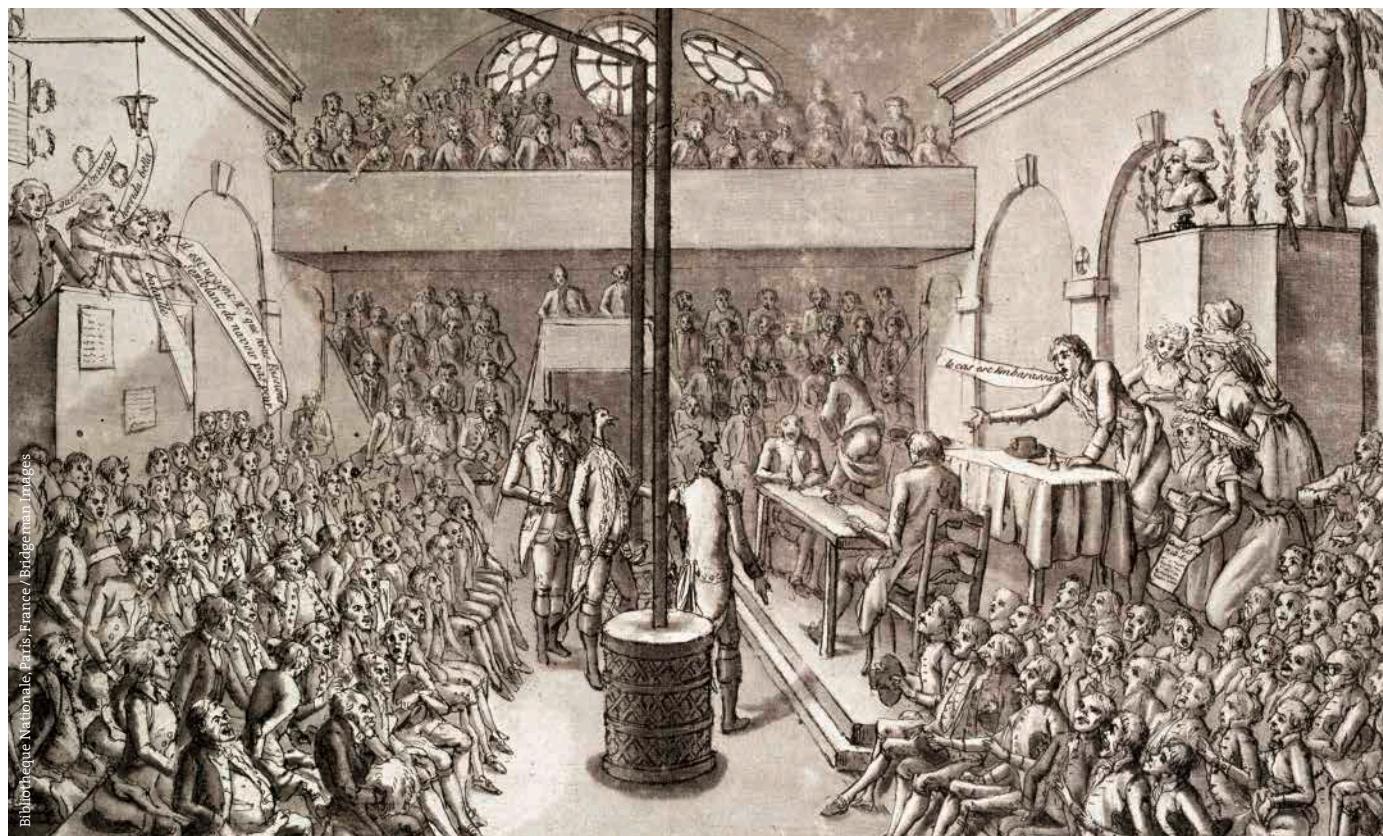
### Französische Verfassung vom 3. September 1791

1. [...] Die Menschen werden frei und gleich an Rechten geboren und bleiben es. Die gesellschaftlichen Unterschiede können nur auf den gemeinsamen Nutzen gegründet sein.
2. Der Endzweck aller politischen Vereinigung ist die Erhaltung der natürlichen und unabdingbaren Menschenrechte. Diese Rechte sind die Freiheit, das Eigentum, die Sicherheit, der Widerstand gegen Unterdrückung.
3. Der Ursprung aller Souveränität liegt seinem Wesen nach beim Volke. Keine Körperschaft, kein einzelner kann eine Autorität ausüben, die nicht ausdrücklich hiervon ausgeht.
4. Die Freiheit besteht darin, alles tun zu können, was einem andern nicht schadet. Also hat die Ausübung der natürlichen Rechte jedes Menschen keine Grenzen als jene, die den übrigen Gliedern der Gesellschaft den Genuss dieser nämlichen Rechte sichern. Diese Grenzen können nur durch das Gesetz bestimmt werden.
5. Das Gesetz hat nur das Recht, solche Handlungen zu verbieten, die der Gesellschaft schädlich sind. Alles, was durch das Gesetz nicht verboten ist, kann nicht verhindert werden, und niemand kann genötigt werden, zu tun, was das Gesetz nicht verordnet.
6. Das Gesetz ist der Ausdruck des allgemeinen Willens. Alle Staatsbürger sind befugt, zur Feststellung desselben persönlich oder durch ihre Repräsentanten mitzuwirken. Es soll für alle das gleiche sein, es mag beschützen oder bestrafen. Da alle Bürger vor seinen Augen gleich sind, so können sie gleichmäßig zu allen Würden, Stellen und öffentlichen Äm-

tern zugelassen werden auf Grund ihrer Fähigkeit und ohne anderen Unterschied, als den ihrer Tugenden und ihrer Talente.

7. Kein Mensch kann angeklagt, in Haft genommen oder gefangen gehalten werden, als in den durch das Gesetz bestimmten Fällen und in den Formen, welche es vorgeschrieben hat. Diejenigen, welche willkürliche Befehle veranlassen, ausfertigen, vollziehen oder vollziehen lassen, sollen bestraft werden; jeder Bürger hingegen, vorgeladen oder festgenommen kraft des Gesetzes, soll sogleich gehorchen; er macht sich durch Widerstand strafbar.
8. Das Gesetz soll nur solche Strafen festsetzen, welche unbedingt und offenbar notwendig sind, und niemand kann bestraft werden, als kraft eines vor Begehung des Verbrechens eingesetzten, verkündeten und rechtlich angewandten Gesetzes.
9. Da jeder Mensch so lange für unschuldig erachtet wird, bis er für schuldig erklärt ist, so soll, wenn seine Verhaftung für unmöglich gehalten wird, alle Härte, die nicht notwendig wäre, um sich seiner Person zu versichern, durch das Gesetz streng unterbunden werden.
10. Niemand soll wegen seiner Ansichten, auch nicht wegen der religiösen beunruhigt werden, sofern ihre Äußerung die durch das Gesetz errichtete öffentliche Ordnung nicht stört. [...]

Fritz Hartung / Gerhard Commichau (Hg.), Die Entwicklung der Menschen- und Bürgerrechte von 1777 bis zur Gegenwart, 6. Aufl., Muster-Schmidt Verlag, Göttingen 1998, S. 75ff.



An ihrem Versammlungsort, dem Jakobinerkloster Saint-Honoré in Paris, diskutieren die Jakobiner, eine radikaldemokratische Gruppierung, am 2. Januar 1792 über einen Krieg gegen die revolutionsfeindlichen Nachbarmonarchien. Der Krieg ab April 1792 verschärft auch die innenpolitische Lage. Im September 1792 wird die Monarchie abgeschafft, und im Januar 1793 wird der König hingerichtet.



Unter Berufung auf Rousseaus Theorie des Gemeinwillens errichten die Jakobiner ein Terrorregime mit einer starken Zentralgewalt, die keine abweichenden Meinungen duldet. Revolutionstribunal im September 1793

## Auswirkungen auf Deutschland

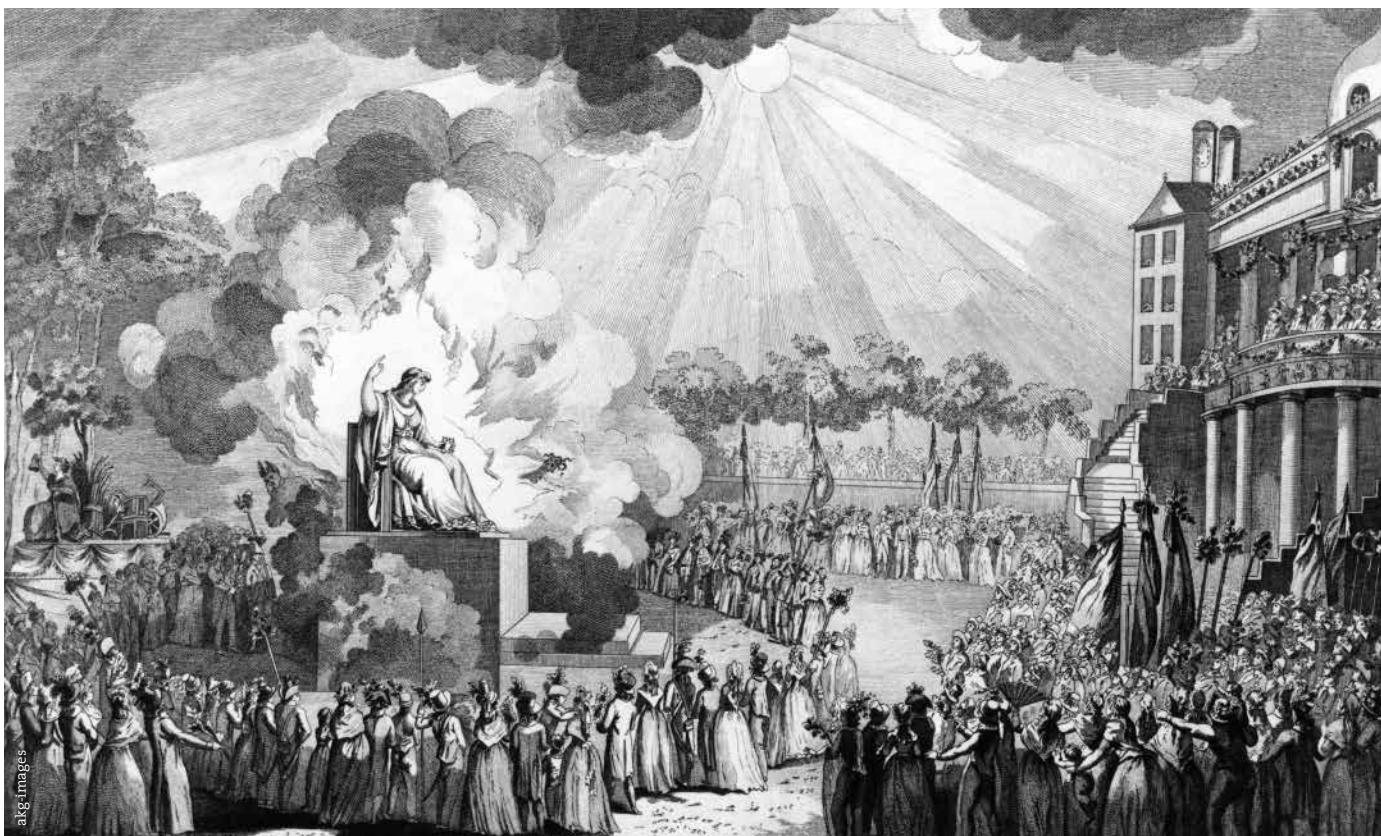
Es war der in Frankreich wütende Tugendterror der Jakobiner, der in Deutschland zu einer großen Desillusionierung über die Möglichkeiten einer demokratischen und zentralstaatlichen Republik führte. Bei aller anfänglichen Sympathie für die Französische Revolution in vielen, vor allem südwestdeutschen und linksrheinischen Gebieten plädierten Politiker und Intellektuelle in Deutschland, so wie die Federalists, so wie Sieyès, doch überwiegend für eine Republik der repräsentativen Demokratie, in der sich nach ihrer Annahme Freiheitsliebe und Selbstbestimmung der Bürger besser miteinander vereinbaren ließen.

Reform, nicht Revolution hieß die Devise. In Anlehnung an historische Vorbilder wurde die Republik als eine moderate Form

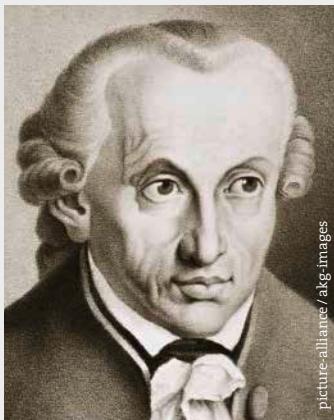
der Herrschaft, vor allem als eine gesetzmäßige Art der Führung der Regierungsgeschäfte verstanden. Damit war eine Antithese zum radikalen demokratischen Republikanismus der Jakobiner formuliert. Wurde dieser vom Königsberger Philosophen Immanuel Kant (1724–1804) als ein „Despotism“ bezeichnet, so war die „wahrhaft republikanische“ Regierung für ihn nur auf gewaltenteilig-repräsentativer Grundlage möglich.

Die Republik war für Kant eine „Vereinigung von Menschen unter Rechtsgesetzen“ mit dem Zweck, die Freiheit zu sichern. Obwohl Kant und Rousseau in diesem Punkt übereinstimmten, unterschied sich Kant von Rousseau doch darin, dass er weder das Volk noch eine repräsentative Versammlung mit der Gesetzgebung beauftragte. Der Gesetzgeber, so hielt Kant fest, musste seine Gesetze nur so geben, „als ob sie aus dem vereinigten Willen eines ganzen Volkes haben entspringen können“. Das „als ob“ ermöglichte Kant, das Geschäft der Gesetzgebung auch in die Hände eines aufgeklärten Monarchen zu legen, Kant dachte hierbei an den preußischen König Friedrich II., den Großen.

Insofern war der Philosoph kein Theoretiker der Volkssovranität. Er misstraute dem Volk als politischem Akteur, wenngleich er dem „vereinigten Willen des Volkes“ eine durchaus regulative Bedeutung zuerkannte. Kants Republikanismus war also nicht spezifisch demokratisch, so wie die Demokratie in Deutschland bis zur Revolution von 1848/49 auch generell nicht auf der Tagesordnung stand. Der „deutsche Weg“ wollte vielmehr über Reformen und Kompromisse, die zwischen Monarch und aufgeklärtem Bürgertum zu vereinbaren waren, ein freiheitliches Regierungssystem etablieren, das, durch eine Verfassung gesichert, die Rechtmäßigkeit staatlichen Handelns garantieren sollte.



An die Stelle des Christentums will Maximilien Robespierre, der führende Ideologe der Jakobiner, einen zivilreligiösen Kult setzen. Feier zur Anbetung des höchsten Wesens, einer auf Moral, Tugend und Vernunft basierenden Staatsreligion am 8. Juni 1794 in Paris. Robespierres Schreckensregime endet mit seiner Hinrichtung am 28. Juli 1794.



Immanuel Kant (1724–1804)

### Despotismus contra Republikanismus

Der Königsberger Philosoph Immanuel Kant setzte dem Obrigkeitstaat Preußen das Ideal der Aufklärung entgegen.

[...] Der Republikanismus ist das Staatsprinzip der Absonderung der ausführenden Gewalt (der Regierung) von der gesetzgebenden; der Despotismus ist das der eigenmächtigen Vollziehung des Staats von Gesetzen, die er selbst gegeben hat, mithin der öffentliche Wille, sofern er von dem Regenten als sein Privatwille gehandhabt wird. –

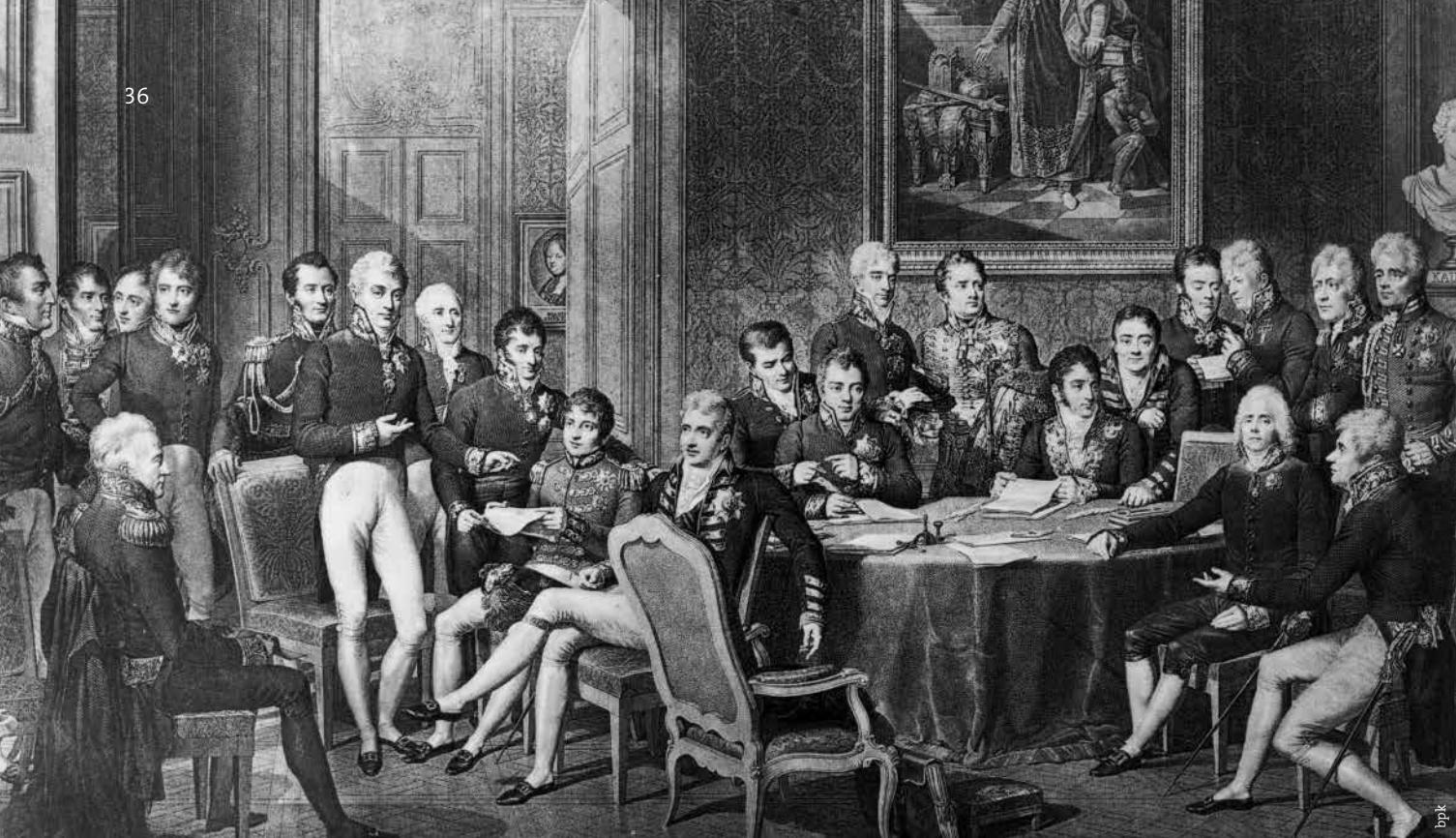
Unter den drei Staatsformen ist die der Demokratie, im eigentlichen Verstande des Wortes, notwendig ein Despotismus,

weil sie eine exekutive Gewalt gründet, da alle über und allenfalls auch wider einen (der also nicht mit einstimmmt), mithin alle, die doch nicht alle sind, beschließen; welches ein Widerspruch des allgemeinen Willens mit sich selbst und mit der Freiheit ist.

Alle Regierungsform nämlich, die nicht repräsentativ ist, ist eigentlich eine Uniform, weil der Gesetzgeber in einer und derselben Person zugleich Vollstrecker seines Willens (...) sein kann [...]. Man kann daher sagen: je kleiner das Personale der Staatsgewalt (die Zahl der Herrscher), je größer dagegen die Repräsentation derselben, desto mehr stimmt die Staatsverfassung zur Möglichkeit des Republikanismus, und sie kann hoffen, durch allmähliche Reformen sich endlich dazu zu erheben.

Aus diesem Grunde ist es in der Aristokratie schon schwerer als in der Monarchie, in der Demokratie aber unmöglich, anders, als durch gewaltsame Revolution zu dieser einzigen vollkommen rechtlichen Verfassung zu gelangen. Es ist aber an der Regierungsart dem Volk ohne alle Vergleiche mehr gelegen, als an der Staatsform (wiewohl auch auf dieser ihre mehrere oder mindere Angemessenheit zu jenem Zwecke sehr viel ankommt). Zu jener aber, wenn sie dem Rechtsbegriffe gemäß sein soll, gehört das repräsentative System, in welchem allein eine republikanische Regierungsart möglich, ohne welches sie (die Verfassung mag sein welche sie wolle) despotisch und gewalttätig ist. (...)

Immanuel Kant, Werkausgabe in 12 Bänden. XI: Schriften zur Anthropologie, Geschichtsphilosophie, Politik und Pädagogik, Band 1, hg. von Wilhelm Weischedel, 9. Aufl., © Suhrkamp Verlag, Frankfurt/M. 1991, S. 204 ff. Alle Rechte bei und vorbehalten durch Suhrkamp Verlag Berlin



Auf dem Wiener Kongress 1814/1815 ordnen die tonangebenden Großmächte Österreich, Preußen, Russland, Großbritannien und Frankreich Europa neu und unterdrücken die durch die Befreiungskriege aufgekommenen liberalen und nationalen Kräfte. Links vor einem Stuhl stehend der österreichische Außenminister Fürst Metternich, der die Konferenz leitet.

HANS VORLÄNDER

# Entwicklungen im 19. und 20. Jahrhundert

**Im 19. Jahrhundert gründen sich auch in Deutschland Parteien, ihre Einflussmöglichkeiten auf die Politik bleiben allerdings gering. Während die Weimarer Republik am mangelnden Rückhalt in der Gesellschaft scheitert, erlebt die Demokratie nach 1945 weltweit einen neuen Aufschwung**

Zu Beginn des 19. Jahrhunderts hatte es die Demokratie in ganz Kontinentaleuropa schwer. Denn die alten, ständisch-feudalen und monarchischen Kräfte bestimmten die Verhältnisse nach den Napoleonischen Kriegen. Die Epoche der Restauration, vom Wiener Kongress 1815 eingeleitet, brachte die demokratischen und liberalen Bewegungen zunächst zum Erliegen.

Erst mit der Juli-Revolution 1830 in Frankreich konnten die Freiheitsforderungen des Bürgertums wieder an Gewicht gewinnen. So wurden auch in Deutschland, vor allem in den südwestdeutschen Ländern, nach 1830 die Forderungen nach Bürger- und Freiheitsrechten, nach politischer Teilhabe, nach Parlamentarisierung und teilweise auch nach republikanisch-demokratischen Reformen wieder lauter.

Die Verfassungs- und Nationalbewegung in Deutschland war allerdings nur in Teilen demokratisch. Liberalen Refor-



„Der Denker-Club“ – eine zeitgenössische Karikatur um 1825 prangert die Unterdrückung der Meinungs- und Pressefreiheit an.

mern – vor allem aus den norddeutschen Ländern –, die zu Kompromissen mit den bestehenden Fürstenhäusern bereit waren, standen republikanisch-demokratische Revolutionäre – vor allem aus Südwestdeutschland – gegenüber.

Das schwächte die Nationalversammlung, die nach der Revolution von 1848 in der Frankfurter Paulskirche zusammentrat. Zwar proklamierte ihr Verfassungsentwurf zum ersten Mal in Deutschland die Souveränität des Volkes und

entwickelte auch einen Grundrechtekatalog, doch scheiterte er letztlich an den bestehenden Machtverhältnissen.

Als der König von Preußen die ihm angebotene Kaiserkrone ablehnte und die Reichsverfassung nicht in Kraft trat, war der Versuch fehlgeschlagen, auch in Deutschland eine Verfassung auf demokratischem und revolutionärem Wege einzuführen. In der Folge blieb das monarchische Prinzip erhalten, Verfassungen, die in den Einzelstaaten erlassen wurden, konnten sich nicht auf die Volksouveränität berufen.

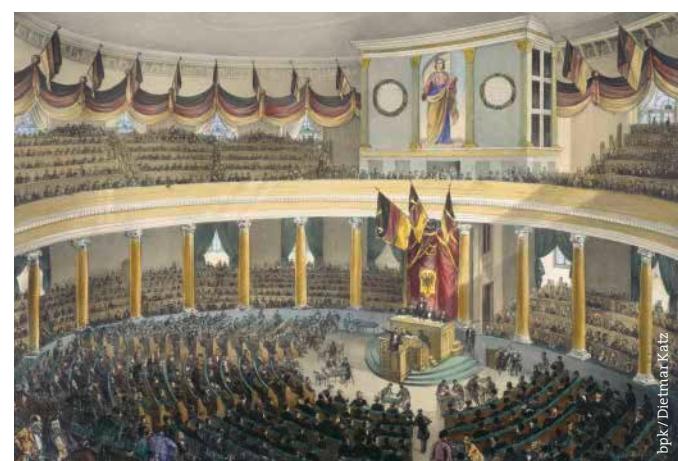
Auch die Verfassung des Deutschen Reiches von 1871 beruhte auf dem monarchischen Prinzip. Nicht das Volk war Träger der Staatsgewalt, sondern die Gesamtheit der Fürsten und Stände. Folglich lag die Souveränität bei der Vertretung der Mitgliedstaaten, beim Bundesrat, dessen Vorsitz der vom Kaiser ernannte Reichskanzler, bis 1890 Otto von Bismarck, innehatte. Der deutsche Kaiser, zugleich preußischer König, war als Staatsoberhaupt Präsident des Bundes. Zwar wurde der Reichstag nach allgemeinem und gleichem Wahlrecht gewählt, konnte aber gemäß Verfassung keinen Einfluss auf die Regierungsbildung nehmen. Der Reichskanzler wurde vom deutschen Kaiser ernannt.

Schon 1869 war im Norddeutschen Bund das allgemeine und gleiche Wahlrecht für Männer eingeführt worden. Ab 1871 galt es dann auch für die Wahl zum Deutschen Reichstag. Librale, sozialistisch-sozialdemokratische und konservative Parteien konkurrierten um die Stimmen der Wähler und gaben damit unterschiedlichen gesellschaftlichen Interessen im politischen Raum Ausdruck. Damit begann, formal gesehen, die Demokratisierung in Deutschland früher als beispielsweise in England, wo das allgemeine Wahlrecht erst 1918 durchgesetzt wurde.

Aber diese Demokratisierung blieb folgenlos, weil sie nicht von der Parlamentarisierung und damit der parlamentarischen Verantwortlichkeit der Regierung begleitet war. Der Reichstag konnte zwar den Haushalt bewilligen oder verweigern, er war jedoch nicht befugt, die Regierung und den

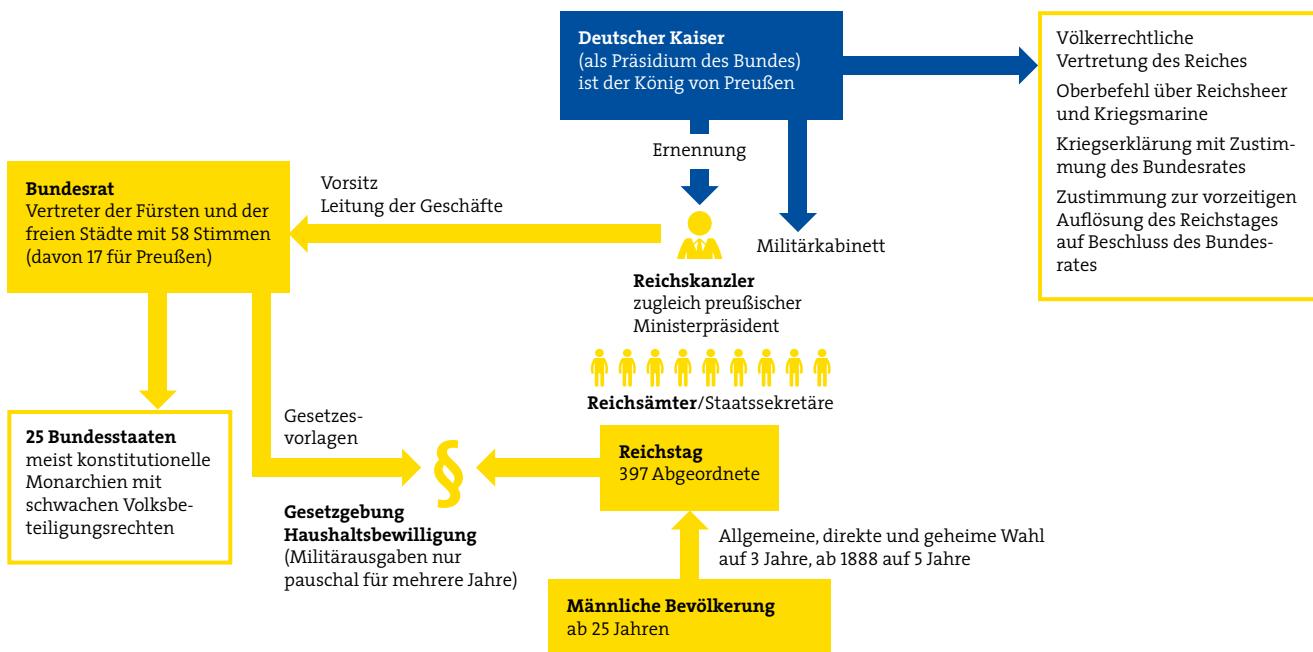


Erst Mitte des 19. Jahrhunderts werden Forderungen nach Bürger- und Freiheitsrechten wieder laut. In Berlin entladen sich diese in der Märzrevolution 1848. Barricadenkämpfe in der Nacht vom 18. zum 19. März



Der Verfassungsentwurf der Nationalversammlung, die 1848 in der Frankfurter Paulskirche zusammentritt, proklamiert erstmals in Deutschland die Souveränität des Volkes und entwickelt einen Grundrechtekatalog.

## Die Verfassung des Deutschen Reiches von 1871





Anfang Januar 1919 bricht in Berlin ein bewaffneter Aufstand aus. Die kommunistischen Spartakuskämpfer – hier im Bild – wollen eine Räterepublik errichten. Regierungstruppen schlagen den Aufstand mit äußerster Brutalität nieder.



Kurt Eisner (1867–1919)

### Kurt Eisner auf der ersten Sitzung des Münchener Arbeiterrats am 5. Dezember 1918

Kurt Eisner proklamierte am 7. November 1918 den Freistaat Bayern. Am Folgetag wählte ihn ein provisorischer Nationalrat, gebildet aus Arbeiter- und Soldatenräten, zum Ministerpräsidenten. Im Januar 1919 erlitt er bei den Landtagswahlen eine verheerende Niederlage. Kurz vor Bekanntgabe seines Rücktritts wurde er am 21. Februar von einem Rechtsradikalen erschossen.

[...] Die neue Form, die aus der Revolution in Deutschland hervorgegangen ist, sind die Arbeiter-, Soldaten- und Bauernräte, die den Namen von der russischen Organisation übernommen haben, aber in ihrem Wesen sehr verschieden sind von den östlichen Gebilden. [...]

Die Arbeiterräte sollen das Proletariat unmittelbar politisieren und zur Mitarbeit an der Gesamtheit heranziehen. [...] Sie werden die Organisationen der Wähler sein, nicht so, als ob nun über dem Landtag eine neue Oberaufsicht wäre und eine höhere Gewalt eingerichtet würde. Die Nationalversammlung oder der Landtag muß souverän sein; aber die Arbeiter bilden ihr eigenes Parlament, sie verhandeln ihre eigenen Angelegen-

Reichskanzler zu wählen oder abzuwählen. Die Macht lag bei Kaiser und Kanzler.

In England hingegen hatte sich das Parlament längst einen größeren Einfluss auf die Gestaltung der nationalen Politik erkämpft, wenngleich die Repräsentation in ihm wegen der Begrenzung des Wahlrechts auf Vermögende und Angehörige des Adels nicht allgemein war.

Im kaiserlichen Deutschland blieben alle Bemühungen, eine Parlamentarisierung und Demokratisierung zu erreichen, ohne Erfolg. Erst im Zuge der Revolution vom November 1918 folgte auf das kurze Intermezzo einer direkten Demokratie von Arbeiter- und Soldatenräten eine entscheidende Weichenstellung für tragfähigere demokratische Verhältnisse: Am 6. Februar 1919 tagte in Weimar erstmals die Nationalversammlung, die am 19. Januar 1919 auf Grundlage des allgemeinen, gleichen, geheimen und unmittelbaren Wahlrechts aller mindestens 20-jährigen Männer und – erstmals – Frauen gewählt worden war. Sie erarbeitete eine Verfassung, die am 14. August 1919 in Kraft trat.

Mit der Weimarer Verfassung war Deutschland eine parlamentarische Demokratie auf konstitutioneller Grundlage

heiten. [...] Sie sollen eben nicht alle paar Jahre einmal wählen, sondern unmittelbar mitarbeiten müssen. Sie können die gesetzgeberischen Vorschläge machen, nicht hinter den Türen der Fraktionszimmer, auch nicht durch die Führer und durch die Regierung, sondern sie sollen selbst unmittelbar ihre gesetzgeberischen Vorschläge, ihre Anregungen und Beschwerden unterbreiten.

Aber die Arbeiterräte sollen noch mehr sein. Sie sollen Aufsichtsorgane des gesamten öffentlichen Lebens des Bezirkes, in dem sie eingesetzt sind, sein. Sie sollen das öffentliche Leben kontrollieren, sie sollen sich mit der Tätigkeit der Regierung und auch der Selbstverwaltung beschäftigen, nicht als Exekutivorgane, aber als Kontrollorgane, als kritische Organe, kurz, das gesamte öffentliche, politische und soziale Leben soll in seiner ganzen Öffentlichkeit erörtert und kritisiert werden. Bisher leistete einen Teil dieser Arbeit die Presse. Die Arbeiterräte sollen eine Art lebendige Presse sein. Sie sollen ein Zentralorgan sein, von dem das gesamte öffentliche Leben unseres Bezirkes zur Rechenschaft und zur Verantwortung gezogen wird. Von hier aus soll Kritik, Anregung und schöpferische Mitarbeit ausgehen.

Nur eine solche Demokratie, in der die breitesten Massen jeden Tag mitarbeiten an den öffentlichen Angelegenheiten, leistet jene erzieherische Arbeit, ohne die wir zu unseren sozialistischen Zielen nicht gelangen können. [...]

Der Gegensatz zwischen Führern und Massen, der bisher uns beherrscht hat, soll verschwinden. Jeder soll lernen, selbst ein Führer zu sein. Das ist die große Erziehungsarbeit, die diese Räte leisten müssen. Und wenn jeder dann ein Glied der Gesellschaft geworden ist, das fähig ist, mitzuarbeiten an den Aufgaben der Gesamtheit, dann ist jene Vorbedingung erfüllt, die den Sozialismus ermöglicht. [...] So können diese unscheinbaren Gebilde der Arbeiter- und Bauernräte Pflanzschulen zur Erziehung der Männer sein, die einst berufen sein werden, an der Vergesellschaftung der Produktion mitzuarbeiten.

Münchener Neueste Nachrichten Nr. 620, vom 8. Dezember 1918

Zitiert nach: Bausteine der Demokratie – Lehrmaterial „Die Revolution von 1918/19“ [www.geschichte-der-sozialdemokratie.de/fileadmin/redaktion/lehrmaterial/Texte/quelle\\_eisner\\_revolution.pdf](http://www.geschichte-der-sozialdemokratie.de/fileadmin/redaktion/lehrmaterial/Texte/quelle_eisner_revolution.pdf)

## Politik – reine Männer Sache?

[...] Männer und Frauen waren im Deutschen Kaiserreich weit von einer Gleichberechtigung entfernt. Das Bürgerliche Gesetzbuch (BGB), das im Jahr 1900 in Kraft trat, fixierte vielmehr die rechtliche Benachteiligung der Frauen, und das flächendeckend für das ganze Reich. Zwar trug es in seinem Allgemeinen Teil dem Zeitgeist Rechnung, indem es den Frauen einen vollgültigen Rechtsstatus zuerkannte; doch wurden im Besonderen Teil des Familienrechts dem Ehemann weiterhin erhebliche Vorechte eingeräumt: Er war das Haupt der Familie, entschied „in allen das gemeinschaftliche eheliche Leben betreffenden Angelegenheiten“; er war juristischer Vormund seiner Kinder, seine Meinung gab in Erziehungsfragen den Ausschlag; er verfügte über das Vermögen, das seine Frau in die Ehe einbrachte, und er konnte seiner Frau auch verbieten, erwerbstätig zu sein, wenn dadurch die „ehelichen Interessen“ beeinträchtigt wurden. [...]

Insgesamt schrieb das Familienrecht als allgemeine Norm fest, was sich in der Praxis der bürgerlichen Familie im Laufe des 19. Jahrhunderts herausgebildet hatte: die klare Rollenverteilung zwischen den Geschlechtern, welche den Männern die Sphäre der Berufs- und Erwerbsarbeit, den Frauen hingegen die Sorge um Haushalt und Familie vorbehielt. [...]

Auch im öffentlich-politischen Raum war die Dominanz der Männer rechtlich abgesichert. Seit Mitte des 19. Jahrhun-

derts war Frauen eine Betätigung in politischen Vereinen und Parteien untersagt. (Eine Ausnahme machten hier lediglich Baden und – seit 1893 – Hamburg.) Erst durch das 1908 verabschiedete Vereinsgesetz wurde dieses Hindernis auch in Preußen aus dem Weg geräumt. Damit war das männliche Politikmonopol zwar formell durchbrochen, aber faktisch bestand es weitgehend fort. Politik galt im Kaiserreich als ausgemachte Männer Sache. Frauen – so erklärte etwa der Bonner Historiker Heinrich von Sybel – seien von Natur aus unfähig zu „logischem Raisonnement“ und „methodischer Dialektik“; sie würden in der politischen Arena nur den „charakteristischen Reiz der Weiblichkeit“ einbüßen, ohne doch „mit der Arbeit des Mannes wetteifern (zu) können“. Und sein Berliner Kollege Heinrich von Treitschke sekundierte: „Obrigkeits ist männlich [...] Das ist ein Satz, der sich eigentlich von selbst versteht.“

Selbstverständlich war es für Männer daher auch, daß Frauen das Wahlrecht vorenthalten wurde [...]. Erst mit dem Zusammenbruch des Kaiserreichs 1918 erhielten Frauen erstmals das Wahlrecht und damit die Möglichkeit, ihre politischen Interessen zur Geltung zu bringen. [...]

Volker Ullrich, Die nervöse Großmacht 1871-1918. Aufstieg und Untergang des deutschen Kaiserreichs, 2. Aufl., Fischer Taschenbuch Verlag, Frankfurt/M. 2010, Seite 313f.



Marie Juchacz (1879–1959)

## Die erste Parlamentsrede einer Frau in Deutschland

Am 19. Februar 1919 hält Marie Juchacz die erste Rede einer Frau in einem demokratisch gewählten Parlament in Deutschland. Einen Monat zuvor war das Frauenwahlrecht Gesetz geworden. Marie Juchacz war eine von 41 Parlamentarierinnen bei 423 Abgeordneten der Weimarer Nationalversammlung. Am 13. Dezember 1919 gründete Marie Juchacz die Arbeiterwohlfahrt.

Juchacz, Abgeordnete. Meine Herren und Damen! (Heiterkeit). Es ist das erste Mal, daß in Deutschland die Frau als Freie und Gleiche im Parlament zum Volke sprechen darf, und ich möchte hier feststellen, und zwar ganz objektiv, dass es die Revolution gewesen ist, die auch in Deutschland die alten Vorurteile überwunden hat. (Sehr richtig! bei den Sozialdemokraten) [...]

Ich möchte hier feststellen und glaube damit im Einverständnis vieler zu sprechen, dass wir deutschen Frauen dieser

Regierung nicht etwa in dem althergebrachten Sinne Dank schuldig sind. Was diese Regierung getan hat, das war eine Selbstverständlichkeit: sie hat den Frauen gegeben, was ihnen bis dahin zu Unrecht vorenthalten worden ist. (Sehr richtig! bei den Soz.)

Wollte die Regierung eine demokratische Verfassung vorbereiten, dann gehörte zu dieser Vorbereitung das Volk, das ganze Volk in seiner Vertretung. Die Männer, die dem weiblichen Teil der deutschen Bevölkerung das bisher zu Unrecht vorenthaltene Staatsbürgerrecht gegeben haben, haben damit eine für jeden gerecht denkenden Menschen, auch für jeden Demokraten selbstverständliche Pflicht erfüllt. [...] Durch die politische Gleichstellung ist nun meinem Geschlecht die Möglichkeit gegeben zur vollen Entfaltung seiner Kräfte. Mit Recht wird man erst jetzt von einem neuen Deutschland sprechen können und von der Souveränität des ganzen Volkes. [...]

Ich begrüße es ganz besonders, [...] dass auch das Verwaltungswesen demokratisiert werden soll, so dass in Zukunft den Frauen auch Gelegenheit gegeben sein wird, mit in alle offenen Ämter einzutreten. (Sehr richtig! Links) [...]

Wir Frauen sind uns sehr bewusst, dass in zivilrechtlicher wie auch in wirtschaftlicher Beziehung die Frauen noch lange nicht die Gleichberechtigten sind. Wir wissen, dass hier noch mit sehr vielen Dingen der Vergangenheit aufzuräumen ist, die nicht von heute auf morgen aus der Welt zu schaffen sind. Es wird hier angestrengtester und zielbewustester Arbeit bedürfen, um den Frauen im staatsrechtlichen und wirtschaftlichen Leben zu der Stellung zu verhelfen, die ihnen zukommt.

Zu all diesen Dingen, die wir uns vorstellen, hat die Umgestaltung unserer Staatsform zur Demokratie uns die Wege geöffnet. Jetzt heißt es, diese Wege zu beschreiten und das zu schaffen, was zum Glück unseres Volkes in der Zukunft notwendig ist. [...]

## Die Verfassung der Weimarer Republik



\* Preußen / 26, Bayern / 10, Sachsen / 7, Württemberg / 4, Baden / 3, Thüringen / 2, Hessen / 2, Hamburg / 2, Oldenburg / 1, Braunschweig / 1, Anhalt / 1, Bremen / 1, Lippe / 1, Lübeck / 1, Waldeck / 1, Schaumburg-Lippe / 1, Mecklenburg-Schwerin / 1, Mecklenburg-Strelitz / 1

Bergmoser + Höller, Zahlenbild 50 070

geworden, die auch plebisitäre Elemente aufwies. So konnte das Volk sich in Volksbegehren und Volksentscheiden zu Gehör bringen, und der Reichspräsident wurde direkt vom Volke gewählt. Die Weimarer Verfassung enthielt liberale und soziale Grundrechte. Sie gingen mit der Demokratie eine Verbindung ein.

Das Verfassungssystem von Weimar hatte eine demokratische Ordnung geschaffen, die unter normalen Umständen Funktionalität und Stabilität verbürgt hätte. Doch diese Umstände fehlten im kriegstraumatisierten, von wirtschaftlichen Krisen heimgesuchten Deutschen Reich. Daher setzte sehr bald, nach einer kurzen Phase der Stabilisierung in der Mitte der 1920er-Jahre, ein beispielloser Prozess der „Auflösung der Weimarer Republik“, so der Zeithistoriker und Politikwissenschaftler Karl Dietrich Bracher, ein. Schnell zeigte sich, dass sie – für viele mit dem Makel des Friedensvertrages von Versailles behaftet – von Anfang an eine „ungeliebte“ Republik gewesen war.

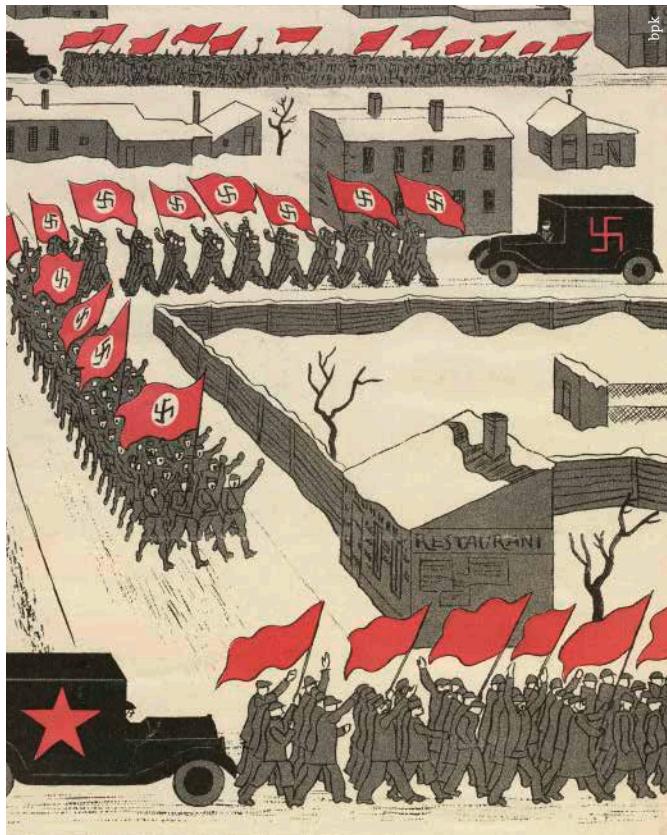
Die Demokratie, entstanden als Kind der Niederlage im Ersten Weltkrieg, besaß weder in der Bevölkerung noch bei den Eliten in Politik und Verwaltung ausreichenden Rückhalt. Militär, Richterschaft und Beamte waren durch die monarchisch-obrigkeitsstaatliche Tradition geprägt. Und weil es der Weimarer Demokratie an beherzten Demokraten mangelte, konnte sie sich nicht wirksam gegen ihre Feinde aus den extremen Rändern des politischen Spektrums – gegen Kommunisten und Nationalsozialisten – schützen.

Instabile parlamentarische Mehrheiten und häufig wechselnde Regierungen stärkten die Position des Reichspräsidenten, der bereits durch die Verfassung umfassende Kompetenzen bei der Regierungsbildung, der Parlamentsauflösung



ullstein bild - Archiv Gerstenberg

Die parlamentarische Demokratie in der Weimarer Republik steht nach einer kurzen Phase der Stabilität vor dem Ende, auch bedingt durch die Auswirkungen der großen Weltwirtschaftskrise 1929 bis 1932. Arbeitssuchender in Berlin um 1931



Sowohl von links wie von rechts wird die Weimarer Republik bekämpft. Kommunisten und Nationalsozialisten liefern sich blutige Straßenkämpfe. Karikatur von Erich Schilling im Simplicissimus 1931

und der Notverordnungsgebung besaß. Damit konnte der Präsident, von vielen als Hüter der Verfassung bezeichnet, gegen die Parteien und das Parlament regieren lassen; die präsidiale Notverordnungspolitik wurde ab 1930 zur Regel. So schwächte die Ausdehnung der Präsidialmacht die parlamentarische Demokratie, während die Widerstandskräfte der Demokraten erlahmten.

Die Verfassung konnte die Auflösung der Weimarer Republik nicht verhindern. Der Reichstag hatte seine Zustimmung zum Ermächtigungsgesetz vom 23. März 1933 gegeben, damit schien der neue Reichskanzler Adolf Hitler seine diktatorischen Befugnisse im Rahmen der Verfassung erlangt zu haben. Doch zuvor schon waren die Länder gleichgeschaltet und die Kommunisten sowie viele andere politisch Andersdenkende verhaftet worden. Wirtschaftskrise, Massenarbeitslosigkeit, die Anfälligkeit einer ungeliebten Demokratie, ein obrigkeitlichstaatliches Beamtentum sowie das Anwachsen extremistisch-totalitärer politischer Kräfte führten letztendlich zur nationalsozialistischen Diktatur.

## Wandel zur Massen- und Parteidemokratie

Die Weimarer Republik scheiterte auch daran, dass die breite Mehrheit der Deutschen die Strukturveränderungen der Demokratie ablehnte: Der Wandel zu einer Massen- und Parteidemokratie hatte die politische und parlamentarische Auseinandersetzung zu einem Kampf unter-

schiedlicher politischer Interessen und sozialer Klassen werden lassen.

Diese Entwicklung hatte sich in den USA bereits in den 1830er-Jahren vollzogen. Dort vertraten mit Demokraten und Republikanern zwei Parteien unterschiedliche politische Interessen und konkurrierten um die Macht auf nationaler Ebene. Damit war in den USA, wie auch in England an der Wende zum 20. Jahrhundert, die repräsentative Demokratie zu einer Konkurrenzdemokratie geworden, in der die Machtfrage in einem Wettbewerb von Parteien durch die Erringung der Mehrheit bei Wahlen entschieden wurde.

Demokratie bedeutet zwangsläufig Parteienstreit, weil auch der Volkswille keineswegs homogen ist. Parteien organisieren in der Massendemokratie den politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess. In Deutschland hatten sich zwar nach der gescheiterten Revolution von 1848/49 auch Parteien herausgebildet, aber sie konnten wegen der fehlenden Parlamentarisierung nicht um die Macht im Staat konkurrieren.

Die Gewöhnung an die neuen Formen politischer Auseinandersetzung und politischer Verantwortlichkeit blieb in Deutschland aus. Stattdessen blockierten vielfach Einstellungsmuster aus vordemokratischen Zeiten die Wahrnehmung, schienen Parteien nur die durch König und Reichspräsident verkörperte staatliche Einheit zu „stören“. Kaiser Wilhelm II. erklärte am Vorabend des Ersten Weltkrieges, er kenne nur noch Deutsche, keine Parteien mehr. Der verbreitete Anti-Parteien-Affekt schadete der Weimarer Republik und wurde später im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland zu überwinden gesucht.



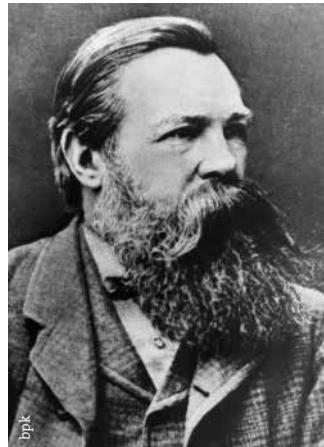
Der Parteidemokratie hat in Deutschland keine Tradition und ist der Bevölkerung der Weimarer Republik eher suspekt. Wahlplakate zur Reichstagswahl 1933

## Politisierung der sozialen Frage

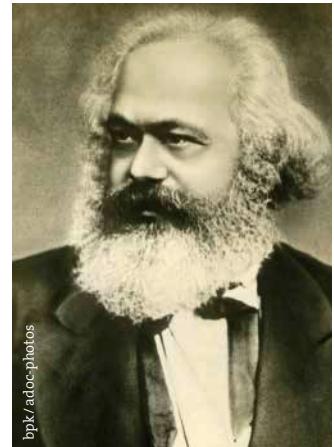
Der Wandel zur Parteidemokratie bedeutete auch die Politisierung der sozialen Frage, denn Parteien bilden gesellschaftliche Konflikte auf der Ebene des politischen Systems ab. Gegen Ende des 19. Jahrhunderts, als die industrielle und ökonomische Entwicklung die Gesellschaft in soziale Klassen zu spalten drohte, organisierten sich Arbeiter in Gewerkschaften und in den politischen Parteien der Sozialisten und der Sozialdemokraten. Die in Klein- und Großbürgertum zerfallenden mittleren Schichten gruppierten sich um (rechts-)liberale und konservative Parteien.

Der Kampf sozialer und ökonomischer Klassen und Gruppen wurde von der Straße in die Institutionen der parlamentarischen Demokratie getragen. Er hätte dort kanalisiert, entschärft und zum Ausgleich gebracht werden können, vorausgesetzt, alle beteiligten Gruppen und Parteien hätten sich darauf eingelassen und den reformerischen Weg der Veränderung innerhalb des parlamentarischen Systems eingeschlagen. So geschah es in England und in den USA, wo dank der Parlamentarisierung die Chance der Veränderung auf parlamentarischem Wege größer war.

In Deutschland, dem bis 1918 ein parlamentarisches Regierungssystem fehlte und wo die Partei der Sozialisten zeitweise (1878 bis 1890) verboten gewesen war, entlud sich



Friedrich Engels (1820–1895)



Karl Marx (1818–1883)

ein Grundsatzkonflikt zwischen revolutionärem und reformischem Weg, in dem Demokratie und Parlamentarismus auf der Strecke zu bleiben drohten. Die Demokratie und der Parlamentarismus wurden in der Weimarer Republik vom linken wie vom rechten politischen Lager grundsätzlich in Frage gestellt und drohten so, zwischen den politischen Extremen zerrieben zu werden.

## Das Modell der Rätedemokratie

[...] Das Ideal der Rätedemokratie übt eine faszinierende Wirkung nicht nur auf ihre Anhänger, sondern auch auf ihre Gegner aus. Wenngleich es kaum irgendwo eine aussichtsreiche politische Kraft darstellt, so wirkt es doch in einem Maße provozierend und freundfeind-polarisierend, das über seine praktisch-politische Bedeutung weit hinausgeht. Es wird zu einem zentralen Thema der Auseinandersetzung zwischen Links- und Rechtsintellektuellen.

[...] Vergegenwärtigen wir uns zunächst das Modell der Rätedemokratie, das die Pariser Kommune teils verwirklicht, teils in Ausdehnung auf ganz Frankreich geplant hat, wie es sich in der Beschreibung durch Karl Marx widerspiegelt. [...]

„Die Kommune bildete sich aus den durch allgemeines Stimmrecht in den verschiedenen Bezirken von Paris gewählten Stadträten. Sie waren verantwortlich und jederzeit absetzbar. Ihre Mehrzahl bestand selbstredend aus Arbeitern oder anerkannten Vertretern der Arbeiterklasse.“

Die Kommune sollte nicht eine parlamentarische, sondern eine arbeitende Körperschaft sein, vollziehend und gesetzgebend zu gleicher Zeit. Die Polizei, bisher das Werkzeug der Staatsregierung, wurde sofort aller ihrer politischen Eigenschaften entkleidet und in das verantwortliche und jederzeit absetzbare Werkzeug der Kommune verwandelt. Ebenso die Beamten aller anderen Verwaltungszweige.

Von den Mitgliedern der Kommune an abwärts mußte der öffentliche Dienst für Arbeiterlohn besorgt werden. Die erworbenen Anrechte und die Repräsentationsgelder der hohen Staatswürdenträger verschwanden mit diesen Würdenträgern selbst. Die öffentlichen Ämter hörten auf, das Privateigentum der Handlanger der Zentralregierung zu sein. Nicht nur die städtische Verwaltung, sondern auch die ganze, bisher durch den Staat ausgeführte Initiative wurde in die Hände der Kommune gelegt [...].“

Hier nach sind für die Rätedemokratie also folgende Prinzipien bestimmend:

1. Gewalteneinheit, also keine Teilung in gesetzgebende und vollziehende Gewalt. Der Zentralrat ist zugleich Gesetzgebungs- und oberstes Exekutivorgan, vereinigt also die Funktionen von Parlament und Regierung in sich.
2. Mittelbare Wahl (z.B. von Landgemeinden bzw. Stadtbezirksräten über Bezirksräte und evtl. Provinzräte zum Nationalrat), also keine unmittelbare Volkswahl des Nationalrats.
3. Imperatives Mandat und jederzeitige Abberufbarkeit der Wählten durch die jeweils wählende Körperschaft, also keine Unabhängigkeit von Aufträgen und Weisungen.
4. Öffentlicher Dienst durch jederzeit kündbare Angestellte, also kein Berufsbeamtentum, keine Beamten auf Lebenszeit.
5. Die Richter werden gewählt, sind verantwortlich und absetzbar, also keine persönliche und sachliche Unabhängigkeit der Richter.
6. Subsidiaritätsprinzip: Selbstverwaltung auf unterer und mittlerer Ebene soweit wie möglich und Beschränkung des Nationalrates auf „die wenigen, aber wichtigen Funktionen, welche dann noch [...] übrig bleiben“.

Von Marx nicht erwähnt, aber aus dem geschichtlichen und sachlichen Zusammenhang zu ergänzen sind folgende Prinzipien:

7. Allgemeines und gleiches Wahlrecht;
8. Öffentlichkeit aller Versammlungen;
9. Allzuständigkeit des Rates im Rahmen der Kompetenzverteilung, die sich aus dem Subsidiaritätsprinzip ergibt, also weder sachliche Kompetenzschranken noch dem staatlichen Eingriff entzogene Freiheitsrechte. [...]

Martin Kriele, Einführung in die Staatslehre: die geschichtlichen Legitimitätsgrundlagen des demokratischen Verfassungsstaates, © 2003, W. Kohlhammer GmbH, Stuttgart, 6., überarbeitete und erweiterte Auflage, S. 262ff.

Von links wurde die repräsentative, parlamentarische und gewaltenteilige Demokratie als Ausdruck der Klassenherrschaft einer Fundamentalkritik unterzogen. Diese Kritik richtete sich gegen das wohlhabende Bürgertum, die Bourgeoisie, die als herrschende Klasse der kapitalistischen Gesellschaft im Besitz der Produktionsmittel war.

Karl Marx und Friedrich Engels hatten bereits im Kommunistischen Manifest von 1848 Demokratie einzig als proletarische Demokratie verstehen wollen, als eine Art Vehikel zur „Erhebung des Proletariats“. Marx beschrieb später die Herrschaftsform der sogenannten Pariser Kommune von 1871 als demokratisches Rätesystem, als direktdemokratische Herrschaft der Pariser Arbeiter und als ein System radikaler Eingriffe in die politische, gesellschaftliche und ökonomische Ordnung. (siehe „Rätedemokratie“, S. 42)

Die historische Bedeutung des Rätesystems lag für Marx in der Überwindung der bürgerlich-kapitalistischen Gesellschaft, das Rätesystem sah er als Keimzelle zukünftiger sozialistischer Ordnung an, in der Exekutiv- und Legislativgewalt in den Händen der Arbeiter vereint waren. Von hier reichen Verbindungslien zur späteren marxistisch-leninistischen Partei- und Revolutionspolitik, sowie zur Theorie und Praxis der sogenannten Volksdemokratie der sozialistischen Staaten in Mittel- und Osteuropa.

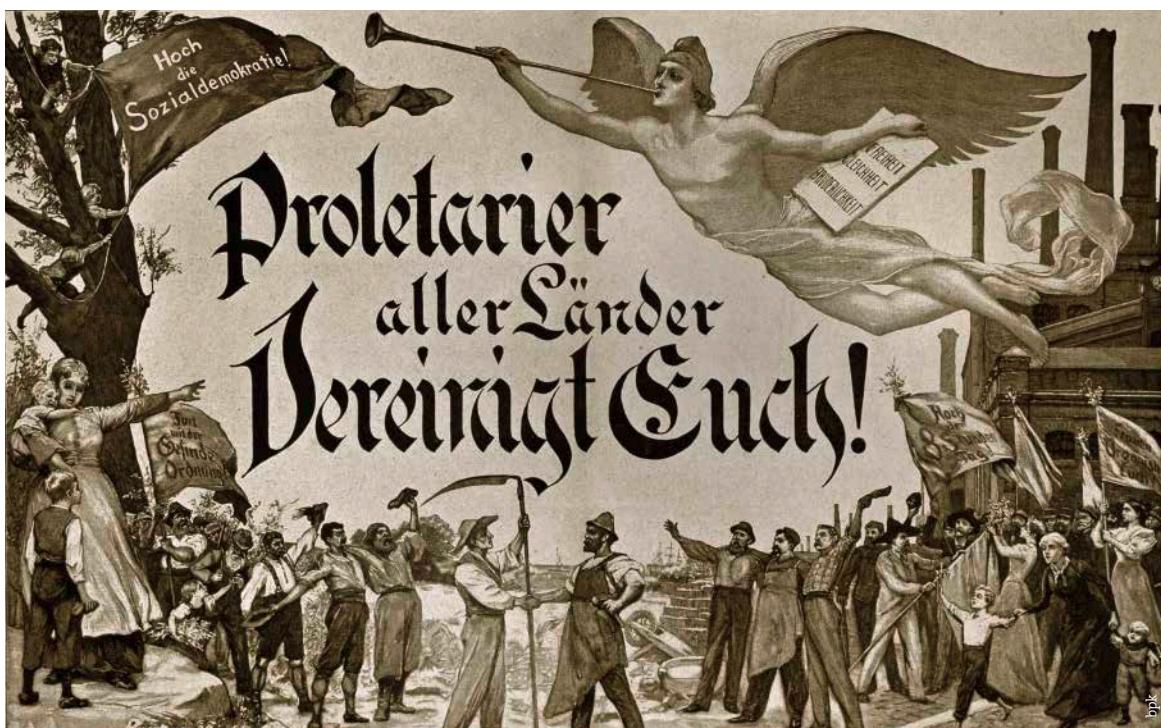
In der Volksdemokratie Mittel- und Osteuropas waren Legislativ- und Exekutivgewalt eng verbunden, der Judikative kam keine kontrollierende Funktion zu. Hier etablierte sich noch einmal eine „identitäre“ Volksdemokratie. Doch in Wirklichkeit verbargen sich hinter der vorgeblichen Einheit von Regierenden und Regierten die Herrschaft und das Monopol einer Partei, die die Vertretung der Arbeiter- und Bauernklasse für sich beanspruchte und weder Abweichung noch Opposition zuließ. Die Volksdemokratie war totalitär in ihrem Anspruch und diktatorisch in ihrem Vollzug, wobei sich ihre Vertreter der inszenierten Zustimmung des Volkes in Form von Massenorganisationen

nen, Aufmärschen und Scheinwahlen (ohne wirkliche Auswahl zwischen politischen Alternativen) zu versichern suchten.

Von konservativer Seite reichten die Vorbehalte gegenüber der Demokratie bis zur Französischen Revolution zurück. Bis ins 20. Jahrhundert hinein galt die Demokratie in den Augen autoritärer und monarchistisch gesonnener Kritiker als schwach, ineffektiv, in sich gespalten, staatszersetzend und antinationalistisch. Hinzu trat an der Wende zum 20. Jahrhundert ein weiteres Argument. Danach gefährdete die Massendemokratie die Funktionsfähigkeit der staatlichen Institutionen, weil die Masse irrational handele. Nur die Herrschaft von Eliten könne eine politisch stabile Ordnung in der Massengesellschaft garantieren.

Einige Konservative in Deutschland – aber auch in anderen Ländern Europas, allen voran Italien – spitzten nach dem Ersten Weltkrieg die Kritik noch weiter zu. Ihr Ideal wurde die „Führerdemokratie“, eine Form plebiszitärer, durch einen Führer geeinigten und bestimmten Demokratie, die Parteien, Pluralismus und unterschiedliche Interessen zugunsten der Vorstellung einer Schicksalsgemeinschaft zwischen Volk und Führer aufhob.

Unter dem Eindruck des Ersten Weltkriegs hatte in Deutschland eine Gruppe von „konservativen Revolutionären“ ihren antidemokratischen, antiparlamentarischen und antiliberalen Affekten freien Lauf gelassen. Sie hielten die Demokratie als Lebensweise wie Herrschaftsform für schwächlich, diffamierten den Parlamentarismus als unfähig und den Liberalismus als dekadent. Den „konservativen Revolutionären“ und in der Folge dem Nationalsozialismus fiel es leicht, die liberale, parlamentarische und gewaltenteilige Demokratie für die sozialen, ökonomischen und politischen Krisen der 1920er- und 1930er-Jahre verantwortlich zu machen. Dem liberalen Demokratiedenkern wurde das Ideal eines totalitären Staates gegenübergestellt – ein Staat des von einem Führer in nationaler Gemeinschaft geeinten deutschen Volkes, eine Diktatur mit scheindemokratischem Anstrich.



Mit dem Aufruf „Proletarier aller Länder, vereinigt Euch!“ endet das von Karl Marx und Friedrich Engels 1848 verfasste „Kommunistische Manifest“, in dem sich die beiden Autoren einzig für die proletarische Demokratie aussprechen. Der Slogan wird von linken Parteien übernommen, hier als Schmuckblatt der SPD-Maifest-Zeitung 1896. Das Kommunistische Manifest gehört heute zum UNESCO-Dokumentenerbe.

### Die Führergewalt als unteilbare Einheit

[...] Der Führer vereinigt in sich alle hoheitliche Gewalt des Reiches; alle öffentliche Gewalt im Staat wie in der Bewegung leitet sich von der Führergewalt ab. Nicht von „Staatsgewalt“, sondern von „Führergewalt“ müssen wir sprechen, wenn wir die politische Gewalt im völkischen Reich richtig bezeichnen wollen. Denn nicht der Staat als eine unpersönliche Einheit ist der Träger der politischen Gewalt, sondern diese ist dem Führer als dem Vollstrekker des völkischen Gemeinwillens gegeben.

Die Führergewalt ist umfassend und total; sie vereinigt in sich alle Mittel der politischen Gestaltung; sie erstreckt sich auf alle Sachgebiete des völkischen Lebens; sie erfaßt alle Volksgenossen, die dem Führer zu Treue und Gehorsam verpflichtet sind. Die Führergewalt ist nicht durch Sicherungen und Kontrollen, durch autonome Schutzbereiche und wohlerworbene Einzelrechte gehemmt, sondern sie ist frei und unabhängig, ausschließlich und unbeschränkt.

Aber sie ist nicht selbstherrlich, und sie bedeutet keine Willkür, sondern trägt ihre Bindung in sich selbst. Sie geht vom Volke aus, d. h. sie ist dem Führer vom Volke anvertraut, sie ist um des Volkes willen da, sie hat ihre Rechtfertigung aus dem Volk. Sie ist frei von allen äußeren Bindungen, weil sie im Inneren ihres Wesens aufs Stärkste gebunden ist an das Schicksal, an das Wohl, an die Aufgabe, an die Ehre des Volkes. [...]

Durch politische Kundgebungen muß dann das Volk für die großen Ziele, die ihm gestellt sind, aufgerufen werden. Die Entschlüsse und Entscheidungen des Führers müssen ihm mitgeteilt und verständlich gemacht werden. Das völkische Reich kann auf diesen dauernden Appell an das Volk nicht verzichten. Denn durch ihn wird das Volk zum Erlebnis seiner politischen Einheit geweckt und zum Einsatz seiner politischen Kraft aufgerufen.

Die Anordnungen des Führers schließlich setzen den Plan unter der Mitarbeit der völkischen Kräfte in die Wirklichkeit um. In ihnen tritt die Führergewalt in ihrer ganzen Stärke hervor. Die Führergewalt äußert sich bei diesen Anordnungen in gleichem Maße in der Gesetzgebung, der Rechtsprechung und der Executive. Sie ist kein Ausschnitt aus den verschiedenen staatlichen „Gewalten“, sondern sie ist die gesamte politische Gewalt, die im neuen Reiche wieder eine unteilbare und umfassende Einheit geworden ist.

Die im Weimarer Staat gegebene „Teilung der Gewalten“ ist im völkischen Reich durch die Einheit der Führergewalt überwunden worden. Die Totalität des politischen Wollens und Handelns, die das völkische Reich kennzeichnet, läßt eine Zerlegung der staatlichen Gewalt im Stile des liberaldemokratischen bürgerlichen Rechtsstaates nicht zu.

Natürlich braucht auch das völkische Reich eine Gliederung der politischen Gewalt nach Funktionen und Zuständigkeitsbereichen. Aber alle Einzelfunktionen und Einzelkompetenzen stehen sich nicht selbstherrlich gegenüber, sondern leiten sich aus der Gesamtgewalt des Führers ab. Das völkische Reich kann sogar eine gewisse organisatorische Selbständigkeit einzelner Funktionen beibehalten, wenn nur die einheitliche Gesamtgewalt des Führers den einzelnen Amtsbereichen gegenüber fest und sicher gegründet bleibt. Die politische Führergewalt muß nicht nur der Theorie nach, sondern in der konkreten Wirklichkeit alle Einzelfunktionen und Kompetenzen zusammenhalten. Gegenüber allen organisatorischen Trennungen und begrifflichen Unterscheidungen muß die Einheit der politischen Gewalt verbürgt bleiben. [...]

Ernst Rudolf Huber, Verfassungsrecht des Großdeutschen Reiches, §20 „Die Einheit der Führergewalt“, 2., stark erw. Aufl., Hanseatische Verlags-Anstalt, Hamburg 1939, S. 230 f.



Der liberalen Demokratie der Weimarer Republik stellt der Nationalsozialismus das Ideal eines totalitären Staates gegenüber mit dem Führer an der Spitze des geeinten deutschen Volkes. Auf dem „Parteitag der Ehre“ (dem 8. bis 14. September 1936) erhellen am 11. September 1936 sogenannte Lichtdome die Szenerie in Nürnberg und verleihen ihr einen pseudosakralen Charakter.

akg-images



*Stehend applaudiert am Abend des 8. Mai 1949 die Mehrheit des Parlamentarischen Rates nach der Annahme des Grundgesetzes (GG). Es wird mit 53 zu 12 Stimmen verabschiedet. Gegen das GG stimmen neben den zwei KPD-Abgeordneten (vorne li.) je zwei Abgeordnete des Zentrums, der DP und sechs der acht CSU-Abgeordneten.*

## Ordnungspolitische Teilung nach 1945

Nur in Westeuropa konnten sich die Demokratien nach dem Zweiten Weltkrieg erneuern oder stabilisieren. In Mittel- und Osteuropa hingegen setzten nach 1947 die von der Sowjetunion unterstützten und gelenkten Kommunisten ihre Vorherrschaft auf gewaltsamem Wege durch. Zuvor waren ihre Versuche – beispielsweise in Ungarn 1956 oder in der Tschechoslowakei 1968 – vergeblich geblieben, ihre Herrschaft auf dem Wege demokratischer Wahlen und mit breiten antifaschistischen Koalitionen zu errichten. In der Folge basierten die „Volksdemokratien“ auf der Vorherrschaft der kommunistisch-sozialistischen Parteien und ihrer (Zwangs-)Verbündeten. Europa war somit nicht nur geostrategisch, sondern auch ordnungspolitisch geteilt, zwischen sozialistisch-kommunistischen Diktaturen im Osten und liberalen Demokratien im Westen.

Dabei stellte sich sehr schnell die Präsenz der USA in Westeuropa als vorteilhaft heraus, um neue Demokratien zu errichten sowie Parlamentarismus und Parteiensystem stabilisieren zu können. In den westeuropäischen Demokratien bildeten sich Mehrparteiensysteme heraus, die sich im Wesentlichen auf drei Säulen stützten: die Konservativen und die Christliche Demokratie auf der einen Seite, die Sozialdemokratie auf der anderen Seite und die liberalen Parteien in der Mitte. Rechtsradikale Parteien waren durch das vorangegangene NS-Unrechtsregime diskreditiert, kommunistische Parteien, die vor allem in Frankreich, Belgien und Italien

lange Zeit sehr stark waren, konnten keinen dauerhaft gestaltenden Einfluss nehmen.

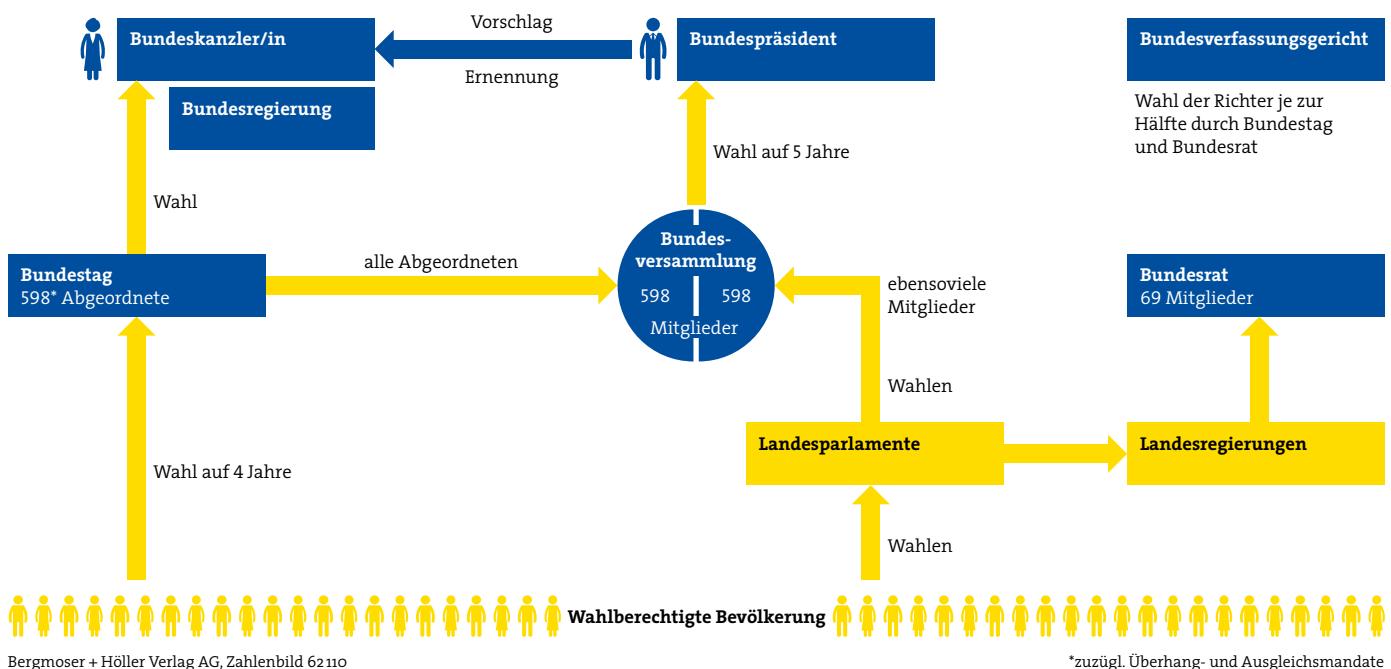
In der jungen Bundesrepublik wurden die Parteien am extremen Rand zudem verboten. Die christlich-konservativen und die sozialdemokratisch-sozialistischen Parteien akzeptierten nun die parlamentarische Demokratie, sie verstanden sich überwiegend als Volksparteien, die unterschiedliche Bevölkerungsgruppen ansprechen und in sich integrieren konnten.

Zugleich gelang es, die soziale Frage zu entschärfen, die die Demokratie in der Zwischenkriegszeit belastet hatte. Beide großen Parteiengruppierungen setzten sich mehr oder minder deutlich sowohl für eine marktwirtschaftliche Ordnung wie auch für wohlfahrtsstaatliche Einrichtungen ein. Damit wurde das kapitalistische Wirtschaftssystem sozial gezähmt, die Arbeiterklasse politisch eingebunden und die Akzeptanz für die Demokratie gestärkt.

Gleichzeitig legten die westeuropäischen Nachkriegsdemokratien großen Wert auf die Stärkung des Verfassungs- und Rechtsstaates. In den Verfassungen wurden nachhaltige Vorrangregeln für den Schutz der individuellen Grund- und Menschenrechte geschaffen, und die Judikative bekam ein starkes Gewicht, um über die Einhaltung dieser Rechte zu wachen.

In der Bundesrepublik Deutschland zog das Grundgesetz, die konstitutionelle Grundlage der bundesdeutschen Demokratie, „Lehren aus Weimar“, um Demokratie und Parlamentarismus zu schützen. Der Bundeskanzler kann seitdem nur gestürzt werden, wenn gleichzeitig ein neuer Bundeskanzler gewählt

## Verfassungsorgane der Bundesrepublik Deutschland



wird (konstruktives Misstrauensvotum); Parteien erhielten eine besondere Funktion als Mittler im Prozess der politischen Willens- und Entscheidungsbildung.

Die Grundrechte dürfen in ihrem Wesensgehalt auch vom demokratischen Gesetzgeber nicht eingeschränkt werden, und die grundlegenden Verfassungsprinzipien sind unaufhebbar. Die Demokratie wehrt sich gegen ihre Feinde, unter anderem mit dem Instrument des Parteienverbotes. Insofern gab das Grundgesetz der Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland eine „Ewigkeitsgarantie“. Ihre Abschaffung auf dem Wege der (verfassungsändernden) Gesetzgebung sollte ein für alle Mal unmöglich gemacht werden.

In dieser Regelung zeigte sich ein starker Glaube an die Wirkungsmächtigkeit der Verfassung, und auch in der Folge besaß das Grundgesetz für die bundesdeutsche Demokratie nicht nur instrumentell, sondern auch symbolisch hohe Bedeutung. Durch das Grundgesetz wurde die Bundesrepublik Deutschland zu einer starken und stabilen Verfassungs- und Grundrechtendemokratie.

## Wellen der Demokratisierung

Das 20. Jahrhundert hat der Demokratie ihre größte Krise, aber auch einen Triumph beschert. Die Entwicklung in Deutschland verdeutlicht diese Paradoxie von Verfall und Aufstieg demokratischer Ordnung in besonderer Weise.

Generell hatte der Sieg der alliierten Mächte im Zweiten Weltkrieg eine Welle der Demokratisierung zur Folge, die in den 1960er-Jahren zu 36 Demokratien führte. Zwischen 1974 und 1990 vollzogen nochmals etwa 30 Länder den Übergang zu Formen demokratischer Herrschaft. Und 2011 führten Proteste, Aufstände und Rebellionen in Staaten Nordafrikas, so in Tunesien, Ägypten und Libyen, zum Sturz von Diktaturen und autokratischen Regimen.

Zu Beginn des 21. Jahrhunderts erreichte die Zahl der Demokratien weltweit mit etwa 120 Staaten einen vorläufigen Höhepunkt. Es entstanden demokratische Regime in Lateinamerika, in Südkorea und Taiwan, zum Teil in Afrika und schließlich in den Staaten Mittel- und Osteuropas sowie im Nahen Osten. Die Demokratie schien sich auf einem unaufhaltsamen Siegeszug zu befinden.

Doch neuere Entwicklungen verdunkeln dieses Bild. In manchen Weltregionen ist die Demokratie nach wie vor eher die Ausnahme als die Regel – so beispielsweise in einem Großteil Afrikas, Südostasiens, im Nahen Osten, aber auch in den Nachfolgestaaten der Sowjetunion.

Zudem verlief der Übergang von diktatorischen und autoritären Regimen zu demokratischen Ordnungen keineswegs immer so gradlinig, dass sich die neue Demokratie voll entwickeln und auf Dauer stabil bleiben konnte. Manche Umwandlungsprozesse sind stecken geblieben, andere offensichtlich gescheitert. Zum Teil finden autoritäre Umformungen statt, werden wichtige Grundrechte, wie Presse- und Versammlungsfreiheit sowie der Schutz der Person, beschnitten. Zum Teil werden wichtige Prinzipien wie die Rechtsstaatlichkeit oder die Unabhängigkeit der Justiz außer Kraft gesetzt.

Werden Maßstäbe angelegt, die zu einer voll entwickelten Demokratie gehören, wie direkte, geheime und gleiche Wahlen, die rechtsstaatliche Garantie von Grund- und Bürgerrechten, ein freies Medien- und Parteiensystem sowie eine lebendige Bürgergesellschaft, so zeigt sich schnell, dass viele neue Demokratien keineswegs alle dieser Merkmale erfüllen, vor allem nicht sofort und unwiderruflich.

Dies wirft die Frage nach den Bedingungen für erfolgreiche Demokratisierungsprozesse auf. Aber auch Demokratien, die, weil sie schon lange existieren, als „konsolidiert“ beschrieben werden, geben Krisensymptome zu erkennen, welche die Frage nach ihrem Bestand und damit nach den Voraussetzungen ihrer Stabilität aufwerfen.

### Die drei Herrschaftssäulen vom Diktaturen

[...][D]ie Herrschaft von Diktaturen [...] [beruht] auf drei Säulen: der Legitimation, der Repression und der Kooptation. Die **Legitimation** speiste sich stets aus [...] einer normativ-ideologischen und einer leistungsbezogenen Quelle. [...] Zu Beginn des 21. Jahrhunderts haben faschistische und kommunistische Ideologien ihre normative Überzeugungskraft jedoch weitgehend verloren. Wenn überhaupt, sind es gegenwärtig allenfalls die Varianten eines fundamentalistisch-politischen Islam, die eine starke ideologische Bindungsfähigkeit unter ihren Untertanen herstellen können. [...]

Wegen dieser normativen Selbstaufzehrung sind diktatorische Regime in besonderer Weise auf ihre Leistungsbilanz im Bereich von Wirtschaft, Sicherheit und Ordnung angewiesen. Riskant wird es für autokratische Regime aber, wenn sich Wirtschaft und Gesellschaft zu rasch modernisieren. Denn mit solch einer Modernisierung entstehen Mittelschichten, organisieren sich Arbeiter, steigt die Bildung, entwickelt sich die Zivilgesellschaft und öffnen sich Diskurse, in denen politische Mitsprache eingefordert wird. Allerdings mündet diese keineswegs zwangsläufig in erfolgreiche Demokratisierungsprozesse wie die Modernisierungstheorie es optimistisch noch stets proklamiert hat. Dies zeigen so unterschiedliche Länder wie Singapur, die Volksrepublik China oder die Petro-Diktaturen am Golf. [...]

Zweitens stützen sich Autokratien auf **Repression**. Diese kann unterschiedliche Formen und Intensitäten annehmen. Obwohl der Übergang fließend ist, unterscheiden wir in unserem Forschungsprojekt („Warum überleben Diktaturen?“) zwischen „weicher“ und „harter“ Repression. Während Erstere vor allem auf die Einschränkung politischer Rechte wie Versammlungs-, Meinungs-, Presse- oder Berufsfreiheit abzielt, richtet sich Letztere vorrangig gegen den Kern der Menschenrechte, wie das Recht auf Leben, physische Integrität und individuelle Freiheit.

[...] Repression allein kann ein politisches Regime aber kaum dauerhaft stabilisieren. Denn die Legitimationsverluste sind hoch: Steigt die Repression, steigt zwar die Macht der Abschreckung, aber gleichzeitig sinkt die Legitimation und damit die Zustimmung des Volkes. Harte Repressionen sind kostspielig und unterspülen längerfristig die Fundamente politischer

Herrschaft. Weiche Repression erwies sich statistisch als das erfolgreichste Stabilisierungselement in Hunderten von Diktaturen in dem von uns untersuchten Zeitraum von 1950 bis 2008.

Die dritte Herrschaftssäule ist **Kooptation**. Damit kann es den autokratischen Herrschaftseliten gelingen, einflussreiche Akteure und Gruppen außerhalb des eigentlichen Regimekerns an die Diktatur zu binden. Solche strategisch wichtigen Akteure rekrutieren sich dabei zumeist aus den Wirtschaftseliten, dem Sicherheitsapparat und dem Militär. Ämter, politische Privilegien, Ressourcen und wirtschaftliche Konzessionen sind die häufigsten Gegenleistungen für ihre Loyalität. Korruption, Klientelismus und patrimoniale Netzwerke sind ihre Instrumente.

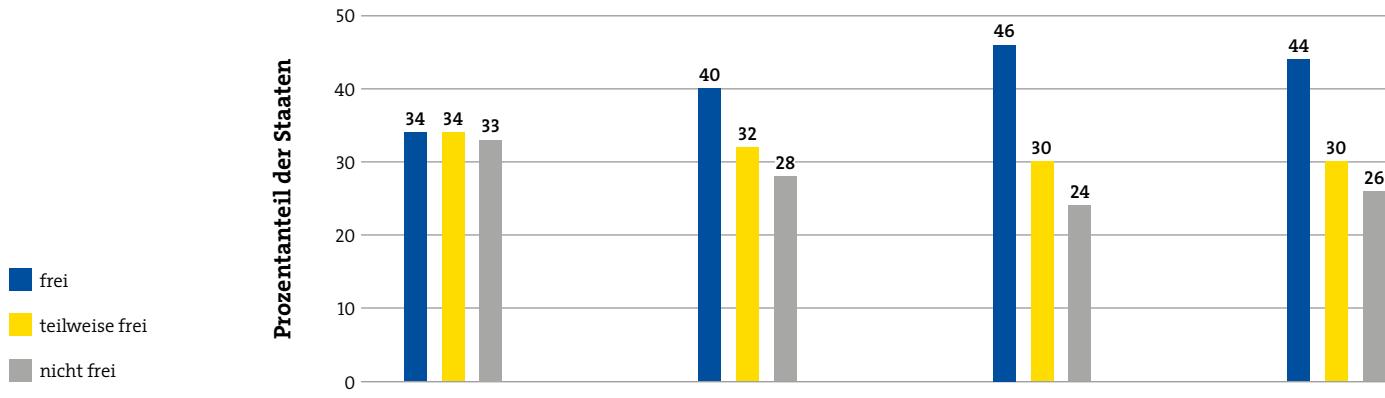
Die vorhandenen Ressourcen begrenzen jedoch Dauer und Ausmaß „erkaufter“ Kollaboration breiterer Gruppen mit dem Regime. Wir zeigen in unserer Analyse, dass Brüche in einer der drei Herrschaftssäulen temporär durch die Befestigung der anderen Säulen ausgeglichen werden können. In besonderen Fällen können die Risse in einer Säule jedoch die anderen Säulen überlasten. Dann eröffnen sich Räume für Protest, die, wenn sie massenhaft genutzt werden, zum Zusammenbruch des gesamten Regimes führen können. Ob daraus allerdings Rechtsstaat und Demokratie hervorgehen, ist keineswegs sicher. Die zahlreichen gescheiterten Transformationsprozesse im östlichen Osteuropa, in Zentralasien oder im Arabischen Frühling zeigen dies.

[...] Dagegen erweist sich die Kombination aus einer hohen ideologischen oder leistungsbezogenen Legitimation, möglichst geringer „harter“ Repression und einer ausgebauten „weichen“ Repression sowie einer mittleren Kooptation im statistischen Durchschnitt als ein ideales Gleichgewicht für das Überleben von Diktaturen. [...] Die freien Gesellschaften des Westens, Ostens und des Südens werden weiter mit Diktaturen leben und mit ihnen verhandeln müssen. [...] Es sind die Mühen von Verhandlungen, das sprichwörtliche langfristige Bohren harter Bretter und ein wertebasierter Pragmatismus, die unseren Umgang mit Diktaturen auszeichnen müssen.

Wolfgang Merkel, Die neuen Diktaturen, in: Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte (NG/FH) 11/2016, S. 19 ff.

### Das globale Gleichgewicht der Freiheit

Nach Jahren mit nennenswerten Zuwächsen ist der Anteil der „freien Länder“ in den vergangenen zehn Jahren zurückgegangen.



HANS VORLÄNDER

# Erfolgs- und Risikofaktoren für Demokratien

**Wie gelingt Demokratie? Ein günstiges Umfeld, eine effektive zivile Kontrolle staatlicher Gewalt sowie eine pluralistische, aktive Zivilgesellschaft sind Bedingungen für Entwicklung und Stabilität von Demokratien. Auch Säkularisierung und stabile wirtschaftliche Verhältnisse sind wichtig. Nicht immer sind diese Voraussetzungen gegeben.**

Die moderne, empirische und vergleichende Demokratieforschung hat gezeigt, dass demokratische Verhältnisse nicht zwangsläufig dann eintreten, wenn bestimmte Voraussetzungen gegeben sind. So lassen sich auch keine zuverlässigen Prognosen über den Erfolg von Demokratisierungsprozessen erstellen. Denn deren Erfolg oder Scheitern hängen von den konkreten Umständen und Situationen, aber auch vom Verhalten der jeweils politisch Handelnden ab. Dennoch hat die Demokratieforschung Erkenntnisse ge-

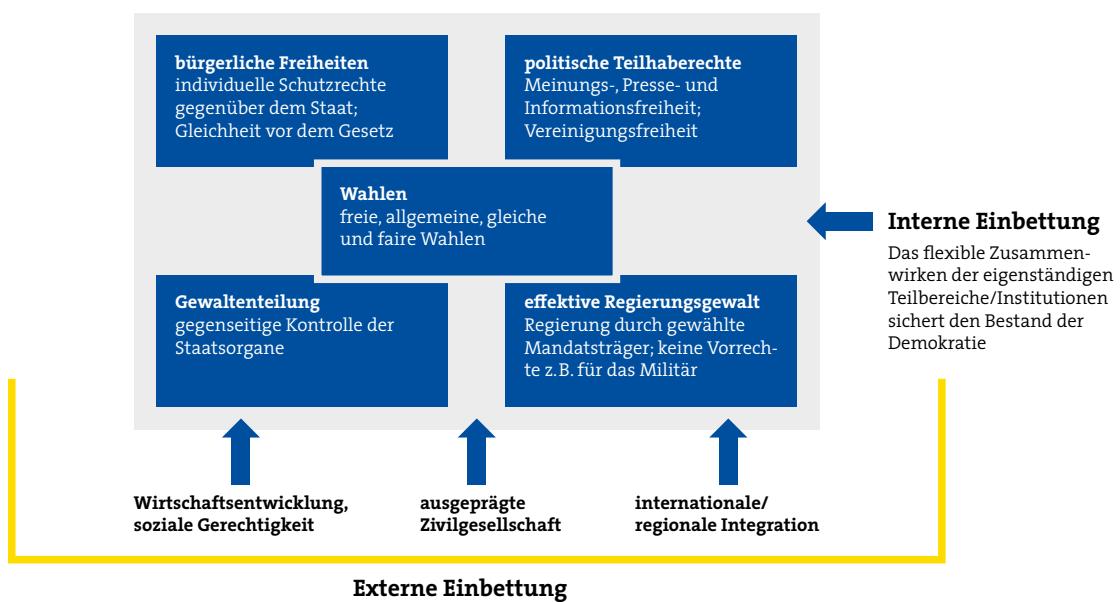
wonnen, wonach bestimmte Voraussetzungen und Bedingungen die Entstehung und Stabilität demokratischer Ordnung begünstigen.

## Was eine Demokratie funktionsfähig werden lässt

Vier Bedingungen fördern zusammen eine funktionsfähige Demokratie:

- Erstens muss die internationale Lage für die Demokratie verträglich oder förderlich sein. Kein Staat ist unabhängig von seinem Umfeld. Interventionen einer ausländischen Macht und außenpolitische Abhängigkeiten können die Demokratie fördern, aber auch hemmen oder gar zu deren Abschaffung beitragen.

## Das Konzept der „eingebetteten Demokratie“ nach Wolfgang Merkel u.a.



So hinderte beispielsweise der Einfluss der Sowjetunion auf Mittel- und Osteuropa nach dem Zweiten Weltkrieg einige Länder wie die Tschechoslowakei, Ungarn und Polen daran, sich als Demokratien zu etablieren. Erst der Wandel und spätere Zerfall der Sowjetunion Anfang der 1990er-Jahre ermöglichte den Übergang vieler ost- und mitteleuropäischer Staaten von autoritär-sozialistischen Regimen zu Demokratien. Die internationale Unterstützung etwa durch die Aufnahme in militärische Bündnisse oder durch die Aussicht auf Mitgliedschaft in der Europäischen Union sollte zugleich helfen, die neu gegründeten Demokratien im Innern zu stabilisieren. Diese Absicht führte allerdings nicht immer zum Erfolg: In der Ukraine setzte Russland seinen geopolitischen Machtanspruch durch, indem es die Krim annektierte und zur Destabilisierung der Ostukraine beitrug.



*Interventionen ausländischer Mächte und damit einhergehende Regimewechsel befördern nicht immer Demokratisierungsprozesse. US-Soldaten bringen 2003 in Bagdad eine Statue des gestürzten Diktators Saddam Hussein zu Fall.*

In Lateinamerika haben die USA mehrmals, zum Teil auch gewaltsam, interveniert, um demokratisch gewählte Regierungen abzusetzen, die ihren geografischen, sicherheitspolitischen oder ökonomischen Interessen nicht zu entsprechen schienen. Panama, Chile und Guatemala sind solche Beispiele.

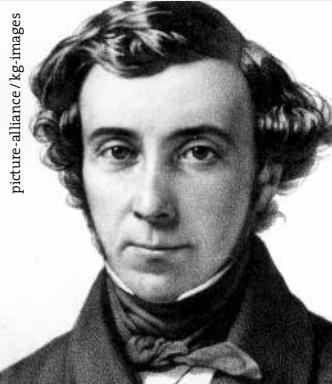
Es waren andererseits aber auch die USA – und Großbritannien –, die nach dem Zweiten Weltkrieg die Wiederbegründung der Demokratie wesentlich beförderten. Das gilt besonders für Westdeutschland, das die westlichen Besatzungsmächte beim Wiederaufbau der Demokratie unterstützten, während die USA gleichzeitig mit ökonomischen Hilfsprogrammen dafür sorgten, dass ein stabilisierendes, rapides wirtschaftliches Wachstum in Gang kam. Die Bundesrepublik Deutschland und Japan sind die offensichtlichsten Fälle, in denen eine Demokratiegründung mit Hilfe demokratischer Siegermächte nachhaltig erfolgreich war.

Nicht immer aber können durch militärische Interventionen herbeigeführte Regimewechsel, wie sie zuletzt in Afghanistan, Irak und Libyen erfolgten, als Garanten für erfolgreiche Demokratisierungsprozesse angesehen werden. Im Gegenteil können sie dort, wo sie vom Zerfall der staatlichen Ordnungsstrukturen begleitet werden und zugleich die kulturellen, ethnischen oder religiösen Gegensätze in der Gesellschaft sehr groß sind, zu Bürgerkriegen und (neuer) Gewaltherrschaft führen.

Wichtig für das Gelingen eines Demokratisierungsprozesses ist zweitens eine effektive zivile Kontrolle polizeilicher und militärischer Macht. Befindet sie sich in den Händen Einzelner oder in der alleinigen Verfügungsgewalt von Gruppen, kommt es nur äußerst selten, wenn überhaupt, zu freien und fairen Wahlen, der Mindestvoraussetzung einer Demokratie. Demokratien beruhen auf Recht und Gesetz. Willkür und Gewaltanwendung sowie die Ausschaltung eines freien politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses sind ihnen wesensfremd. Für die Entstehung und den Erhalt demokratischer Institutionen ist deshalb die zivile Kontrolle über Polizei und Militär von existenzieller Bedeutung.



*Um Demokratisierungsprozesse zu fördern, ist eine wirksame zivile Kontrolle von Militär und Polizei überaus bedeutsam. 2014 übernimmt das Militär in einem unblutigen Putsch die Kontrolle in Thailand, es ist dort der 19. Putsch seit 1932.*



Alexis de Tocqueville (1805–1859)

picture-alliance / kg-images

### Tyrannie der Mehrheit

*Das Buch De la democratie en Amérique (Über die Demokratie in Amerika) von Alexis Clérel de Tocqueville erschien 1835, drei Jahre nach einer Amerikareise, die der Verfasser im Auftrag der französischen Regierung unternommen hatte. [...] Tocqueville ist Empiriker und ein überzeugter Verfechter der Demokratie, die er für die neue, kommende Staatsform hält, vor deren Gefährdungen er allerdings warnen will.*

Ich halte den Grundsatz, dass im Bereich der Regierung die Mehrheit eines Volkes das Recht habe, schlechthin alles zu tun, für gottlos und abscheulich, und dennoch leite ich alle Gewalt im Staat aus dem Willen der Mehrheit ab. Widerspreche ich mir damit selbst?

Es gibt ein allgemeines Gesetz, das nicht bloß von der Mehrheit irgendeines Volkes, sondern von der Mehrheit aller Men-

schen, wenn nicht aufgestellt, so doch angenommen worden ist. Dieses Gesetz ist die Gerechtigkeit. Das Recht eines jeden Volkes findet seine Grenze an der Gerechtigkeit. [...]

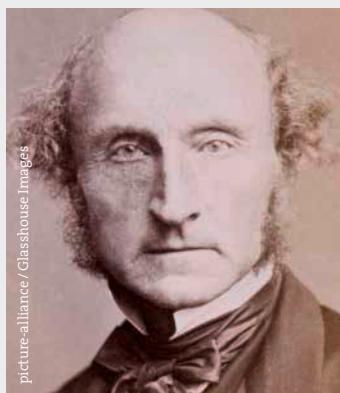
Wenn ich daher einem ungerechten Gesetz den Gehorsam verweigere, spreche ich keineswegs der Mehrheit das Recht ab, zu befehlen; ich appelliere lediglich von der Souveränität des Volkes an die Souveränität der Menschheit. [...]

Was ist denn die Mehrheit im Ganzen genommen anderes als ein Individuum mit Ansichten und Interessen, die meistens denen eines anderen Individuums, genannt Minderheit, zuwiderlaufen? [...] Und niemals werde ich die Befugnis, schlechthin alles zu tun, die ich einem Einzelnen unter meinesgleichen versage, einer Mehrheit zugestehen. [...]

Es gibt auf Erden keine an sich selbst so ehrwürdige, keine mit so geheiligtem Recht ausgestattete Macht, dass ich sie unkontrolliert handeln und ungehindert herrschen lassen wollte. Sobald ich daher sehe, dass man das Recht und die Möglichkeit, schlechthin alles zu tun, irgendeiner Macht zugesteht, man mag sie nun Volk oder König, Demokratie oder Aristokratie nennen, man mag sie in einer Monarchie oder in einer Republik ausüben, sobald ich das sehe, sage ich: Das ist der Keim zur Tyrannie, und ich werde versuchen, unter andern Gesetzen zu leben. [...]

Stellen wir uns dagegen eine gesetzgebende Gewalt vor, die die Mehrheit repräsentiert, ohne notwendig der Sklave von deren Leidenschaften zu sein; eine ausführende Gewalt, die eine angemessene Macht besitzt, und eine richterliche Gewalt, die von den anderen beiden Gewalten unabhängig ist; auch dann haben wir eine Demokratie, aber für die Tyrannie wird es kaum noch Chancen geben. [...]

Alexis de Tocqueville, Über die Demokratie in Amerika, ausgewählt und herausgegeben von J.P. Mayer, Philipp Reclam jun. Verlag Ditzingen 2006, S. 145ff



John Stuart Mill (1806–1873)

picture-alliance / Glasshouse Images

### Für die Freiheit Andersdenkender

*Der englische Philosoph John Stuart Mill gehört zu den bedeutendsten Denkern des Liberalismus. In seiner Jugend beeinflusste ihn der Bentham'sche Utilitarismus. Er beruht auf dem Grundsatz: Wenn nur jeder rational gemäß seiner eigenen Wünsche und frei von staatlichen Eingriffen handelt, dann führt das zum größten Glück für eine immer größere Zahl von Menschen. Darüber hinaus widmete sich Mill auch der Frage der Vereinbarkeit von Liberalismus und Demokratie. In der Schrift Considerations on Representative Government bietet er als Lösung ein parlamentarisches Regierungssystem an.*

[...] Die Gesellschaft kann ihre eigenen Befehle vollstrecken und tut das auch, und wenn sie schlechte statt gute Befehle gibt oder sich überhaupt in Dinge mischt, mit denen sie sich besser nicht befasste, so übt sie eine soziale Tyrannie aus, die furchtbarer ist als manche Arten obrigkeitlicher Bedrückung. Sie bietet zwar für gewöhnlich nicht die äußersten Strafmittel auf; aber sie lässt weniger Wege zum Entkommen, sie dringt viel tiefer in die Einzelheiten des Lebens und versklavt die Seele selbst.

So genügt es nicht, sich gegen die Tyrannie der Machthaber zu schützen, man muß sich auch schützen vor der Tyrannie der herrschenden Meinung und des herrschenden Gefühls, vor der Absicht der Gesellschaft, durch andere Mittel als bürgerliche Strafen ihre eigenen Ideen und Praktiken denjenigen als Verhaltensregeln aufzuzwingen, die davon abweichen. Man muß sich hüten vor der Neigung der Gesellschaft, die Entwicklung und, wenn möglich, die Bildung jeder Individualität zu hindern, die mit den Wegen der Allgemeinheit nicht übereinstimmt, und alle Charaktere zu zwingen, sich nach ihrem eigenen Muster zu richten. Es gibt eine Grenze für das berechtigte Eingreifen der kollektiven Meinung in die persönliche Unabhängigkeit, und diese Grenze zu finden und sie gegen Übergriffe zu schützen ist für eine gute Sicherung des menschlichen Lebens ebenso unentbehrlich wie der Schutz gegen politischen Despotismus. [...]

John Stuart Mill, Über die Freiheit, hg. von Horst D. Brandt, übers. von Else Wentscher, 2., verbesserte Aufl., Felix Meiner Verlag GmbH Hamburg 2011, S. 9



Für eine stabile Demokratie ist die breite Streuung der Machtressourcen in Politik, Gesellschaft und Wirtschaft notwendig. Nicht immer ist das gegeben. Plakate zeigen den langjährigen Präsidenten von Simbabwe, Robert Mugabe, und seine Frau Grace, die er zu seiner Nachfolgerin aufbauen möchte. Die Regierung des Landes besteht aus langjährigen, loyalen Getreuen Mugabes.

– Eine funktionsfähige und stabile Demokratie erfordert drittens eine pluralistisch gegliederte, von staatlichem Dirigismus freie Gesellschaft, in der die Machtressourcen in Politik, Gesellschaft und Wirtschaft breit gestreut sind. Nur wenn die Verfügungsmacht über Kapital, Arbeit, Geld, physische und psychische Gewalt, Information, Medien und Wissen breit verteilt ist, lässt sich eine Machtkonzentration verhindern, die den demokratischen Prozess verzerrt oder ihn durch die Herrschaft Einzelner oder Cliques zur Oligarchie deformiert.

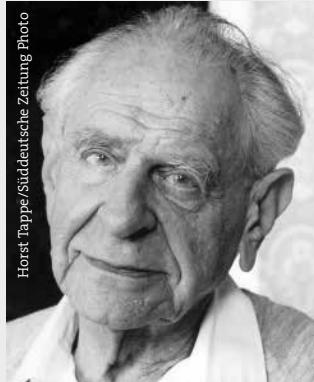
Deshalb ist es auch erforderlich, dass die politischen Gewalten auf unterschiedliche Institutionen aufgeteilt sind. Nach einhelliger Ansicht Montesquieus und der Federalists müssen die Gewalten sich zudem gegenseitig kontrollieren und dadurch ein Macht zähmendes und Freiheit ermöglichen- des Gleichgewicht herstellen.

Darüber hinaus verweisen der französische Publizist, Politiker und Historiker Alexis de Tocqueville (1805–1859) und der britische Philosoph und Ökonom John Stuart Mill (1806–1873) auf die Notwendigkeit, eine Tyrannie der Mehrheit selbst zu verhindern. Keine Gruppe in der Gesellschaft darf so mächtig werden, dass sie andere Gruppen und Minderheiten beherrschen oder unterdrücken kann. In einer freiheitlichen, liberalen Demokratie sollte die Minderheit von heute immer die Chance haben, die Mehrheit von morgen zu werden.

Je stärker die Macht auf viele Träger verteilt ist, desto höher ist der Demokratiegehalt eines Systems. Je stärker die Macht konzentriert ist, desto niedriger fällt der Demokratiegehalt aus. Pluralität in der Gesellschaft, Vielfalt in der Kultur und Wettbewerb in der Wirtschaft, Bausteine dessen, was der



Medien wachen darüber, dass die Macht in einer Demokratie nicht einseitig verteilt ist. Pressefreiheit ist daher wichtig – Protest in Berlin 2015



Sir Karl Popper (1902–1994)

### Abschied von den Utopien

[...] Im Jahr 1945, in dem der Zweite Weltkrieg endete, erschien in London das Buch des damals bereits 43-jährigen österreichischen Emigranten Karl Popper, der die Kriegsjahre als Dozent für Philosophie in Christchurch in Neuseeland überlebt hatte. „Die offene Gesellschaft und ihre Feinde“ wurde zu einem der wichtigsten politischen Bücher des 20. Jahrhunderts. Popper ist nicht konziliant, kein versöhnlicher Denker. [...]

„Die offene Gesellschaft und ihre Feinde“ [...] wendet sich ebenso gegen den Totalitarismus von Faschismus und Kommunismus wie gegen die vermeintlich so nette abendländische Denktradition Platons. Platon, Hegel und Marx, so Popper [...] stünden nicht für Offenheit, sondern für das Konzept des Historizismus, also der Vorstellung, dass die Welt und ihre Bewohner festen Gesetzen unterliegen, einem zwangsläufigen Ablauf. Die Geschichte ist nicht offen, sie ist festgelegt. Die ganze Menschheitsgeschichte ist ein Programm, das abgespult wird. [...]

Die Folge sind Ideologien, also geschlossene Weltbilder, die die scheinbare Folgerichtigkeit der Abläufe erst produzieren, jene innere Logik also, von der so oft die Rede ist. Offenheit hingegen ist, wenn man auch anders kann, in Alternativen und im Plural denkt. Warum machen die Leute zu? Weil sie Angst haben. Weil sie unsicher sind. Und weil ihnen die geschlossenen Gesellschaften die Wahrnehmung vermitteln, dass alles geordnet ist, also nach Plan läuft, so wie es mehr als 2000 Jahre

Geistesgeschichte immer wieder behauptet haben. Am Ende winkt allen „das Himmelreich auf Erden“, sagt Popper, und damit droht großes Unheil: „Wenn wir die Welt nicht (...) ins Unglück stürzen wollen, müssen wir unsere Träume der Weltbeglückung aufgeben“, befand er. Die offene Gesellschaft ist nicht harmonisch, nicht widerspruchsfrei, in ihr fügt sich nicht alles scheinbar ins andere. Man muss was aushalten – vor allen Dingen die anderen. Das ist ihr Preis.

Poppers wichtigster Rat ist, sich von den großen Würfen zu entfernen, von den Utopien und den Utopisten. Die offene Gesellschaft entspricht dem Individuum, die geschlossene Gesellschaft der Zwangskollektivierung. Wer Offenheit will, muss ins Detail gehen, immer wieder. Bei Karl Popper heißt das: Die offene Gesellschaft geht in kleinen Schritten, sie produziert „Stückwerk“. Das ist nicht sehr attraktiv, wenn man allen alles versprechen will, wenn man sämtliche Probleme lösen und das Gute und Schöne schlagartig verbreiten möchte. Genau das aber macht die Feinde der offenen Gesellschaft aus. Sie nehmen sich zu viel vor, sie sind nicht nüchtern, sie sind für die Freiheit nicht bescheiden genug.

Poppers offene Gesellschaft setzt auf Institutionen, die sich kritisch kontrollieren lassen, auf Selbstkritik, ständiges Hinterfragen der eigenen Positionen. Sie ist von Helden und Anführern befreit. Die wahren Troubleshooter sind ganz normale Leute, die Bürger der Zivilgesellschaft, nichts Spektakuläres. Die Demokratie ist kein Pathos, sondern ein Werkzeug, das nicht dazu da ist, alle glücklich zu machen, sondern schlicht die Leiden so klein wie möglich zu halten. Sie bringt unterschiedliche Interessen in Konsensform und bildet damit die Vielfalt ab. Sie ist keine „Volksherrschaft“, warnt Karl Popper, denn die „Mehrheit kann auch die Tyrannis stützen.“ Wahlen haben in seiner Sicht der Dinge eine simple Funktion. Sie sollen für den unblutigen Machtwechsel sorgen.

[...] Zu Poppers Werk gehört auch der kritische Umgang mit scheinbaren Gewissheiten. Die Vorstellung, dass das Neue besser sei als das, was man kennt, erweist sich so als eben jenes Vorurteil wie das Gegenteil. Der Sinn und Zweck von Offenheit ist nicht, die Katze im Sack zu kaufen, sondern den Sack aufzumachen und nachzusehen, was drin ist. [...]

Wolf Lotter, „In offener Gesellschaft“, in: Brand eins 01/2017, S. 34 ff. Der vollständige Artikel „In offener Gesellschaft“ ist zu lesen unter:  
[www.brandeins.de/archiv/2017/offenheit/in-offener-gesellschaft/](http://www.brandeins.de/archiv/2017/offenheit/in-offener-gesellschaft/)

Philosoph Karl R. Popper (1902–1994) die „offene Gesellschaft“ genannt hat, sind also gute Voraussetzungen für eine stabile und funktionsfähige Demokratie.

– Zur Demokratie gehört viertens auch eine aktive Bürgergesellschaft, die mit ihren vielfältigen Gemeinschaften und intermediären, zwischen Staat und Gesellschaft vermittelnden Vereinigungen wie Parteien, Vereinen und Bürgerinitiativen Bürgersinn und damit eine demokratische politische Kultur ausbildet. So wird die Demokratie als Regierungsform bürgerschaftlicher Selbstregierung gestützt und lebendig gehalten.

Das Scheitern der Weimarer Demokratie verdeutlicht, wie wichtig es ist, dass die Bürgerinnen und Bürger die Demokratie anerkennen und ihren Institutionen vertrauen, die Verfahren demokratischer Konfliktlösung und politischer Kompromissfindung akzeptieren und die Entscheidungen respektieren können. Je mehr Unterstützung die Bürgerinnen und Bürger zu geben bereit sind, desto ausgeprägter

ist die Stabilität der Demokratie, desto besser kann sie temporäre Krisen der Institutionen oder auch wirtschaftliche Probleme ohne bleibenden Schaden überstehen.

Problematisch wird es, wenn der Demokratie auf Dauer die Bewältigung von politischen, sozialen und ökonomischen Aufgaben nicht mehr zugetraut wird. Dann erzeugen Effizienzprobleme auch Legitimitätseinbußen. Eine politische Kultur mit einer aktiven Bürgergesellschaft ist in der Lage, Effizienzprobleme aufzufangen, weil die Beteiligten nicht alleine auf staatliche Entscheidungsprozesse und staatliche Leistungen, sondern auch auf ihre eigene Aktivität und Leistung, ihren Beitrag als Staatsbürger, setzen.

Vor allem Länder, die von Diktaturen zu demokratischen Regierungsformen übergegangen sind, benötigen solche bürgergesellschaftlichen Kulturen, die allerdings meist erst in einem sich über viele Jahre hinziehenden Anpassungsprozess entstehen. Denn Menschen, die Jahrzehntelang politisch entmündigt wurden, verwandeln sich nicht von heute auf morgen.



Eine engagierte Zivilgesellschaft trägt dazu bei, die Effizienz bei der Lösung von Herausforderungen der Demokratie zu erhöhen. Freiwillige helfen am 12. September 2015 am Münchener Hauptbahnhof bei der Versorgung von Geflüchteten.

gen in die aktiven und gestaltenden Bürgerinnen und Bürger, von denen die Demokratie letztlich lebt. Hierzu bedarf es aufbauender Erfahrungen, der Eingewöhnung in demokratische Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse und schließlich auch der Überzeugung, dass die Demokratie trotz aller Schwächen die mit Abstand beste Staatsform ist.

## Weitere Voraussetzungen

Als eine politisch-kulturelle Voraussetzung für die Demokratie wird auch immer wieder die **Trennung von Staat und Religion** genannt. Historisch gesehen, konnten sich die modernen Demokratien erst entwickeln, als die Staaten, nicht zuletzt infolge der Bürger- und Religionskriege, die institutionelle Trennung von Kirche und Religion vollzogen und eine weltliche Herrschaftsordnung etabliert hatten. Eine solche Säkularisierung scheint also zu den Bedingungen erfolgreicher Demokratie zu gehören.

Allerdings haben sich in den Demokratien des Westens sehr unterschiedliche Verhältnisse zwischen Staat und Kirche, Politik und Religion herausgebildet. Die Trennung verläuft zum Beispiel in Frankreich schärfer als in Deutschland. Hier ist der Staat in religiösen Dingen zu Neutralität verpflichtet, gewährt den Religionsgemeinschaften in der Öffentlichkeit jedoch Raum zur Entfaltung und zieht die Kirchensteuern ein. In den USA existiert eine, von Thomas Jefferson so genannte *wall of separation*, die es dem Staat verbietet, sich mit einer Religion zu identifizieren, zugleich aber religiöse Äußerungen, auch im öffentlichen Raum, erlaubt.

Religion und Kirche sind Teil der autonomen Bürgerschaft. Doch gilt für alle westlichen Demokratien das Gebot der Trennung von Religion und Politik. Hier liegt der Hauptunterschied zu vielen arabischen und asiatischen Gesellschaften. Das Verhältnis von Demokratie und Religion gestaltet sich in ihnen anders, weil es keinen vergleichbaren historischen Prozess von

Aufklärung und Säkularisierung gegeben hat. Die Traditionen von Konfuzianismus, Buddhismus und Hinduismus beispielsweise sind nicht per se demokratiefeindlich, wie sich am Beispiel Japans und Indiens zeigt. Doch in den Regionen Asiens und Arabiens gibt es religiöse Strömungen, die eine eher hierarchische, autoritäre Regierungsform bevorzugen.

Allgemeingültige Aussagen über das Verhältnis des politischen Islam zur Demokratie lassen sich nicht treffen, zu vielfältig sind die religiösen Strömungen und die staatlichen Ordnungen in der islamischen Welt. In manchen Staaten stellt der Islam allerdings nicht nur eine Religion, sondern zugleich die Grundordnung des politischen Systems selbst dar. Vielen Gesellschaften der islamischen Welt fehlt eine Tradition der persönlichen, intellektuellen, wirtschaftlichen und politischen Freiheit, die einen schnellen Prozess grundlegender Demokratisierung befördern könnte.

Gleichwohl können sich in mehrheitlich islamischen Gesellschaften Prozesse der Demokratisierung einstellen. So gelang es in Ägypten, Tunesien oder Libyen zunächst Teilen der protestierenden Zivilgesellschaft, autokratische oder diktatorische Herrschaft zu überwinden. Doch mangelte es an Voraussetzungen für die Herausbildung stabiler demokratischer Strukturen: Die Zivilgesellschaft war zu schwach entwickelt, dazu behinderten Rivalitäten unterschiedlicher religiöser Strömungen innerhalb des Islam sowie soziale und ethnische Konfliktlagen die Transitionsprozesse und bescherten ihnen herbe Rückschläge.

In Ägypten etablierte sich zunächst ein religiöses Regime, dem allerdings bald das in Ägypten mächtige Militär ein Ende bereitete. Breite Teile der Bevölkerung bestätigten durch Wahl des dem Militär zugehörigen Präsidenten die erneute Militärrherrschaft. Libyen ist als Staat wegen ethnisch-religiöser und auf Stammesrivalitäten beruhender Konflikte zerfallen. Nur in Tunesien, das traditionell eine verhältnismäßig starke Zivilgesellschaft aufweist, konnten sich semi-demokratische Strukturen herausbilden.

Und in der Türkei, wo sich unter dem Einfluss des Staatsgründers Kemal Atatürk seit 1923 ein säkularer Staat mit Trennung von Staat und Religion herausgebildet hatte, kam es immer wieder zu Konflikten zwischen Verfechtern konservativer religiös-kultureller Vorstellungen und „Modernisierern“. Letztere bestehen auf der Einhaltung von Menschen- und Bürgerrechten genauso wie auf den grundlegenden demokratischen Prinzipien der Meinungs-, Versammlungs- und Pressefreiheit.

Infolge eines Putschversuchs durch Teile des Militärs erlitten diese Kräfte 2016 allerdings einen erheblichen Rückschlag. Seitdem lassen die hohe Zahl von Verhaftungen, die teilweise Außerkraftsetzung von Grundrechten sowie die Ausschaltung von Oppositionsgruppen und die Behinderung der freien Presse eine autoritär-präsidiale Überformung der demokratischen Strukturen befürchten.

So wichtig eine offene Bürgerschaft und eine lebendige politische Kultur für die Demokratie sind, so notwendig ist andererseits ein übergreifender **Grundkonsens zwischen den einzelnen Gesellschaftsgruppen**. Moderne Gesellschaften haben sich in ihrem Inneren sehr stark pluralisiert. Einwanderungsgesellschaften bilden unterschiedliche Teilkulturen über sprachliche, kulturelle, religiöse, ethnische oder regionale Merkmale aus.

Wenn diese Teilkulturen starke eigene Identitäten erzeugen, sich von anderen abgrenzen und auf Anerkennung ihrer Unterschiedlichkeit in den politischen Institutionen pochen,

können Demokratien in erhebliche Belastungsproben geraten. Denn die Wahrung partikularer Identitäten kollidiert mit der Notwendigkeit, in demokratischen Entscheidungsverfahren zu verhandeln und Kompromisse zu schließen.

Die Gefahr gesellschaftlicher und politischer Polarisierung wird dort besonders groß, wo sich Gruppen Zugewanderter abschotten oder ihrerseits von Gruppierungen der Aufnahmgesellschaft ausgeschlossen werden, weil diese sich gegen die Zuwanderung wenden und in den Problemen der Integration unüberwindbare Hindernisse für ein gedeihliches soziales Zusammenleben sehen. Besonders brisant wird es, wenn sich soziale, ökonomische, ethnische und religiös-kulturelle Konflikte überlagern.

Staaten mit großen sprachlich-kulturellen Unterschieden wie die USA, Kanada, Belgien und die Schweiz haben bei der Bewältigung dieser Problemlagen eigene Lösungen gesucht und zum Teil gefunden. Diese Lösungen können im Schutz von Minderheiten liegen, in der Förderung und Integration sprachlich und kulturell verschiedener Bevölkerungsteile bzw. neuer Zuwanderungsgruppen, aber auch indem diesen Bevölkerungsgruppen besondere politische Rechte zur Wahrung der eigenen Identität eingeräumt werden. Einwanderungsgesellschaften versuchen, die Spaltung entlang ethnokultureller oder religiöser Konfliktlinien mit Programmen der Integration und demokratischer Teilhabe zu vermeiden, können aber nicht immer sicher sein, damit eine nachhaltige Befriedung der Konflikte zu erreichen.

Ein Mittel politischer Integration kann aber auch darin bestehen, die Repräsentanten von Minderheiten in Abstimmungsverfahren einzubeziehen, damit ihre Anliegen innerhalb der Mehrheitsgesellschaft berücksichtigt werden. Indes besteht immer die Gefahr, dass die Einräumung besonderer Autonomie- und Sprachenrechte auch Fliehkräfte der (Ab-)Spaltung freisetzt. Im schlimmsten Fall können diese Spaltungstendenzen zu bürgerkriegähnlichen Zuständen – wie zum Beispiel im Libanon – führen. Auf jeden Fall manifestieren sie sich in permanenten Konflikten. Beispiele dafür sind in Belgien die Reibungen zwischen den Sprachgruppen der Flamen und Wallonen oder in Spanien das Aufbegehren von Landesteilen, die nationale Autonomie für sich beanspruchen (Katalonien und Baskenland).

Als Bedingung einer stabilen Demokratie wird immer wieder auf das **Bestehen einer marktwirtschaftlichen Ordnung** verwiesen. Dieser Zusammenhang zwischen Marktwirtschaft und Demokratie ist allerdings umstritten. Zwar verfügen viele ältere Demokratien über liberale, wenngleich nicht immer staatsfreie Wirtschaftssysteme, und sie sind vergleichsweise reiche Länder. Doch finden sich kapitalistische Marktwirtschaften auch in halbdemokratischen und autoritären Regimen wie in China. Und Staaten, die in den letzten Jahrzehnten den Übergang von der sozialistischen Plan- zur Marktwirtschaft vollzogen, haben dies zum Teil nur unter halbdemokratisch zu nennenden Vorzeichen getan.

Einerseits schafft eine freie Wirtschaft Wohlstand. Und dieser ist fast schon eine Garantie für die Demokratie: Je reicher ein Land ist, desto größere Chancen bestehen für eine demokratische Staatsverfassung. Eine fortdauernd prosperierende Marktwirtschaft erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass sich ein autokratisches oder halbdemokratisches Land zu einer vollen Demokratie entwickeln kann.

Marktwirtschaften besitzen aber andererseits auch ein Gefährdungspotenzial für die Demokratie. So können sie, vor allem in der Entstehungsphase, aber auch in Perioden großer Dynamik, soziale und ökonomische Ungleichheiten



Die Trennung von Staat und Religion gilt vielen als Voraussetzung für Demokratie. Forderungen Protestierender während des „Arabischen Frühlings“ 2011 in Tunis



Teilkulturen erzeugen mitunter starke eigene Identitäten, was demokratische Aushandlungsprozesse belasten kann. Demonstration für ein unabhängiges Katalonien 2014 in Barcelona

## Einfluss der Wirtschaft auf die Demokratie

[...] Die Trennung von Wirtschaft und Politik [...] ist aus drei Gründen schwierig. Erstens ist der Staat die Hauptquelle für Maßnahmen gegen Marktversagen. Zweitens ist der Markt auf ein funktionierendes Rechtssystem angewiesen; das betrifft mindestens die Etablierung eines anerkannten Zahlungsmittels und Maßnahmen gegen dessen Fälschung, weiterhin auch Sanktionen gegen Vertragsbruch und den Schutz von Patenten und Urheberrechten. [...]

So sehr die Wirtschaft in dieser Hinsicht vom Staat abhängig ist, so sehr kann sie auf der anderen Seite Einfluß auf die Politik nehmen. In einer Demokratie läßt sich kaum verhindern, daß Wohlstand mit politischem Einfluß einhergeht. Der Wohlhabende kann mit Hilfe seines Geldes gleichgesinnte Politiker und Parteien unterstützen oder andersdenkende von seiner Meinung zu überzeugen versuchen. Er kann die öffentliche Meinung mit Kampagnen beeinflussen oder Zeitungen und andere Medien, deren Besitzer er ist, zu diesem Zweck instrumentalisieren.

Obwohl sowohl Demokratie als auch Marktwirtschaft sich dazu bekennen, den Einfluß der Reichen einzudämmen zu wollen, tragen sie auf ihre jeweilige Weise zum Gegenteil bei.

[...] Macht und Reichtum sind konvertierbare Währungen. Auch dadurch vergrößert sich die Ungleichheit in marktwirtschaftlich geprägten Gesellschaften. [...] Von allen Formen des Marktversagens sind daher jene die gefährlichsten, welche die unverhältnismäßige Konzentration von Wohlstand befördern, da sie sowohl den Markt als auch die Demokratie unterhöhlen. [...]

Sowohl das demokratische Gemeinwesen als auch der Markt weisen gegenwärtig Defizite auf, die an bestimmten Punkten auf besorgniserregende Weise miteinander zusammenhängen.

Die Demokratie leidet darunter, daß die Öffentlichkeit heute weder in sich einheitlich genug noch nah genug an der Politik ist, um hinreichend Druck auf die Politiker auszuüben, wenigstens im Vergleich zu Unternehmen. Die beiden wichtigsten Mechanismen, die zwischen der Öffentlichkeit und den politischen Eliten vermitteln, die Parteien und die Massenmedien, werden dafür immer ungeeigneter. Die Parteien wurzeln kaum noch in den Interessen großer Bevölkerungsgruppen,

weshalb sie sich anderswo nach finanzieller Unterstützung umsehen müssen, um die Verbindung zur Bevölkerung auf andere Weise wiederherzustellen. Nur bei Konzernen und Superreichen lassen sich solche Ressourcen in größerem Maßstab auftreiben. Die für die Demokratie unverzichtbaren Massenmedien wiederum werden zunehmend zu Marionetten der Großkonzerne und Superreichen, die die demokratische Meinungsbildung auf diese Weise mit ihren ganz speziellen Interessen dominieren. [...]

Diese Entwicklungen werden nicht nur für die Demokratie, sondern auch für die Marktwirtschaft zum Problem. Es gibt keine politische oder ökonomische Theorie, die zeigt, daß das Gemeinwohl bei Großkonzernen, die weitgehend frei von den Einschränkungen des Wettbewerbs sind oder ihn zu dominieren vermögen und sich zur Hauptquelle politischer Macht entwickeln, in guten Händen wäre. [...]

Der deutsche Ordoliberalismus wollte freie Märkte, die in ein Rechtssystem eingebettet sind, das das Überleben der die Produktionsmittel besitzenden Mittelklasse gewährleistet, die wiederum die politische Dominanz des Großkapitals einerseits und der Arbeiterklasse andererseits verhindern sollte; zugleich wollte auch er die Konzentration und Verflechtung von politischer und wirtschaftlicher Macht verhindern. Doch diese älteren Schulen des Wirtschaftsliberalismus werden der globalisierten Wirtschaft nicht gerecht [...].

Zwar hat die Globalisierung eine erhebliche Zunahme an Wettbewerb gebracht und den Konsumenten in vielen Marktbereichen Vorteile verschafft. Zugleich sind durch sie aber auch Sektoren entstanden, in denen die Notwendigkeit, weltweit zu agieren, von den Unternehmen eine gewisse Größe verlangt. Das stellt ein hohes Marktzugangshindernis dar, das einigen wenigen Großkonzernen nützt, die in besonderem Maß von Netzwerkexternalitäten profitieren. Daraus resultiert die wachsende Ungleichheit innerhalb der und zwischen den Nationalstaaten, die sich daran zeigt, daß einige wenige Personen und Unternehmen enorme Reichtümer anhäufen. [...]

Colin Crouch, Das befremdliche Überleben des Neoliberalismus, Postdemokratie II, übers. von Frank Jakubzik, © der deutschen Übersetzung Suhrkamp Verlag, Berlin 2011, S. 74ff. und S. 227ff.

erzeugen. Die Folge sind dann soziale Konflikte, die nicht immer auf demokratischem und parlamentarischem Wege zu schlichten sind und daher die Demokratie und ihre Institutionen belasten. Auch Machtzusammenballungen auf dem Markt in Form von Monopolen, Trusts (Zusammenschluss mehrerer Unternehmen) und Kartellen können die Politik unter Druck setzen.

Technologischer Fortschritt trägt zu wirtschaftlicher Dynamik und Wohlstand bei, erzeugt aber auch strukturelle Krisen, beispielsweise auf dem Arbeitsmarkt. Ein Beispiel aus jüngster Zeit bietet die informationstechnologische, „digitale“ Revolution. Die mit ihr einhergehenden Auswirkungen auf die industrielle Produktion, auf das Dienstleistungsgewerbe und die Logistik verändern die Arbeits- und Gütermärkte. Dies kann bei negativ Betroffenen zu Unzufriedenheit und Protest führen, welche dann in Politik- und Parteienverdrossenheit münden, das Wahlverhalten sowie das Regierungshandeln beeinflussen und letztlich auf die Demokratie durchschlagen.

Ein ähnliches Gefährdungspotenzial geht von der Globalisierung der Finanz-, Waren- und Arbeitsmärkte aus, welche

die demokratische Einflussnahme und die nationalstaatlichen Regulierungsmöglichkeiten tendenziell verringern. Krisen des internationalen Finanzsystems wirken sich auf die Staatenwelt aus und erzeugen Krisen auch in demokratischen Staaten.

Transnationale Lösungsmechanismen sind manchmal nur unter Preisgabe einzelstaatlicher demokratischer Souveränitätsrechte einsetzbar. So waren in Deutschland beispielsweise die transnationalen Maßnahmen zur Lösung der sogenannten Euro- und Finanzkrise seit 2008 höchst umstritten. Denn ihre Kritiker befürchteten einen Einflussverlust der Nationalstaaten und ihrer Parlamente auf die Entscheidungsprozesse der Europäischen Union sowie der Europäischen Zentralbank und damit eine Aushöhlung des Demokratieprinzips.

Und in Großbritannien führten Ängste vor Überfremdung, vor der Verlagerung von Arbeitsplätzen ins Ausland und vor dem Verlust nationalstaatlicher Souveränität zu einem Referendum, mit dem der „Brexit“, der Austritt aus der Europäischen Union, beschlossen wurde.

Andererseits haben Demokratien, das zeigt die historische Erfahrung, aber auch gelernt, mit den Gefährdungspotenzialen einer freien Wirtschaft umzugehen. Sie sind lernfähige Systeme, die es ermöglichen, soziale und ökonomische Probleme im politischen System hörbar und lösbar zu machen.

So gelang es, den Kapitalismus des 19. Jahrhunderts zu einer marktwirtschaftlichen Ordnung zu transformieren und die sozioökonomischen Folgewirkungen durch sozialpolitische Maßnahmen abzumildern. Wettbewerbs- und Kartellgesetzgebung, staatliche Rahmenordnungen und Regulierungen zur Einhaltung von Arbeits-, Gesundheits- und Umweltstandards gehörten ebenso dazu wie sozial- und wohlfahrtsstaatliche Maßnahmen von der Arbeitslosen-, Renten- und Krankenversicherung bis zur Sozialhilfe.

Gleichzeitig haben sich moderne Demokratien daran beteiligt, Institutionen zur Kontrolle der Geldströme und transnationale Einrichtungen zu schaffen, die die Selbstregulierung der Wirtschafts- und Finanzsysteme stärken und überwachen sollen, auch wenn sie vielleicht nicht immer oder noch nicht effizient genug erscheinen mögen.

Marktwirtschaft und Demokratie stehen somit in einem Verhältnis wechselseitiger Bestärkung, das jedoch nicht frei von Spannungen und Konflikten ist. Diese können sich zu einer Krise der Demokratie auswachsen, wo sich deregulierte globale Märkte jeglicher Einflussnahme demokratischer Politik entziehen, die ökonomischen, ökologischen, finanziellen und sozialen Folgeprobleme aber einseitig den politischen Systemen und ihren Bürgern aufgebürdet werden.

## Messbarkeitskriterien

Um den demokratischen Gehalt politischer Systeme und seine Messbarkeit hat es große theoretische und auch empirische Kontroversen gegeben. Bei der Erörterung dieser Fragen muss zwischen verschiedenen Demokratiebegriffen unterschieden werden.

### Wahldemokratie

Reguläre, freie und faire Wahlen, unterschiedliche Parteien, aus denen eine Auswahl getroffen werden kann, und die Abwahlmöglichkeit von Regierungen sind wesentliche Merkmale, gleichsam Mindestanforderungen an eine Demokratie. Nur durch Wahlen sind Regierungen in Demokratien legitimiert, Entscheidungen zu treffen und diese auszuführen. Wo gewählt wird, müssen Alternativen zur Auswahl gestellt werden, d.h. Kandidierende oder Gruppen von Kandidierenden als Parteien oder Wählergemeinschaften.

Der Ökonom und Sozialphilosoph Joseph Schumpeter (1883–1950) hat eine solche Minimaldefinition von Demokratie wie folgt formuliert: „Die demokratische Methode ist diejenige Ordnung der Institutionen zur Erreichung politischer Entscheidungen, bei welcher Einzelne die Entscheidungsbefugnis mittels eines Konkurrenzkampfes um die Stimmen des Volkes erwerben.“

### Vollständige Demokratie

Ein anspruchsvollerer Demokratiebegriff geht über die Wahlmöglichkeit hinaus. Er fordert zusätzlich eine Garantie der grundlegenden Menschen- und Bürgerrechte, der individuellen Grundrechte wie Schutz von Leben, Freiheit und Eigentum sowie das Recht auf Meinungsfreiheit, Versammlungsfreiheit,



Die Schweiz gilt als vollständige Demokratie, in der die Bürgerinnen und Bürger regelmäßig über politische Vorhaben – wie hier über die Einführung eines Grundinkommens in Bern im Juni 2016 – abstimmen.

Pressefreiheit, also die politischen Freiheits- und Partizipationsrechte. Der ungehinderte Austausch von Informationen und Meinungen sowie ein freier Prozess von Kommunikation und Interaktion müssen gewährleistet sein.

Hinzu treten verfassungs- und rechtsstaatliche Sicherungen, die dafür sorgen, dass alle Individuen gleiche Grundrechte und Schutz genießen. Exekutive und legislative Akte müssen von der Judikative überprüft werden können. Deshalb muss es eine politisch unabhängige und neutrale Justiz geben sowie eine Trennung der Gewalten von Legislative, Exekutive und Rechtsprechung. Die liberale Demokratie setzt also den Rechts- und Verfassungsstaat voraus.

Zur vollentwickelten Demokratie gehört auch eine lebendige Bürgergesellschaft. Sie stellt Öffentlichkeit her und schafft Formen sowie Arenen direkter Beteiligung – vielfach auf lokaler Ebene. Eine lebendige Bürgergesellschaft erzeugt und artikuliert gemeinschaftliche Werte und gesellschaftliche Interessen – auch außerhalb von Parlamenten. Außerdem übt sie Konfliktregulierung und Willensbildungsprozesse ein und bildet eine politische Kultur aus, in der die Bürgerinnen und Bürger ihre Demokratie stützen und zu einer eingebütteten Lebensform werden lassen.

### Unvollständige Demokratie

Bei weitem nicht alle Demokratien weisen sämtliche Merkmale dieses umfassenden Demokratieverständnisses auf. Staatswesen, die dahinter zurückbleiben, können als unvollständige oder, wie die empirische Demokratieforschung auch formuliert, als „defekte“ Demokratien bezeichnet werden. In ihnen sind zwar allgemeine, freie, gleiche und faire Wahlen möglich, womit im Unterschied zu autokratischen Regimen formal gesehen das Prinzip der Volkssouveränität erfüllt ist.

Von umfassenden Demokratien unterscheiden sich unvollständige Demokratien aber vor allem dadurch, dass die bürgerlichen Freiheits- und Schutzrechte des Individuums nur eingeschränkt gelten und die Rechtsstaatlichkeit oder die Kontrolle von Exekutive, Legislative und Judikative nicht gänzlich gewährleistet sind.

Als weiteres Unterscheidungsmerkmal gilt das Fehlen eines öffentlichen Raumes, in dem sich bürgerschaftliches Engagement und eine lebendige Zivilgesellschaft entwickeln können. Eine mögliche Ursache dafür kann ein eingeschränktes Medien-, Informations- und Kommunikationssystem sein. Eine weitere Ursache kann darin liegen, dass politische Institutionen bzw. die im Amt befindlichen Regierungen die Wahrnehmung von Teilhaberechten erschweren oder verweigern.

Nach Erkenntnissen der empirisch-quantitativen Demografieforschung ist die Zahl der „elektoralen Demokratien“, der Wahldemokratien, seit 1985 insgesamt angewachsen. Doch der Anteil der liberalen und vollständigen Demokratien unterlag – so der Forschungsbefund – größeren Schwankungen und war in den letzten Jahren rückläufig. Demokratisierungsgewinnen, wie sie in den Staaten des Nahen Ostens und Nordafrikas, vor allem nach dem „Arabischen Frühling“, vorübergehend zu verzeichnen waren, stehen neuere, antidemokratische Tendenzen entgegen. Zwar konnten sich teilweise Zivilgesellschaften herausbilden, doch repressive staatliche Maßnahmen haben ihre Entfaltung wieder behindert.

In Ägypten haben sich neue autoritäre Herrschaftsformen auf wahldemokratischer Grundlage etabliert, in Libyen ist der Staat weitgehend zerfallen. Der Krieg in Syrien, die terroristischen Aktivitäten des „Islamischen Staates“ sowie die Flüchtlingskrise haben nicht nur zu einer menschlichen und geopolitischen Katastrophe geführt, sondern auch die demokratischen und freiheitlichen Strukturen in den etablierten Demokratien Europas herausgefordert.

Bei den unvollständigen Demokratien handelt es sich ganz überwiegend um junge Demokratien. Sie sind in allen Regionen anzutreffen, besonders häufig jedoch in Lateinamerika und Asien. Mittel- und Osteuropa sind etwas weniger betroffen, wenngleich auch hier in jüngerster Zeit rückläufige Entwicklungen zu beobachten waren. Das Gleiche gilt für die Staaten des Balkans, Mazedonien, Bosnien-Herzegowina und den Kosovo.

In den Nachfolgestaaten der Sowjetunion lässt sich ein Trend zur unvollständigen Demokratie erkennen, zuletzt sind dort autoritäre Bestrebungen wieder erstarkt. Rückschläge zeigen sich hier vor allem in Form von Einschränkungen der Presse-, Meinungs- und Versammlungsfreiheit sowie der Behinderung von Nichtregierungsorganisationen und der unabhängigen Justiz. Ein Rückfall dieser unvollständigen Demokratien in offen autokratische Regime ist noch nicht beobachtbar, doch findet vielfach eine schleichende Umformung der Regierungssysteme statt. Teilweise wird hier von einem neuen Modell der „illiberalen Demokratie“ (so der ungarische Ministerpräsident Viktor Orbán in einer Grundsatzrede am 26. Juli 2014 in Băile Tușnad, Rumänien) gesprochen.

In einzelnen Staaten – wie zuletzt in Nigeria, Myanmar, Liberia, der Elfenbeinküste, Sri Lanka oder Burkina Faso – konnten Machtwechsel durch freie Wahlen erreicht werden. Im Kontrast dazu setzen sich in vielen Staaten der Erde, besonders in Mittel- und Südamerika sowie in Afrika südlich der Sahara, viele Amtsinhaber mit legalen und nicht-legalen Mitteln über die konstitutionellen und demokratischen Regeln hinweg, um ihre Macht zu erhalten.

## Das neue Ungarn?

[...] Die intellektuelle Aufgabe, die vor uns liegt, besteht darin, [...] die globalen Machtverschiebungen im Finanzwesen, im Welthandel, sowie in machtpolitischer und militärischer Hinsicht, die 2008 zu Tage traten, zu unserem [...] Ausgangspunkt [zu] machen. [...]

Meiner Meinung nach kann [...] das bestimmende Moment in der heutigen Welt vielleicht so formuliert werden, dass ein Wettlauf um die Organisationsform der Gemeinschaft, des Staates vor sich geht, der am besten fähig ist, eine Nation, eine Gemeinschaft international wettbewerbsfähig zu machen.

Das ist die Erklärung dafür, [...] dass das „Schlagertherma“ im heutigen Denken das Verstehen derjenigen Systeme ist, die nicht westlich, nicht liberal und keine liberale Demokratien, vielleicht nicht einmal Demokratien sind und trotzdem Nationen erfolgreich machen. [...] Indem wir uns von den in Westeuropa akzeptierten Dogmen und Ideologien lossagen und uns von ihnen unabhängig machen, versuchen wir, die Organisationsform der Gemeinschaft, den neuen ungarischen Staat zu finden, der imstande ist, unsere Gemeinschaft in der Perspektive von Jahrzehnten im großen Wettlauf der Welt wettbewerbsfähig zu machen.

Um dazu imstande zu sein, mussten wir [...] mutig [...] aussprechen, dass eine Demokratie nicht notwendigerweise liberal sein muss. Etwas, das nicht liberal ist, kann noch eine Demokratie sein. [...] Und die Frage ist, was kommt jetzt? Die ungarische Antwort ist, dass die Epoche eines auf Arbeit basierten Staates anbrechen kann, wir wollen eine auf Arbeit basierte Gesellschaft organisieren, die [...] das Odium auf sich nimmt, klar auszusprechen, dass sie nicht liberaler Natur ist. [...]

Das bedeutet, dass wir uns lossagen müssen von den liberalen Prinzipien und Methoden der Gesellschaftsorganisation,

und überhaupt vom liberalen Verständnis der Gesellschaft. [...] Das Organisationsprinzip der ungarischen Gesellschaft soll nicht sein, dass man alles darf, was die Freiheit von anderen nicht einschränkt, sondern das Prinzip soll sein: Was du nicht willst, was man dir tu, das füg' auch keinem andern zu. Und wir versuchen im ungarischen öffentlichen Denken, im Bildungswesen, in unserem eigenen Benehmen und an unserem eigenen Beispiel diese Welt, die wir ungarische Gesellschaft nennen können, auf diese Basis zu stellen. [...]

Was also heute in Ungarn geschieht, kann so verstanden werden, dass [...] die ungarische Nation [...] nicht einfach eine bloße Ansammlung von Individuen, sondern eine Gemeinschaft [ist], die organisiert, gestärkt, ja sogar aufgebaut werden muss. In diesem Sinne ist also der neue Staat, den wir in Ungarn bauen, kein liberaler Staat, sondern ein illiberaler Staat. Er verneint nicht die Grundwerte des Liberalismus, wie die Freiheit, und ich könnte noch weitere Beispiele nennen, macht aber diese Ideologie nicht zum zentralen Element der Staatsorganisation, sondern enthält einen von dieser abweichenden, eigenen, nationalen Denkansatz.

[...] Da die gegenwärtige Weltordnung nicht gerade nach unserem Geschmack ist, meine ich, dass die Epoche des „alles kann geschehen“, die vor uns liegt, laut vielen zwar Unsicherheiten birgt, und auch Probleme daraus entstehen können, aber dass sie für die ungarische Nation auch mindestens genauso viele Möglichkeiten und Chancen bringt. [...]

Rede des ungarischen Ministerpräsidenten Viktor Orbán vom 26. Juli 2014

Übersetzt von Júlia Horváth, Lektorat PR.

<https://pusztaranger.wordpress.com/2014/08/01/viktor-orbans-rede-auf-der-25-freien-sommeruniversitat-in-baile-tusnad-rumanien-am-26-juli-2014/>



Der Deutsche Bundestag in Berlin ist das Zentrum der parlamentarischen Demokratie der Bundesrepublik Deutschland. Die Regierung ist personell eng mit der Parlamentsmehrheit verknüpft. So hat Bundeskanzlerin Angela Merkel, hier bei einer Rede im November 2016, gleichzeitig ein Mandat als CDU-Abgeordnete.

HANS VORLÄNDER

# Strukturunterschiede und Herausforderungen

**Demokratie ist nicht gleich Demokratie. Zwei Grundformen, das parlamentarische und das präsidentielle System, lassen sich unterscheiden. In beiden fungieren Parteien und Medien traditionell als Mittler, ergänzt durch die Informations- und die Beteiligungsmöglichkeiten des Internets.**

## Parlamentarisches und präsidentielles System

Die moderne Demokratie hat zwei Grundformen ausgebildet, die sich in der Zuordnung der Institutionen von Parlament, Regierung und Staatsoberhaupt unterscheiden.

- In der parlamentarischen Demokratie geht die Regierung aus dem Parlament hervor. Sie ist in Amtsführung und Amts dauer vom Vertrauen des Parlamentes bzw. seiner Mehrheit abhängig. Das führt in der Regel zu einer engen Verbindung zwischen Regierung und Parlamentsmehrheit. Der Regierungschef wird vom Parlament gewählt

und ist auf dessen Vertrauen angewiesen. Als Mutterland des Parlamentarismus gilt England. Auch die Bundesrepublik Deutschland ist eine parlamentarische Demokratie.

- Die präsidentielle Demokratie zeichnet sich durch eine strikte Trennung von Parlament und Regierung aus. Der Präsident, der die Funktionen des Regierungschefs und des Staatsoberhaupts in sich vereint, geht aus einer Volkswahl hervor. Er darf nicht dem Parlament angehören und ist, ungeachtet der parlamentarischen Mehrheitsverhältnisse, auch nicht vom Parlament absetzbar. Umgekehrt kann er aber auch nicht das Parlament auflösen. Muster einer präsidentiellen Demokratie sind die Vereinigten Staaten von Amerika. In Lateinamerika überwiegend präsidentielle Systeme, auch in Ost- und Mitteleuropa sind nach 1989/90 überwiegend Präsidialdemokratien eingerichtet worden. Im Falle Frankreichs wird von einem semipräsidentiellen System gesprochen, weil es dort neben dem vom Volk gewählten Präsidenten auch einen Premierminister gibt, der sowohl vom Staatspräsidenten wie vom Parlament abhängig ist.

## Parlamentarisches und präsidentielles Regierungssystem im Vergleich

	Parlamentarisches Regierungssystem Deutschland	Präsidentielles Regierungssystem USA
<b>Verhältnis Legislative – Exekutive</b>	Mehrheit des Bundestages und Kabinett bilden Regierungsmehrheit	Gewaltenteilung – Präsident hat keine Mehrheit im Kongress
<b>Kabinett</b>	Kollegialorgan; Zugehörigkeit zu Bundestag und Regierung: kompatibel	Beratungsgremium des Präsidenten; Zugehörigkeit zu Kongress und Regierung: inkompatibel
<b>Wahl des Chefs der Exekutive</b>	Kanzler vom Bundestag gewählt	Präsident vom Volk gewählt durch Wahlmänner und -frauen
<b>Abwahl des Chefs der Exekutive</b>	Konstruktives Misstrauensvotum	nicht möglich
<b>Vertrauensfrage; Parlamentsauflösung</b>	möglich	nicht möglich
<b>Opposition</b>	vorhanden: Minderheit des Bundestages	nicht vorhanden
<b>Rolle der Parteien in der Verfassungswirklichkeit</b>	zentral; Parteienstaat	marginal
<b>Exekutive</b>	geteilt: Kanzler und Bundespräsident	geschlossen: Präsident ist Chef der Exekutive und Staatsoberhaupt



Die direkt gewählten Präsidenten der Präsidialrepublik Chiles haben eine hohe Machtbefugnis. Im Mai 2016 kommt Präsidentin Michelle Bachelet in den Nationalkongress, um ihren Regierungsbericht vorzutragen.



Im präsidentiellen System der USA sind die Bereiche von Parlament und Regierung strikt getrennt. Nur für besondere Anlässe betritt der Präsident den Kongress. Donald Trump bei seiner Antrittsrede am 28. Februar 2017



Frankreich ist eine semipräsidentielle parlamentarische Demokratie mit einem direkt gewählten, politisch einflussreichen Präsidenten an der Spitze. Sein Büro im Élysée-Palast am Tag der offenen Tür

Unabhängig von dieser grundlegenden Unterscheidung gibt es eine Reihe von Varianten in der Struktur der Repräsentationskörperschaften, die sich aus der historischen Tradition und der politischen Kultur des jeweiligen Landes erklären. Zweikammersysteme wie in Großbritannien, in denen neben das gewählte Parlament noch ein Oberhaus mit ernannten Mitgliedern tritt, haben aus vordemokratischen, ständestaatlichen Zeiten überlebt.

Ganz überwiegend ist eine zweite Kammer heute aber in föderalen Systemen eine regionale Vertretungskörperschaft. Im US-Senat, neben dem Repräsentantenhaus Teil der Legislative, sitzen je zwei direkt gewählte Vertreter aus den Einzelstaaten. Der deutsche Bundesrat ist als Vertretung der Länder hingegen nicht als echte zweite Kammer anzusehen, weil er nicht durch Volkswahl bestimmt wird, sondern aus Beauftragten der Landesregierungen zusammengesetzt ist.

## Konkurrenz, Konkordanz, Verhandlung

In modernen Demokratien können auch Entscheidungsprozesse und Regierungsstil unterschiedlich strukturiert sein.

– In der **Konkurrenzdemokratie** werden Konfliktregelungen und Entscheidungen wesentlich vom Mehrheitsprinzip und vom Wettbewerb der politischen Parteien geprägt. Ausgangspunkt ist die Vorstellung, dass der Wettbewerb von Eliten bei Wahlen zu klaren Alternativen und zur Ausbildung eines Zweiparteiensystems führt. Ferner wird davon ausgegangen, dass als Ergebnis dessen eine stabile und effektive Mehrheitsregierung entsteht, die eine starke Opposition als Regierungsalternative gegenübersteht.

Das Musterbeispiel für diese Form der Wettbewerbsdemokratie ist das britische Regierungssystem. Vorteile der Konkurrenzdemokratie bestehen in der Struktur klarer Alternativen und der Chance effektiven Regierens. Nachteile sind in tief greifenden Politikwechseln zu sehen und in der Gefahr, dass Mehrheiten über Minderheiten dominieren.

– In der **Konkordanzdemokratie** werden Konfliktregelungen und politische Entscheidungen weniger über den Wettbewerb als vielmehr über Verhandlung, Kompromiss und Proporz gesucht. Alle wichtigen sozialen Kräfte und politischen Gruppen einer Gesellschaft sollen an der Willens- und Entscheidungsbildung beteiligt werden.



Die Konkurrenzdemokratie Großbritanniens zeigt sich optisch im Unterhaus, wo die Abgeordneten der Regierungspartei den Abgeordneten der Opposition direkt gegenüber sitzen. Unterhaussitzung im Februar 2017



In der Schweizer Konkordanzdemokratie werden in den Landsgemeinden politische Entscheidungen in einer Bürgerversammlung unter freiem Himmel diskutiert und per Abstimmung entschieden, wie hier in Glarus, 2005.

Konkordanzdemokratien fanden oder finden sich in der Schweiz, in Österreich, in Belgien und den Niederlanden. Ihre Vorteile bestehen in der Integration aller gesellschaftlichen (ethnischen, sprachlichen, kulturellen und religiösen) Gruppen, ihrer Repräsentation auf der politischen Entscheidungsebene und im Schutz von Minderheiten. Nachteile liegen im langwierigen Aushandlungsprozess, im hohen Bedarf an Konsensbildung und im Entscheidungsergebnis, das häufig einen Kompromiss auf kleinstem gemeinsamem Nenner darstellt.

Reine Formen der Konkurrenz- und Konkordanzdemokratie kommen in der politischen Wirklichkeit nicht vor: „Demokratien sind sämtlich von Konkurrenz und Konkordanz bestimmt und unterscheiden sich allein im Mehr oder Weniger an Wettbewerb und Aushandeln“, so der Politologe Rainer-Olaf Schultze. Generell lässt sich in allen liberalen Demokratien ein wachsender Stellenwert von Verhandlungssystemen und Konsenslösungen beobachten:

In **Verhandlungsdemokratien** werden der Parteienwettbewerb und Mehrheitsverfahren überlagert durch ein auf Verhandlung und Konsensfindung abgestelltes Netzwerk von Entscheidungsträgern aus Politik, Verwaltung und Interessengruppen. Ziel der Bemühungen ist dabei, Verhandlungspakete so zu schnüren, dass alle Beteiligten, den auf diesem Wege erarbeiteten Ergebnissen zustimmen können.

Verhandlungsdemokratien kommen dort vor, wo die politische Macht geteilt ist, sodass Mehrheitsentscheidungen nicht zustande kommen oder zu hohe Kosten verursachen würden. In diesem Fall wird die Suche nach einem umfassenden Konsens in einzelnen Sachfragen als zielführender erachtet.

Formen der Verhandlungsdemokratie finden sich im kooperativen Föderalismus (Bund-Länder- und Länder-Länder-Verhältnis), in Mehrparteiensystemen und in Koalitionsregierungen. Eingesetzt werden sie auch in korporatistischen Strukturen der Beteiligung, in denen eine Regierung mit Interessengruppen und Wirtschaftsverbänden verhandelt, sowie in sogenannten Runden Tischen von politischen Kräften und gesellschaftlichen Interessengruppen.

Die Vorteile der Verhandlungsdemokratie bestehen darin, dass auch in komplexen politischen Regelungsfeldern Lösungen erzielt werden können. Problematisch ist, dass es bei vielen Verhandlungsprozessen an Transparenz und Kontrolle mangelt. Wenn zudem verbindliche Entscheidungen außerhalb der dafür vorgesehenen Parlamente getroffen und legitimiert werden, gefährdet dies das Prinzip der repräsentativen Demokratie.

## Repräsentative und direkte Demokratie

Die moderne Demokratie ist eine repräsentative Demokratie. Sie beruht auf einer Stellvertretung auf Zeit. Repräsentanten werden vom Volk in Repräsentativkörperschaften, in Parlamente und Versammlungen, gewählt, um dort die politischen Entscheidungen zu beraten und zu treffen. Der Volkswille drückt sich dabei vor allem in Wahlen aus.

Aber die Volksouveränität muss sich nicht auf diesen periodischen Wahlakt beschränken; auch in der repräsentativen Demokratie können die Bürgerinnen und Bürger anders, direkter Einfluss nehmen und zwar nicht nur auf Personalentscheidungen, sondern auch auf Sachentscheidungen.

Formen direkter Bürgerbeteiligung finden sich in modernen Demokratien auf verschiedenen Ebenen. Auf der untersten, der kommunalen Ebene sind sie in Gestalt von Planverfahren, Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden möglich. Hier haben sich bürgerliche Elemente der stadtrepublikanischen Tradition erhalten.

Auf der mittleren Ebene föderalistisch organisierter Demokratien – in Deutschland und den USA beispielsweise auf der Ebene der Bundesstaaten bzw. Länder – gibt es Verfahren zur direkten Beteiligung in sogenannten Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheiden. Hierbei handelt es sich um Instrumente der Volksgesetzgebung.

Mittels einer Volksinitiative kann eine bestimmte, in der Verfassung festgelegte Zahl von Wahlberechtigten eine Gesetzesvorlage beim Parlament einbringen. Beschränkungen hinsichtlich des Gegenstandes, etwa der Ausschluss finanziärer Initiativen, hängen von den konkreten Verfassungsbestimmungen des jeweiligen Bundeslandes ab.

Durch ein Volksbegehren lässt sich sodann ein Volksentscheid herbeiführen, zum Beispiel, wenn das Parlament eine Gesetzesvorlage der Volksinitiative nicht beschließt. Volksbegehren und Volksentscheid bedürfen, wollen sie erfolgreich sein, der qualifizierten Mehrheit eines zuvor festgelegten Quorums von Wahlberechtigten.

## Direkte und repräsentative Demokratie

Worin sie sich unterscheiden

	<b>Direkte Demokratie</b>	<b>Repräsentative Demokratie</b>
<b>Herrschaftsausübung</b>	Ständige unmittelbare Beteiligung der Aktivbürgerschaft an der Staatstätigkeit durch Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksabstimmungen.	Mittelbare Beteiligung der Bürger an der Staatstätigkeit durch Wahl einer Repräsentativkörperschaft (Parlament), die für die Dauer der Wahlperiode in Vertretung des Volkes handelt.
<b>Mandat</b>	Imperatives Mandat: Die von den Bürgern bestellten Funktionsträger sind an deren Weisungen und Aufträge gebunden. Sie können wieder abberufen werden.	Freies Mandat: Die gewählten Vertreter sind an keine Aufträge und Weisungen gebunden. Sie sollen stets die Erfordernisse des ganzen Volkes mitbedenken.
<b>Demokratieauffassung</b>	Die Träger des Volkswillens sind mündige Bürger mit ausreichender Kompetenz in politischen Urteilen (dank Bildung, Zugang zu Informationen und demokratischem Bewusstsein).	Die wichtigen politischen Fragen sind zu komplex, um sie von Laien entscheiden zu lassen. Direkte Demokratie birgt die Gefahr, von Demagogen missbraucht zu werden.

Bergmoser + Höller Verlag AG, Zahlenbild 95 090

Neben diesen plebisitzären Instrumenten der Volksgesetzgebung finden sich als Formen der direkten Demokratie auch Volksbefragungen (Referenden), in denen Regierung und Parlament das Volk über wichtige Gegenstände und Themen befragen können. Zu unterscheiden sind bindende und konsultative Referenden, die nur beratenden Charakter haben. Auch ist – je nach Verfassungslage – über Volksinitiativen die Einbringung von Willenserklärungen (Resolutionen) oder Appellen allgemeiner Art möglich.

Die zentrale, national- oder bundesstaatliche Ebene wird beherrscht von den Institutionen der repräsentativen Demokratie. Instrumente direkter Bürgerbeteiligung auf zentralstaatlicher Ebene gibt es jedoch beispielsweise in Ländern wie Italien, Frankreich, Irland, Australien, Neuseeland und Dänemark sowie in einigen Ländern Ost- und Mitteleuropas.

Direktdemokratische Verfahren erweitern die Beteiligungschancen der Bürgerinnen und Bürger, erhöhen die Integrationsfähigkeit und befördern die Legitimität des demokrati-

### Qualitätskriterien direktdemokratischer Verfahren

Direkte Demokratie heißt, knapp gesagt, dass die Stimmberechtigten nicht nur Personen wählen, sondern auch über Sachfragen entscheiden können. Es wäre indessen zu einfach, weltweit die Volksabstimmungen über Sachfragen statistisch zu erfassen und aus einer Zunahme den Schluss zu ziehen, die Stimmberechtigten hätten mehr über ihr eigenes Schicksal zu sagen. Sachabstimmungen allein machen noch keine direkte Demokratie. Um die Frage nach dem tatsächlichen Ausmaß der politischen Partizipation zu klären, ist der Blick auf das Detail notwendig. [...]

Das erste wichtige Unterscheidungskriterium, wenn man Sachabstimmungen analysiert, ist jenes der Auslösung. Wer hat die Kompetenz, einen Gegenstand zur Volksabstimmung zu bringen? Nur die politische Mehrheit oder auch eine Minderheit? Man spricht deshalb von Referenden „von oben“ und Referenden „von unten“. [...]

Ein zweites Unterscheidungskriterium ist der Zeitpunkt des Volksentscheids. Erfolgt er, bevor der eigentliche Sachentscheid getroffen ist, oder werden die Stimmberechtigten erst zu den Urnen gerufen, nachdem der Entscheid schon gefällt worden ist? [...]

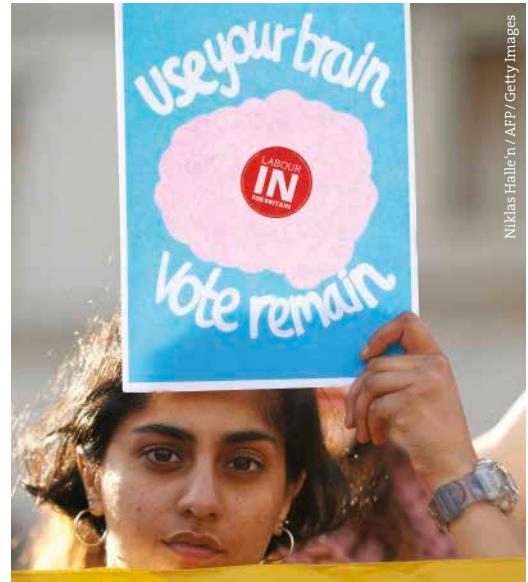
Im zweiten Fall kann man kaum von verstärkter Partizipation sprechen. Weitere Unterscheidungskriterien sind die Bestimmung des Abstimmungsgegenstandes (nur durch die Staats-

organe oder auch durch Stimmberechtigte?), das Verfahren der Abstimmung (gesetzlich geregelt oder ad hoc festgelegt?), die Verbindlichkeit des Ergebnisses (dezisiv oder bloß konsultativ?) sowie das Ausmaß der Kontrolle der Abstimmung durch die Regierung. Besieht man sich die direktdemokratische Praxis in einem bestimmten Staat, so scheint es sinnvoll, zwischen direkter Demokratie als Routineverfahren und direkter Demokratie als Ausnahmeverfahren zu unterscheiden.

Stellt man hohe qualitative Anforderungen an die direkte Demokratie, so liegt deren Kern darin, dass eine politische Minderheit auch gegen den Willen der Mehrheit mit ihrem Anliegen an die Stimmbürgerschaft gelangen kann. [...]

Direkte Demokratie ist nie Alternative, sondern immer Ergänzung, Korrektiv, Balancierung der repräsentativen Demokratie. [...] Die repräsentative Demokratie ist gewissermaßen das „Betriebssystem“, ohne das die Programme „Demokratie“ und „direkte Demokratie“ nicht lauffähig sind. Repräsentative Demokratie ist keine – von der direkten Demokratie aus betrachtet – Demokratie 2. Klasse, sondern die Voraussetzung jeder Art von Demokratie. [...]

Silvano Moeckli, „Sachabstimmungen machen noch keine direkte Demokratie“, in: Karl Schmitt (Hg.), Herausforderungen der repräsentativen Demokratie, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2003, S. 103ff.



In direktdemokratischen Verfahren entscheiden die Bürgerinnen und Bürger unmittelbar über sie betreffende Fragen und übernehmen damit auch die Verantwortung für deren Folgen. In London demonstrieren Befürworter und Gegner des „Brexit“ 2016 anlässlich des Volksentscheids über den Verbleib Großbritanniens in der Europäischen Union.

schen Systems. Sachentscheidungen werden direkt von den Bürgerinnen und Bürgern getroffen, die damit in die politische Verantwortung eintreten und diese – auch im Fall des Scheiterns einer Initiative oder des Unterlegenseins bei einem Referendum – nicht auf ihre Repräsentanten abwälzen können.

Formen direkter Demokratie bringen jedoch erfahrungsgemäß nicht immer eine hohe Beteiligung der Bürgerschaft mit sich. Manchmal sind es nur einige wenige Aktivisten, die sich der Instrumente direkter Demokratie bedienen, um ihre Interessen durchzusetzen. Zudem stehen Formen direkter Demokratie in einem Spannungsverhältnis zu den Institutionen der repräsentativen Demokratie.

Die Praxis zeigt, dass direktdemokratische Verfahren vor allem in der Konkordanzdemokratie, in der alle wesentlichen Entscheidungen durch den Konsens nahezu aller relevanten politischen Gruppen getroffen werden, ein sinnvolles Korrektiv darstellen. Die Schweiz ist ein solches Beispiel.

In Konkurrenzdemokratien mit einer starken Stellung des Parlamentes und zwei großen Parteiengruppierungen, die um die Mehrheit bei Wahlen werben, wie etwa in Großbritannien, sind direkte Formen der Demokratie dagegen selten. Ein Beispiel ist das Referendum vom Sommer 2016 über den Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union.

Auch in Konkurrenzdemokratien finden sich direktdemokratische Verfahren, beispielsweise in (semi)präsidentiellen Demokratien, wenn sich der Inhaber der Präsidentschaft in wichtigen Fragen der Zustimmung der Bevölkerung versichern will. So lehnten die Franzosen 2005 in einem Referendum mehrheitlich die Annahme eines Vertrages über eine europäische Verfassung ab.

Direktdemokratische Verfahren können in eine Konkurrenz zum repräsentativen parlamentarischen Entscheidungsprozess geraten. So war in Großbritannien umstritten, ob der Referendumsergebnis über den „Brexit“ der Bestätigung durch das Parlament bedarf. Auf eine Klage hin entschied der britische Supreme Court im Januar 2017 zugunsten einer Mitentscheidung der Abgeordneten. Auch kann das Verhältnis von Referenden zu den grundlegenden Menschen- und Grundrechten problematisch werden – beispielsweise dort, wo die Glaubens- oder Meinungsfreiheit berührt wird.

Ein unbestreitbarer Vorteil direkter Demokratie ist, dass Bürgerinnen und Bürger unmittelbar Entscheidungen fällen und damit auch Verantwortung für deren Folgen übernehmen. Mit der Sachabstimmung tritt neben die Wahl von Abgeordneten ein bedeutsames Element der Politikgestaltung. Es dient auch zur Kontrolle und Korrektur der Gesetze, die durch Institutionen der repräsentativen Demokratie beschlossen wurden.

Doch belegen empirische Untersuchungen, dass sich nicht alle Erwartungen, die mit direktdemokratischen Verfahren verbunden werden, erfüllen lassen. So ist die Teilnahme an Volksabstimmungen in der Regel keinesfalls höher, vielmehr wesentlich niedriger als bei allgemeinen Wahlen. Wie bei Wahlen so beteiligen sich auch bei Referenden überwiegend Angehörige der Mittel- und Oberschichten der Bevölkerung. Und es sind vor allem Parteien sowie durchsetzungstarke Interessen- und Minderheitengruppen, die Referendumsprozesse zu nutzen wissen. Beobachtbar ist weiterhin, dass die parlamentarische Opposition plebisztäre Verfahren für ihre Zwecke zu instrumentalisieren versteht und damit die Parlamentsarbeit und den direkten Parteienwettbewerb schwächt.

Schließlich lässt sich empirisch feststellen, dass die Annahme, Volksabstimmungen könnten Blockaden der repräsentativ verfassten Politik aufbrechen, kaum aufrechtzuerhalten ist. Denn Referendumsergebnisse bestätigen vielfach den Status quo.

Generell sind Volksabstimmungen für die Politikgestaltung weniger relevant als allgemein angenommen wird. In der Schweiz, traditionell das Land direkter Demokratie, treten über 90 Prozent der parlamentarischen Entscheidungen auf der Bundesebene ohne Volksabstimmungen in Kraft.

Als wirkungsmächtig haben sich Referenden allerdings dort erwiesen, wo es um die Frage der Abtretung von nationalstaatlicher Souveränität an die EU ging. Norweger und Schweizer stimmten (1994 und 2001) gegen den Beitritt zur EU, in Frankreich und den Niederlanden lehnten die Bürger und Bürgerinnen 2005 den EU-Verfassungsvertrag ab.

Das bundesdeutsche Grundgesetz legt ein starkes Gewicht auf die repräsentativen Komponenten. Hierfür sind in erster

Linie historische Gründe verantwortlich. Der Parlamentarische Rat, der 1948/49 die Verfassung ausarbeitete, wollte Lehren aus dem Scheitern der Weimarer Republik ziehen, verzichtete daher auf plebiszitäre Elemente und verfolgte vorrangig die Absicht, das parlamentarische Regierungssystem mit einer herausgehobenen Stellung des Kanzlers („Kanzlerdemokratie“) zu stärken.

Das Grundgesetz hat in seinem Artikel 20 zwar prinzipiell festgehalten, dass die Staatsgewalt „vom Volke in Wahlen und Abstimmungen“ ausgeübt wird, vorgesehen sind Volksentscheide aber bislang nur bei Maßnahmen zur Neugliederung des Bundesgebietes, und zwar in den davon betroffenen Ländern (Artikel 29GG). Anders sieht es auf der Ebene der Länder und Kommunen aus, wo es zahlreiche, in den letzten Jahrzehnten ausgeweitete und praktizierte Formen direkter Demokratie gibt.

## Mittler für die Politik

Die Bürgerinnen und Bürger bringen sich in der Demokratie nicht alleine in Wahlen und Abstimmungen zu Gehör. Im Miteinander-Reden und Miteinander-Handeln wird bürger-schaftliche Öffentlichkeit ausgebildet. Gerade in einer entwickelten und lebendigen Demokratie gibt es Initiativen, Organisationen, Verbände und Vereine, in denen sich Menschen engagieren und für ihre Belange eintreten.

Diese Form der Öffentlichkeit ist auch meinungsprägend für politische Entscheidungsprozesse. Die Zivilgesellschaft bekundet auf diese Weise ihren politischen Willen, der dann auf den formalen Verfahrenswegen demokratischer Institutionen Entscheidungsprozesse beeinflussen und strukturieren kann. Die moderne Demokratie lebt davon.

Dort, wo die etablierten Institutionen der repräsentativen Demokratie eine zu große Distanz zu den Bürgern einnehmen oder wo Strukturen zu erstarren drohen, können Zivilgesellschaft sowie Bürgerinnen und Bürger Veränderungen im politischen System und bei gesellschaftlichen Belangen bewirken. In diesem Zusammenhang ermöglichen die mo-

dernen Kommunikationsmedien und die digitalen sozialen Netzwerke neue Mobilisierungs-, Protest- und Organisationsformen der Zivilgesellschaft.

Im Prozess der Willensbildung und Vermittlung von Politik sind traditionell zwei Institutionen der Demokratie von besonderer Bedeutung: die Parteien und die Medien.

### Parteien

Parteien sind immer wieder als „Transmissionsriemen“ zwischen Bürgerschaft und Staat, zwischen der Gesellschaft und den Institutionen des Regierungssystems bezeichnet worden. In der Tat verdichten die Parteien Meinungen, Bedürfnisse und Interessen, die in der Gesellschaft existieren, und speisen sie in die politischen Beratungs- und Entscheidungsprozesse ein.

Deshalb müssen sich die Parteien innerhalb ihrer eigenen Organisation nach demokratischen Grundsätzen richten und über die Herkunft ihrer Finanzmittel Auskunft geben. Zugleich müssen die Parteien „responsiv“ sein, das heißt auf die Belange der Gesellschaft und der Menschen hören und versuchen, Antworten auf Probleme zu geben.

Das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland hat den Parteien in Artikel 21 einen privilegierten Platz im Prozess der Willensbildung eingeräumt. Problematisch kann die Stellung der Parteien werden, wenn sie ihre Aufgaben entweder nicht oder zu umfassend erfüllen.

Das Erstere ist der Fall, wenn sie die gesellschaftlichen Präferenzen missachten und sie nur unzureichend vertreten. Der zweite Fall tritt ein, wenn Parteien eine zu beherrschende Rolle im Prozess der demokratischen Willensbildung verkörpern und ihre Rekrutierungsfunktion für das politische Führungspersonal überdehnen. Die Demokratie lebt von gleichen Zugangschancen zu Ämtern und Mandaten, wenn diese aber weitestgehend über Parteien besetzt werden, kann der „Parteienstaat“ Zivilgesellschaft und bürger-schaftliche Öffentlichkeit erdrücken.

In den letzten Jahren haben vor allem die sogenannten Volksparteien Einbußen an Mitgliedern, Wählern und Vertrauen hinnehmen müssen. Als Massenparteien sorgten sie lange Zeit, vor allem nach dem Zweiten Weltkrieg in Westeuropa, für ein hohes Maß an politischer Integration. Denn sie banden nicht nur unterschiedliche gesellschaftliche und kulturelle



Parteien bündeln Meinungen, Bedürfnisse und Interessen der Gesellschaft und vertreten sie im politischen Beratungs- und Entscheidungsprozess. Dafür billigt ihnen das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland eine privilegierte Stellung zu. Wahlplakate vor der Wahl zum Berliner Abgeordnetenhaus 2016



picture-alliance / dpa / Marcus Brandt

In modernen Flächenstaaten sind Medien unabdingbar für die politische Meinungs- und Willensbildung. Die Pressefreiheit ist Voraussetzung für Glaubwürdigkeit und eine freiheitliche Demokratie. Die „Tagesschau“ der ARD ist die älteste TV-Nachrichtensendung Deutschlands und erreicht die größten Zuschaltquoten. Studio 2014

Strömungen, sondern auch alle sozialen Schichten in den politischen Prozess von Meinungs- und Entscheidungsbildung ein und nahmen somit die wichtige Aufgabe der Vermittlung zwischen Gesellschaft und Staat wahr.

Der Wandel in der bürgerschaftlichen Beteiligung – bevorzugtes Engagement außerhalb von Parteien, in Bürgerinitiativen, Ad-hoc-Gruppen und Protestgemeinschaften wie *Attac* und *Occupy* – haben den traditionellen Parteien ebenso zugesetzt wie die Individualisierung von Lebenslagen, die eine gemeinsame Programmarbeit auf Basis klar umrissener gesellschaftlicher Milieus kaum noch befördern.

Das zeitigt zwei Effekte: Einmal sind aus Massenparteien Programmparteien geworden, die unterschiedliche Profile, aber immer weniger den Charakter von Mitgliedsparteien aufweisen. Zum anderen sind immer wieder neue Parteien oder politische Gruppierungen entstanden (so in Deutschland die „Grünen“, die „Piraten“ oder zuletzt die „Alternative für Deutschland“), die neue Themen, veränderte gesellschaftliche Problemlagen (etwa die Digitalisierung der Lebenswelt) sowie Unzufriedenheit und Ängste (z.B. vor Folgen der Globalisierung und der Migration) aufgreifen, um sie in die Ebenen politischer Willens- und Entscheidungsbildung zu transportieren.

Oft entstehen solche Parteien in und aus Protestbewegungen. In jüngster Zeit sind es vor allem rechtspopulistische Bewegungen, die Ängste vor Zuwanderung und sozialem Abstieg artikulieren und schüren. Sie argumentieren, dass die sogenannten etablierten Parteien und politischen Entscheidungsträger die Interessen der Bürgerinnen und Bürger nicht mehr wahrnehmen, weshalb sie (die eigene Bewegung) selbst als „unmittelbare“ und einzige legitime Stimme des Volkes anzusehen sei.

Während in den Parlamenten vieler europäischer Länder und der Europäischen Union rechtspopulistische Parteien schon seit längerem vertreten sind, scheint sich nun auch in der Bundesrepublik Deutschland mit der „Alternative für Deutschland“ eine Partei etablieren zu können, die rechtspopulistische Ansätze vertreten will.

**Donald J. Trump** 
[@realDonaldTrump](#)
 Folgen

The FAKE NEWS media (failing @nytimes, @NBCNews, @ABC, @CBS, @CNN) is not my enemy, it is the enemy of the American People!

RETWEETS 49.594
GEFÄLLT 157.423

13:48 - 17. Feb. 2017
78 Tsd. 50 Tsd. 157 Tsd.

Soziale Medien bieten eine Plattform, die den traditionellen Medien zunehmend Konkurrenz macht oder sogar – wie dieser Tweet – dazu dient, sie zu diskreditieren.

## Medien

Das Vorhandensein von Medien ist eine unabdingbare Voraussetzung für eine freiheitliche und funktionsfähige Demokratie. Denn Massenmedien stellen die Kommunikationsmittel bereit, die unter den Bedingungen moderner Flächenstaaten eine öffentliche Meinungs- und Willensbildung erst ermöglichen.

Damit diese ungehindert vorstattengehen kann und eine Kontrolle der Regierenden durch die Öffentlichkeit sicher gestellt ist, muss die Freiheit der Presse gewährleistet sein. Medien können zum Problem werden, wenn sie über ihre Marktmacht oder über staatliche Einflussnahme einseitig die öffentliche Agenda bestimmen, um so Einfluss auf die Bürgerinnen und Bürger zu nehmen.

Medien prägen das Bild der Politik in der Öffentlichkeit. Unterschiedliche Anbieter auf dem Medienmarkt konkurrieren dabei um die Gunst der Nutzerinnen und Nutzer. Dabei kann ein Bild demokratischer Prozesse entstehen, das mehr dem Wunsch, nach medialer Aufmerksamkeit entspricht als den realen Abläufen und Funktionsbedingungen demokratischer Politik.



Politik lebt von der Kommunikation. Wirkungsvoll ist weiterhin das direkte Miteinander-Reden. Sigmar Gabriel (SPD) beantwortet während eines „Townhall-Meetings“ in Gelsenkirchen im August 2016 Fragen von Bürgerinnen und Bürgern.

Medien geraten unter dem Diktat von Auflagen und Einschaltquoten in die Gefahr, weniger auf politische Information und investigativen Journalismus zu setzen als auf Unterhaltungsformate und Formen reißerischer Berichterstattung. Der Hang zu Skandalisierung, Dramatisierung und Personalisierung appelliert dann vor allem an Emotionen und lässt Argumente und politische Positionen zurücktreten. So wird ein höchst einseitiges Bild vermittelt, das dem Verständnis der Menschen für die demokratischen Prozesse genauso wenig förderlich ist wie dem sachbezogenen Aushandeln von Kompromissen durch die politischen Entscheidungsträger.

Die traditionellen audiovisuellen und Print-Medien haben in jüngster Zeit bei vielen Menschen an Vertrauen und Glaubwürdigkeit verloren. Manche meinen sogar, diese Medien seien von der Politik „gelenkt“ und reflektierten jedenfalls nicht mehr das, was die Menschen bewegen.

Anstelle der bekannten, traditionellen Medien, Zeitungen und Fernsehanstalten, bevorzugen viele die sogenannten sozialen Medien. Aber auch Blogs, Webseiten bekannter Persönlichkeiten mit regelmäßigen Einträgen, werden größere Glaubwürdigkeit beigemessen. Ein Beispiel ist der Blog des Satirikers und Politikers Beppo Grillo, dessen Fünf-Sterne-Bewegung 2013 in das italienische Parlament einzog. Politische Kommunikation und politische Öffentlichkeit verändern sich mit diesen neuen Medien grundlegend – eine Herausforderung für die Demokratie.

## Digitale Demokratie

Das Internet ist nicht nur eine technologische Revolution des Marktes, auf dem Waren und Dienstleistungen getauscht und Informationen zugänglich gemacht werden. Darüber hinaus stellt es eine Chance, aber auch eine Gefahr für die politische Kommunikation dar.

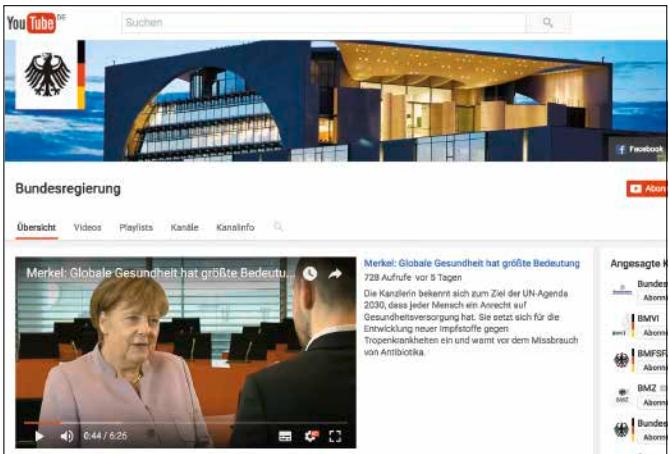
Mit der Aussicht auf eine „digitale“ oder „elektronische“ Demokratie scheinen völlig neue Strukturen der Meinungs-, Willens- und Entscheidungsbildung möglich zu werden, die die Gleichheit der Beteiligungschancen erhöhen und so potenziell geeignet sind, die bisherigen Strukturdefizite öffentlicher Kommunikation zu überwinden.

Diese Erwartung geht von der Annahme aus, dass theoretisch jeder/jede zum Internet Zugang hat und es interaktiv, in wechselseitiger Kommunikation genutzt werden kann. Auf diese Weise entsteht ein öffentlicher Raum, der in seiner egalitären Struktur der athenischen Agora nahe kommt. Vollkommene Transparenz erscheint genauso möglich wie allumfassende Beteiligung.

Doch so hoch die mit dem Internet verknüpften Erwartungen auf eine gleichberechtigte politische Kommunikationskultur sind, so realistisch müssen andererseits die Funktionsbedingungen eingeschätzt werden. Besonders die Vorstellung einer technologisch gestützten Beratung aller über alles, die Aufhebung aller Grenzen und sozialer Beschränkungen der Partizipation, wie sie das Konzept der *Liquid Democracy* vorsah, hat sich in der Erprobung bislang als eine kaum auf Dauer durchzuhaltende Praxis erwiesen.

So sind zum Beispiel nicht alle zu jeder Zeit willens und in der Lage, sich an Prozessen der politischen Meinungs- und Willensbildung zu beteiligen. Außerdem fordert die Notwendigkeit, politische Entscheidungen zu treffen, repräsentativ verfasste Verfahren, die Verantwortlichkeit und Kontrolle erkennen lassen. Überdies hat nicht jeder/jede Zugang zum Internet und ist fähig oder bereit, dieses in gleichem Umfang zu nutzen.

Das Problem sozialer Selektivität, die ungleiche Beteiligung aufgrund eines unterschiedlichen sozialen und kulturellen Hintergrunds, besteht nicht nur in den traditionellen Formen der politischen Partizipation (Wahlen, Abstimmungen), sondern setzt sich in der Nutzung digitaler Medien im politischen Bereich fort.



2011 eröffnet die Bundesregierung ein Internetportal auf Youtube. Dort gibt sie Interessierten aus der Netzgemeinde seither Eindrücke vom Regierungsalltag.



Netzgestützte Basisdemokratie: Der Bürgerhaushalt ermöglicht allen Einwohnerinnen und Einwohnern von Stuttgart, online eigene Ideen einzubringen.

Vor allem aber fehlt im Internet eine direkte, zwischenmenschliche Form der Kommunikation, die für die Politik des Miteinander-Redens und Miteinander-Handelns seit der antiken Demokratie als wesentlich angesehen wird. Der durch das Netz hergestellte öffentliche Raum ist ein virtueller, dem es an jener Komponente des direkten Austausches „von Angesicht zu Angesicht“ fehlt, die für die Prozesse der Meinungs-, Willens- und Entscheidungsbildung unabdingbar ist.

Ein weiterer Gesichtspunkt kommt hinzu: In den sozialen Medien lassen sich Gruppen und Netzwerke beobachten, die, teils in anonymer Weise, Politik allgemein oder Personen des politischen Lebens verächtlich machen und andere Gruppen der Bevölkerung mit Hass und Hetze überziehen. Zugleich wirken Netzwerke und Gruppen wie Filterblasen, in denen sich partikulare Meinungen und Vorstellungen etablieren und von gleichgesinnten Nutzerinnen und Nutzern wie in einer Echokammer verstärkt werden.

Elektronische Suchprogramme, die von Algorithmen der Betreiber gesteuert werden, verschärfen den Effekt selektiver Informationsaufnahme. Im Ergebnis lässt sich der Meinungsbildungsprozess sogar elektronisch beeinflussen und steuern. Die eigene Meinung wird schließlich für die alleinige Wahrheit gehalten, Rede trifft nicht mehr auf Widerrede.

Der öffentliche Meinungsbildungsprozess ist aber gerade auf den Austausch von Ansichten angewiesen. Das Internet verändert die demokratische Öffentlichkeit grundlegend. Einerseits wird die direkte, massenhafte Reaktion und Einmischung von Bürgern und Bürgerinnen möglich. Andererseits ist eine Demokratie aber immer auch auf verantwortliche Meinungs- und Entscheidungsbildungsprozesse in geregelten Verfahren angewiesen.

Das Internet ist zweifelsohne eines der wichtigsten Medien zur politischen Informationsbeschaffung geworden. Die Auswahl und die Verarbeitung von Informationen sind eine Herausforderung für die Bildung demokratischer Handlungsfähigkeit.

Digitale soziale Netzwerke bieten zudem die Chance zur schnellen und effizienten Aktivierung und Mobilisierung von Bürgerinnen und Bürgern sowie zur Organisation von Kampagnen. Neue Basis- und Protestbewegungen (im linken wie im rechten politischen Spektrum) haben zunächst als Gruppen in sozialen Netzwerken wie Facebook begonnen, konnten damit ihre Anliegen öffentlich machen, Interessierte gewinnen und schließlich auch für Aktionen auf Straßen und Plätzen mobilisieren.

Nichtregierungsorganisationen (engl.: *Nongovernmental Organisations*, kurz NGOs) wie *Transparency International*, *Human Rights Watch* oder Wahlbeobachtungsorganisationen konnten so ihr Betätigungsgebiet ausdehnen und globale Aufmerksamkeit erwecken. Mit dem Internet gewinnt die Zivilgesellschaft an neuen Aktions- und Beteiligungsformen.

Unbestritten sind auch die Vorteile des sogenannten E-Government: Verwaltungsprozesse können vereinfacht und bürgernah organisiert werden, Steuererklärungen lassen sich schon elektronisch abgeben, Ausweise über das Internet beantragen, Auskünfte digital einholen. Damit können auch administrative Abläufe transparenter gestaltet werden. Elektronische Wahlverfahren – das E-Voting – haben indes bislang nicht die erhoffte soziale Verbreiterung der bürgerschaftlichen Beteiligung bewirkt und sind zudem mit Manipulationsrisiken verbunden.

Insgesamt also erhöht das Internet die Beteiligungs- und Zugangschancen, indem es Interessierten Informations- und Bildungsangebote, Kommunikations- und Organisationsmöglichkeiten in einem zuvor nicht bekannten Ausmaß bereitstellt. Doch schafft Onlinekommunikation nicht per se eine besser informierte politische Öffentlichkeit oder gar mehr Demokratie. Blogs und Tweets können demagogisch wirken. Und der Einsatz von sogenannten *Social Bots*, automatisierten Computerprogrammen, die massenhaft vorgefertigte, vorgeblich personalisierte Beiträge in den sozialen Medien platzieren, kann in dramatischer Weise den öffentlichen Meinungsbildungsprozess verfälschen.

Damit ist die Legitimität demokratischer Wahlverfahren infrage gestellt. Noch mangelt es an zuverlässigen und technisch gesicherten Verfahren, um digitale Willens- und Entscheidungsbildungen mit jener Rationalität herbeizuführen, an der die Verfahren der repräsentativ verfassten Demokratie sich messen lassen müssen.

## „Fake News“ auf den Grund gehen

[...] „Fake News“ sind keine Falschmeldungen im eigentlichen Sinne: Sie sind nicht etwa einer Unaufmerksamkeit geschuldet, entstehen nicht infolge einer undurchsichtigen Nachrichtenlage. Sie sind im Übrigen auch keine bloßen Meinungsbekundungen. Sie geben sich als nachrichtliche Meldung; ihr Inhalt aber ist nicht objektiv, sondern manipulativ.

[...] „Fake News“ werden verfasst, um das Vertrauen in die Gesellschaft zu erschüttern und um die Funktionsfähigkeit staatlicher Organe und die Zuverlässigkeit von Amtsträgern in Zweifel zu ziehen. So soll durch ein verfälschtes nachrichtliches Lagebild eine Wahrnehmung gestützt werden, die in der realen Welt eines Fundaments entbehrt.

[...] „Fake News“ gibt es viele, sie verunreinigen den schnell fließenden Informationsfluss in den sozialen Medien zu Tausenden, ob auf öffentlich zugänglichen Twitter-Konten oder in offenen und geschlossenen Facebook-Gruppen. Inwieweit sich die Betreiber der sozialen Medien für das über ihre Netzwerke verbreitete Gift im Nachrichtenfluss verantworten müssen, unter welchen Voraussetzungen und nach welchen Kriterien sie eingreifen sollten, ist umstritten. [...]

„Das beste gegen eine Unwahrheit ist eine Gegendarstellung“, sagt [der Stuttgarter Philosoph Philipp] Hübl. Genau in diesem Sinne arbeitet „Hoaxmap“, das sich des gefälschten Informationsflusses in den sozialen Medien annimmt. Über die Plattform können sich Internetuser einen Eindruck vom Narrativ der Hetzer machen. In Retrospektive zeichnet „Hoaxmap“ nach, wo der nachrichtliche Informationsfluss zu welcher Zeit und in welcher Weise manipuliert worden ist. „Fake News“, die objektiv widerlegt worden sind, sei es durch Recherchen von Lokalredakteuren oder durch polizeiliche Nachprüfungen, haben die Gründer auf ihrer Website tabellarisch erfasst, versehen mit Quellenverweisen, einem Zeitstempel und einer geographischen Markierung. [...]

„Facebook versteht sich zwar primär nicht als Medienunternehmen, aber immer mehr Menschen beziehen darüber ihre Informationen“, sagt die Gründerin von „Hoaxmap“, Karolin Schwarz. Der Wahrheitsgehalt spielt bei den Informationen oft keine Rolle. Hübl meint dazu, der Mensch sei eigentlich ein wahrheitsliebendes Wesen. Trotzdem haben „Fake News“ Konjunktur. „Was im Netz passiert, erscheint den Leuten oft harmlos, weil es abstrakt ist“, sagt der Stuttgarter Philosoph. „Dabei kann die Wirkung, die ‚Fake News‘ auslösen, im analogen Leben schlimm sein.“

Freiheit ist vor allem ein gesellschaftlicher Befund, für den eine Voraussetzung auch die freie und unabhängige Presse ist, die für den Wahrheitsgehalt von Informationen bürgt und im Zweifel haftbar gezeichnet werden kann. Wie könnte es auch anders sein, folgt auf die Manipulation doch geistige Verengung, also auch Unfreiheit. Vor allem im linken Milieu hat nach Beobachtung Hübls anfangs eine starke Begeisterung für das Internet vorgeherrscht. Als ein sozialer und von Hierarchien freier Raum sei es vielen als ein „Freiheitswesen“ erschienen. „Wenn aber ‚Fake News‘ dazu führen, dass Menschen verfolgt werden, und wenn Hass geschürt und dadurch Wahlen entschieden werden, dann hat der Staat auch das Recht einzutreten.“

Wo gehetzt wird, da werden politische Agenden gesetzt, da wird politische Macht gewonnen. [...] „Dass bestimmte politische Gruppierungen mit Unwahrheiten versuchen, eine bestimmte politische Agenda durchzusetzen, ist kein neues Phänomen“, sagt Hübl. Neu sei nur, dass es heute viel leichter ist. Umso wichtiger seien heute grundlegende wissenschaftliche Fragen: „Hast du Gründe für deine Behauptung? Hast du Quellen für deine Behauptung?“

Matthias Hertle, „Das Kalkül von ‚Fake News‘“, in Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 14. Januar 2017

© Alle Rechte vorbehalten. Frankfurter Allgemeine Zeitung GmbH, Frankfurt.  
Zur Verfügung gestellt vom Frankfurter Allgemeine Archiv



Thomas Plaßmann/Baaske Cartoons

## Gefährden Social Bots die Demokratie?

[...] Wie funktionieren Social Bots genau? Festzuhalten ist zunächst, dass diese Programme nicht grundsätzlich schlecht sind. Sie können für die verschiedensten Zwecke eingesetzt werden, beispielsweise um journalistische Artikel von Zeitungen auf Twitter oder Facebook anzukündigen, sobald sie online erschienen sind. Oder um für Unternehmen in Form von Online-Chatprogrammen einfache Dialoge mit Kunden zu übernehmen.

In der Diskussion stehen nur solche Bots, übrigens eine Kurzform für das englische Wort Robots, also Roboter, die gezielt zur Meinungsmache eingesetzt werden. Dabei gibt es verschiedene technische Varianten. Manche Bots antworten auf Tweets zu bestimmten Themen automatisch mit Gegenargumenten. Andere verbreiten Äußerungen weiter, die eine gewünschte Meinung unterstützen.

Letzteres war vor dem Brexit-Referendum zu beobachten. Die Wissenschaftler Philip Howard und Bence Kollanyi von den Universitäten Oxford und Corvinus konnten zeigen, dass ein beachtlicher Anteil aller Tweets zu der Abstimmung durch Bots verbreitet wurde. Dazu untersuchten sie mehr als 1,5 Millionen Tweets und definierten die Verfasser dann als automatisierte Programme, wenn sie mehr als 50 Statements am Tag veröffentlichten. Die jeweils aktivsten Einzelaccounts beider Seiten, @pivotleave und @ivotesstay, waren Bots. Sie setzten keine eigenen Statements ab, sondern retweeteten jene von der Seite, die sie unterstützten.

[...] Wie groß der Einfluss der neuen Meinungsmacher tatsächlich ist und ob sie entscheidend für deren Ausgang waren, ist nach wie vor nicht klar. Auch die Auswirkungen auf das Ergebnis des Brexit-Referendums sind nicht belegt. Ein zweiter Punkt: Die Autoren weisen mehrfach darauf hin, dass es keinerlei Belege dafür

gebe, dass im amerikanischen Wahlkampf die Teams von Clinton und Trump hinter den Bots steckten.

Vieles ist also noch vage im Zusammenhang mit den Bots, was den Umgang mit den von ihnen verbreiteten Botschaften nicht erleichtert. Zumal die Accounts immer schwerer von echten Menschen zu unterscheiden sind. Hinweise gibt es zwar, etwa wenn sie die gleiche Antwort auf viele verschiedene Tweets geben oder schneller reagieren, als man eine Nachricht überhaupt lesen kann. Doch fehlende Profilbilder beispielsweise – zunächst noch ein ziemlich gutes Indiz – werden seltener. Politikwissenschaftler befürchten deshalb, dass die Nutzer bald nicht mehr unterscheiden können zwischen Wahrheit und Lüge und Fakten ignoriert werden.

Ist also die Demokratie in Gefahr? Die Frage taucht immer häufiger auf, doch noch spricht nach Ansicht von Beobachtern viel dafür, dass Social Bots und Falschmeldungen die öffentliche Meinungsbildung nicht entscheidend beeinflussen können. So zeigen Untersuchungen, dass die meisten Nutzer ihre Meinung nicht nur aufgrund von Facebook oder Twitter ändern. Auch müssten Politiker damit rechnen, dass die Wähler sie abstrafen, wenn sie auf solche Mittel setzen. Und schließlich haben die sozialen Netzwerke einen großen Einfluss darauf, welche Inhalte ihre Nutzer sehen. Facebook und Google haben schon angekündigt, dass Falschmeldungen künftig nicht mehr beworben werden sollen. Twitter wiederum hat offenbar die Accounts einiger Mitglieder einer ultrarechten Gruppierung geschlossen. Ob das ausreicht, um des Problems Herr zu werden, muss sich noch zeigen.

Britta Beeger, „Der Bot macht Meinung“ in Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 14. Januar 2017

© Alle Rechte vorbehalten. Frankfurter Allgemeine Zeitung GmbH, Frankfurt.

Zur Verfügung gestellt vom Frankfurter Allgemeine Archiv

## Psycho-Targeting – personalisierte Wähleransprache

Eines der Nachbeben der Wahl in den USA fuhr vielen [...] in die Knochen: [...] Besonders die unentschlossenen Wähler sollen aufgrund ihres gesammelten Verhaltens im Netz, ihrer Präferenzen und Neigungen mit individuell abgestimmten Inhalten bombardiert worden sein. Die Methoden kommen aus der digitalen Werbewirtschaft, man spricht von Mikro- und Psycho-Targeting.

[...] Die Verbindungen von allem, was unser digitales und digital dokumentiertes Alltagsleben ausmacht [...], mit der sonst entrückten Sphäre der Politiker und dem geradezu archaisch realen Gang ins Wahllokal: Es ist diese perfide erscheinende Verknüpfung der Sphären mit den Mitteln maschineller Intelligenz, diese neue Bedeutung von „Das Private ist politisch“, die nervös macht. [...] Man verbringt möglichst viel Zeit mit kostenlosen oder billigen (und nicht notwendig wertvollen) Inhalten und Kommunikationsleistungen und bekommt dafür möglichst viele Inserate zu sehen [...], bloß dass wir uns den Werbenden sehr viel persönlicher zu erkennen geben als früher.

Genau da liegt aber auch der fundamentale Unterschied zur Massenpsychologie der klassischen Werbung, auch der politischen: Es wird nicht mehr eine Botschaft an viele gesendet, sondern jedem seine eigene, aufgrund seines preisgegebenen Netzverhaltens. Da noch niemand ganz begreift, welche Auswirkungen diese Umkehrung in den nächsten Jahren haben wird, wäre es sehr voreilig, alle Bedenken gegen die Übertragung jener neuen Marketingmethoden auf die demokratische Politik jetzt schon für naiv oder übertrieben zu halten.

Vielen Kritikern reicht es ja schon, dass Parteien solche Methoden aufgrund psychografischer Internet-Profile überhaupt ausprobieren, selbst wenn ihre Wirkung auf die einzelne Wahlentscheidung, was in der Natur der Sache liegt, nicht nachweisbar ist. [...]

[D]ie Adressaten selbst der perfiden Onlinewerbung und Fake News sind immer noch autonome Bürgerinnen und Bürger, die erst mit ihren eigenen Beschäftigungen und Daten die Botschaften anlocken. Und die natürlich auch selbst ihre Wahlentscheidung treffen. Das heißt nicht, dass Radikalisierung und Internetgebrauch nicht zusammenhängen. Aber [Michał Kosinski, ein Forscher, der mit seinen Studien Rüstzeug fürs Psycho-Targeting liefert] [...] glaubt deswegen auch nicht an die fremdbestimmte „Echokammer“ oder „Filterblase“: „Sie wird von uns geschaffen, nicht allein von der Technologie. Es stimmt, wir lieben es, Dinge anzuschauen, die unsere Sichtweise bestätigen. Aber man ist immer einen Klick entfernt von völlig entgegengesetzten Meinungen.“

Wenn Wahlentscheidungen sich immer weiter Konsumptionen anpassen, stecken darin politische Risiken, kein Zweifel. Aber gerade die multioptionalen Bedingungen der pluralistischen Gesellschaft könnten auch die Grenzen der politischen Manipulation sein. Einfacher gesagt: Wir kaufen ja auch sonst nicht alles, was uns Anzeigen anbieten.

Johann Schloemann, „Griff in den Kopf“, in: Süddeutsche Zeitung vom 10./11. Dezember 2016

## Erschwernisse demokratischen Regierens

Ein demokratisches Regierungssystem hat zwei Funktionen zu erfüllen.

- Effizienz: Es soll Probleme lösen und allgemein verbindliche Entscheidungen fällen.
- Legitimität: Es soll den Willen des Volkes berücksichtigen und die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger gewährleisten.

Optimale Problemlösung, die Berücksichtigung möglichst vieler Interessen (institutionelle Responsivität) und bürgerliche Partizipation befinden sich, wie die Praxis zeigt, allerdings nicht selten in einem Spannungsverhältnis.

Da ist zunächst das **Problem der Überforderung**. In Konkurrenz um die demokratische Macht überbieten sich Parteien, Gruppierungen oder einzelne Personen bei Wahlen zuweilen gegenseitig mit Versprechungen, um die Stimmen der Wählerschaft zu gewinnen. Doch gelingt es den Wahlsiegern, einmal im Amt, kaum noch, alle Versprechen einzulösen, weil die Zwänge der Realität es nicht zulassen.

Gleichzeitig scheuen sich demokratische Politiker, die Erwartungen ihrer Wählerinnen und Wähler zu enttäuschen und ihre Versprechungen zu korrigieren, weil sie den Machtverlust bei nachfolgenden Wahlen fürchten. Die Demokratie steht so immer in der Gefahr, sich selbst zu überfordern, die Bürgerinnen und Bürger zu enttäuschen und deshalb Vertrauen und Zustimmung zu verlieren.

Hinzu tritt das **Effizienzproblem**. Der Prozess demokratischer Beratung und Entscheidung braucht Zeit. Einerseits

wollen die vielen unterschiedlichen Meinungen und Interessen der Einzelpersonen und Verbände gehört und möglichst auch berücksichtigt werden. Andererseits ist gerade der formale Entscheidungsprozess in einer föderal organisierten, gewaltenteiligen Demokratie so komplex, so mit Hürden und Blockaden versehen, dass schnelle Entscheidungen eher die Ausnahme als die Regel sind.

Weil demokratische Entscheidungsprozesse zu ihrer Legitimierung auf der Beteiligung möglichst vieler Individuen, Gruppen und Parteien beruhen, ähneln sie nach einem Vergleich des deutschen Soziologen und Nationalökonom Max Weber (1864–1920) dem „beharrlichen Bohren dicker Bretter“. Das „Politik machen“ in der Demokratie bedarf daher neben der Leidenschaft ganz besonders auch des Augenmaßes und der Geduld.

Da die Demokratie Probleme, seien es wirtschaftliche, soziale oder andere, nicht immer schnell und effizient zu lösen in der Lage ist, wird die Frage nach politischer Führung bedeutsam. Auch eine Demokratie ist, besonders in Krisen- und Umbruchzeiten, ohne politische Führung nicht funktionsfähig. Deshalb kommt es entscheidend auf die Auswahl des politischen Führungspersonals an. Wichtig ist aber auch, dass die Institutionen der Demokratie, wo es notwendig ist, Führung und Entscheidungsfähigkeit des politischen Systems zulassen.

Konkurrenzdemokratien, die auf klaren Alternativen zwischen politischen Parteien und auf Mehrheitswahlrecht basieren, tun sich hier leichter. Konkordanzdemokratien, auch ausgeprägt föderalistische Demokratien – wie beispielsweise die deutsche – sind entschieden schwerfälliger. Das eine muss nicht schlechter als das andere sein, die Unterschiede müssen nur für die Entscheidungsprozesse und ihre Beurteilung, nicht zuletzt durch Medien, Bürgerinnen und Bürger, beachtet und in Rechnung gestellt werden.



Gerhard Mester / Baaske Cartoons

HANS VORLÄNDER

# Entwürfe globaler Demokratie

**Die Globalisierung und überregionale Problemlagen haben die Demokratie vor große Probleme gestellt. Denn sie erfordern politisches Handeln außerhalb nationalstaatlicher Grenzen, während Demokratien lange Zeit nur nationalstaatlich organisiert waren. Lassen sich Demokratien staatenübergreifend etablieren? Die Zweifel nehmen zu, wie auch die Kritik an der Europäischen Union zeigt. Welche Konzepte globalen Regierens zeigen Möglichkeiten demokratischer Prozesse auf?**

Ökonomische, technologische und kommunikative Prozesse überschreiten zunehmend die mehr oder minder künstlichen Grenzen von (National-)Staaten. Damit sind auch die Probleme und der politische Regelungsbedarf in den überstaatlichen Bereich hineingewachsen. Global vernetzte Ökonomien eröffnen einen relativ eigenständigen transnationalen Raum, in dem Politik weitestgehend durch Kooperation zwischen Regierungen betrieben wird.

Diese Formen des Regierens jenseits des demokratischen Nationalstaates finden aber ohne eine direkte demokratische Legitimation statt. Daraus erwachsen Befürchtungen, dass die ursprünglich territorial gebundene und begründete parlamentarisch-repräsentative Demokratie an Substanz verliert, während die Gestaltungsmacht staatenübergreifender Politik ohne direkte demokratische Legitimation wächst.

Es gibt Überlegungen, wie diese Prozesse wieder demokratisch gestaltet werden könnten.

- Einer Anregung zufolge könnten die Vereinten Nationen zu einem globalen demokratischen System ausgebaut werden, das die traditionelle nationalstaatliche Demokratie durch eine demokratische Weltordnung ersetzt.

Doch ist eine solche Vorstellung illusionär. Denn für eine globale, demokratisch organisierte Weltregierung fehlt es erkennbar an institutioneller Infrastruktur. Fraglich ist nicht nur, wie die nicht-demokratischen Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen eingebunden werden sollten, sondern auch, wie es um die demokratische Legitimation und Bürgernähe einer solchen Weltregierung bestellt wäre.

Außerdem würde diese einen Weltstaat voraussetzen. Dessen Existenz scheitert aber zum einen am Wunsch der Einzelstaaten nach Beibehaltung ihrer Souveränität. Zum anderen ist aus Gründen der Sicherung individueller und politischer Freiheiten ein Weltstaat gar nicht wünschenswert.

Und schließlich hat die Geschichte der Demokratie gezeigt, dass eine gemeinsame politische Kultur, die auf einer gemeinsamen Erfahrungs- und Vorstellungsgemeinschaft ihrer Bürgerinnen und Bürger beruht, am ehesten geeignet ist, eine Demokratie zu stützen. Wenngleich es – vor allem auf Grund der modernen Kommunikationstechnologien – eine Vorform der Weltöffentlichkeit geben mag, fehlen für ein globales demokratisches Regierungssystem nahezu alle Voraussetzungen.

- Das Modell globaler zivilgesellschaftlicher Demokratie geht von einem wachsenden Einfluss transnationaler Bewegungen und Gruppierungen aus und entwickelt von dort her die Vorstellung einer globalen Basisdemokratie.

Es gibt eine Reihe von Nichtregierungsorganisationen – von *Amnesty International* über *Transparency International* bis zu *Greenpeace* – und staatenübergreifend agierenden Protestbewegungen – von *Attac* bis *Occupy* –, die mittlerweile zu wichtigen Akteuren auf der globalen Ebene geworden sind. Sie sind imstande, Weltöffentlichkeit für sich zu mobilisieren und ein Gegengewicht zu den ökonomischen *Global Players*, den weltweit agierenden großen Unternehmen und Banken, zu bilden.



Bislang sind demokratische Verhältnisse am ehesten im nationalstaatlichen Rahmen gewährleistet. Weder die Vereinten Nationen noch transnationale Nichtregierungsorganisationen verfügen über eine ausreichende demokratische Legitimation. Im Bild links die UN-Generalversammlung in New York am 3. November 2016, im Bild rechts eine Kundgebung von Greenpeace in Kopenhagen vom 20.Januar 2017





*Die EU bezieht ihre Legitimation als supranationale Einrichtung durch den vertraglichen Zusammenschluss der Nationalstaaten und durch das Europaparlament (Plenarsaal in Straßburg) als gewählte Vertretung der Bürgerinnen und Bürger. Aber auch der EU werden demokratische Defizite angelastet.*

Aber damit ist noch kein Prozess demokratisch verantwortlicher Willens- und Entscheidungsbildung und auch keine Verantwortung für entstehende Folgen politischer Entscheidungen institutionalisiert. Eine Elitenherrschaft von Aktivisten kann schwerlich demokratisch genannt werden. Dem Modell globaler zivilgesellschaftlicher Demokratie fehlt ein repräsentatives Element, das schon im nationalstaatlichen Rahmen für eine demokratische Struktur unentbehrlich ist.

– Diskutiert wird ferner ein Modell kosmopolitischer Demokratie, das auf die Herausbildung eines transnationalen politischen Raumes mit dem Entwurf eines komplexen politischen Mehrebenensystems antwortet. Hierunter wird ein mehrstufiges Institutionengefüge verstanden, das von der lokalen über die regionale, die nationalstaatliche bis zur supra- und transnationalen Ebene reicht.

Föderal organisierte Bundesstaaten sind hier das Vorbild, und ein föderalistisch aufgebautes Europa kann als Modell dienen. Kosmopolitisch nennt sich diese Demokratie, weil zugleich die Rechte der Bürgerinnen und Bürger in allgemeinen Grund- und Menschenrechten garantiert und durchgesetzt werden.

Solche Modelle globalen Regierens, globaler oder kosmopolitischer Demokratie sind Denkmodelle und Zukunftsentwürfe. Sie versuchen, Antworten auf die Herausforderungen durch die Globalisierung zu geben, übersehen dabei aber, dass die nationalstaatliche Demokratie keineswegs an das Ende ihrer Entwicklungsmöglichkeiten gekommen ist.

Auch wird vielfach vernachlässigt, dass die gesteigerte Komplexität von Strukturen und Prozessen, von Willensbildungs- und Entscheidungsverfahren, die mit solchen Modellen einhergeht, einen Verlust von Transparenz und Kontrollmöglichkeiten mit sich bringt.

Demokratische Nationalstaaten fungieren weiterhin als Krisallisierungsgerne internationaler Zusammenarbeit auf vielen ökonomischen, sozialen, sicherheits- oder umweltpolitischen Politikfeldern. Vor allem bietet die Begrenzung der Demokratie auf einen nationalstaatlichen Rahmen die Gewähr für ein dichtes Netzwerk demokratischer Institutionen, in denen sowohl die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger wie auch verantwortliches und kontrollierbares Entscheiden möglich ist.

Von daher scheinen zwei Wege realistischer zu sein, um die Welt sicherer für die Demokratie zu machen:

– Zum einen sind die Demokratisierungsbemühungen der Staaten mit nicht-demokratischen oder nur halb-demokratischen Regierungssystemen zu unterstützen. Die Förderung zivilgesellschaftlicher Entwicklungen, freier Medien und die Sicherung der Menschen- und Bürgerrechte helfen entscheidend beim Übergang von autoritären und halbdemokratischen Staaten zu entwickelten und konsolidierten Demokratien.

So kann die Anzahl der Demokratien in der Welt weiter gesteigert oder zumindest stabil gehalten werden. Das ist auch deshalb von Bedeutung, weil Demokratien, wie die historische Erfahrung zeigt, sehr viel eher bereit und in der Lage sind, Konflikte untereinander friedlich beizulegen und nicht kriegerisch auszutragen.

– Zum anderen können Demokratien ihre Handlungsfähigkeit auch in Zeiten der Globalisierung erhalten, indem sich Staaten zu regionalen politischen Verbänden zusammenfinden. Ein solcher ist beispielsweise die Europäische Union. Als Zusammenschluss von 28 (nach dem geplanten Austritt Großbritanniens 27) Staaten zeigt sie exemplarisch, wie Verfahren und Institutionen in demokratischer Willens- und Entscheidungsbildung auch jenseits eines Nationalstaates, in supranationalen politischen Verbänden, etabliert werden können.

Dabei darf nicht übersehen werden, dass demokratisches Regieren in supranationalen Einrichtungen wie der EU ein komplexer Prozess ist, der auf zwei Säulen ruht: erstens auf der Legitimation durch die Einzelstaaten, die sich mit den anderen Partnern vertraglich verbunden haben, und zweitens auf einer Legitimation durch die Bürgerinnen und Bürger, die Repräsentanten in eine gemeinschaftliche Körperschaft, in diesem Fall das Europaparlament, wählen.

Es ist aber auch deutlich geworden, wie schwierig es ist, hierfür dauerhaft die Zustimmung der Bürgerinnen und Bürger zu erhalten. Viele Probleme werden den Entscheidungen der (für schwerfällig gehaltenen) EU-Ebene angelastet. Gerne wird diese – auch von den Regierungen der Mitgliedsländer – darüber hinaus als Sündenbock für nationale Fehlentwicklungen in Anspruch genommen. Unzufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger kann sich dann in Referenden niederschlagen, so zuletzt in Großbritannien 2016 mit der Entscheidung, die Europäische Union zu verlassen und das Heil in einzelstaatlichen Problemlösungen zu suchen.

HANS VORLÄNDER

# Demokratie – in der Krise und doch die beste Herrschaftsform?



Ein Prinzip mit Knitterfalten? Durch verschiedene Entwicklungen ist die Demokratie in jüngster Zeit unter Druck geraten.

**Die Demokratie hat sich im Laufe der Geschichte immer wieder flexibel an veränderte Gegebenheiten angepasst und konnte ihre Herausforderungen und Probleme meist bewältigen. Daher scheint sie auch heute noch die bestmögliche Herrschaftsform zu sein.**

Schon seit ihrer Entstehung in der Antike stößt die Demokratie immer wieder auf Kritik und zeitweilig sogar auf Feindschaft. Gegenwärtig lassen tiefgreifende Veränderungen in Wirtschaft, Gesellschaft, Kultur und Weltpolitik den Eindruck entstehen, die Demokratie befindet sich in einer Krise. Politische Bewegungen sind entstanden, die mit Berufung auf „das Volk“ Politik und Medien fundamental kritisieren und die Funktionsfähigkeit der Demokratie in Zweifel ziehen.

Neben politischer Polemik gibt es indes auch begründete Kritik. Diese benennt Probleme, die mit der Demokratie zusammenhängen und von ihr erzeugt werden. Zuletzt sind folgende Kritikpunkte vorgetragen worden:

- Erstens wird die Komplexität und mangelnde Transparenz demokratischer Entscheidungsverfahren kritisiert. Verantwortlichkeiten seien in der Mehr-Ebenen-Demokratie, die von den Kommunen über die Länder, den Nationalstaat bis zur Europäischen Union reicht, nicht mehr erkennbar und folglich auch nicht zurechenbar und kontrollierbar.
- Zweitens werde der demokratische Prozess von Strukturen transnationalen Regierens überlagert, welche nicht oder nur unzureichend demokratisch legitimiert seien. Daraus erwachsen Entscheidungen mit nachteiligen Auswirkungen auf den Nationalstaat und den gesellschaftlichen Zusammenhalt.
- Drittens erfüllten Parteien ihre Vermittlungsfunktion zwischen der Gesellschaft und dem Staat nur unzureichend, weshalb die Bürgerinnen und Bürger ihnen das Vertrauen entzogen und ihre Mitgliedschaft aufkündigten.
- Viertens nähmen die Medien ihre aufklärende und bildnerische Aufgabe für die Politik nicht mehr wahr, Unterhaltung ersetze Information, Stimmungen trätan an die Stelle von Inhalten. Auch würden die audiovisuellen Medien und Printmedien die Wirklichkeit sowie die Sorgen und Präferenzen der Bürgerinnen und Bürger nicht mehr widerspiegeln und so bei diesen an Glaubwürdigkeit verlieren.
- Schließlich hätten die Finanzkrisen seit 2008 gezeigt, dass global agierende Investoren, Banken und Unternehmen einerseits und supranationale Regime wie die Weltbank oder die Welthandelsorganisation (WTO) andererseits die Welt „regierten“ und an die Stelle der Demokratie die Herrschaft der freien, deregulierten Märkte getreten sei. Die Globalisierung schade den nationalen Volkswirtschaften, bewirke Deindustrialisierung und schwäche die Arbeitsmärkte. Die Folge seien soziale und ökonomische Verwerfungen, eine wachsende Schere zwischen Arm und Reich, kurzum: die Globalisierung schaffe Verlierer, die auch im politischen System nicht mehr gehört würden. Populistische Bewegungen werden vielfach als Reaktion auf diese Entwicklungen angesehen, womit die Spaltung der Gesellschaft nur vertieft und die Krise der Demokratie verschärft werde.
- In der Tat ist in den letzten Jahren ein Anwachsen populistischer Bewegungen zu beobachten. So haben vorwiegend linkspopulistische Bewegungen in Südeuropa, aber nicht nur dort, die Auswüchse der Globalisierung und die Praktiken von global agierenden Wirtschaftsunternehmen und Banken massiv kritisiert und das Ende einer als „neoliberal“ bezeichneten Politik der Deregulierung von Kapital- und Arbeitsmärkten gefordert.
- Ihr Protest richtete sich auch gegen transnationale Regime wie beispielsweise den Internationalen Währungsfonds (IWF) und Treffen führender Wirtschaftsnationen. Beiden wurde die Verantwortung für diese Prozesse zugeschrieben, aber auch Intransparenz und Aushebelung demokratischer Entscheidungsprozesse (etwa bei der Aushandlung multilateraler Handelsabkommen) auf nationalstaatlicher Ebene vorgeworfen.

## Krisenerscheinungen und Krisendiagnosen

Die Kritik ist vielfach zu Krisendiagnosen der Demokratie verdichtet worden. So geht die These von der **Postdemokratie**, nach dem gleichnamigen Buch des britischen Politikwissenschaftlers und Soziologen Colin Crouch, davon aus, dass Verfahren wie Wahlen zwar nach wie vor stattfinden, sich hinter den Kulissen jedoch grundlegende Veränderungen vollzogen haben, welche die Demokratie vor allem seit den 1960er- und 1970er-Jahren gänzlich verändert hätten.

Die Bürger hätten früher einen größeren Einfluss gehabt, Parteien seien in der Bevölkerung verankert gewesen, Interessen der Arbeiter hätten sich organisieren lassen. Heute hingen würden Wahlkämpfe vor allem von PR-Experten bestimmt

und die reale Politik werde hinter verschlossenen Türen gemacht: von Regierungen und Eliten, die vor allem den Interessen der Wirtschaft dienten. (siehe „Postdemokratie“, S.55)

Diese Diagnose wird noch zugespitzt durch die These von der **simulativen Demokratie**, die der Politologe und Soziologe Ingolfur Blühdorn erstmals 2013 zur Diskussion stellte. Danach ist der gegenwärtige Zustand der Demokratie nur als ein Paradox zu beschreiben: Einerseits sind demokratische Grundnormen und Werte nach wie vor gültig; sie werden im politischen Diskurs von allen Seiten beschworen.

Andererseits nehmen Bereitschaft und Fähigkeit ab, sich davon in die Pflicht nehmen zu lassen. Dies betreffe nicht nur die wirtschaftliche Macht und die politisch-administrativen Eliten, sondern auch die anderen gesellschaftlichen Akteure, denen demokratische Normen gleichermaßen lästig wie unverzichtbar seien. Auch das demokratische und autonome Subjekt, der Bürger bzw. die Bürgerin, befreie sich von den demokratischen Zumutungen, weil verstetigtes demokratisches Engagement Kosten verursache, die unter Effizienzgesichtspunkten als nicht mehr tragbar erschienen. Stattdessen orientierten sich Selbsterfahrung und Identitätsbildung an den Leitlinien von Markt und Konsum.

Demnach ist die gegenwärtige „postdemokratische“ Konsellation nicht nur das Ergebnis von wirtschaftlicher, mediale und administrativer Macht, sondern auch die Folge eines grundlegenden gesellschaftlichen Wandels, der dafür sorgt, dass sich Bedürfnisse viel besser über den Markt als durch die Demokratie befriedigen lassen. Demokratie werde so zu einer „Als-Ob“-Veranstaltung, die Demokratie simuliere, auf sie kommt es jedoch nicht (mehr) an.

Die Entwicklungen werden auch als eine **Krise der repräsentativen Demokratie** gelesen. Repräsentative Demokratien sind relativ robuste politische Systeme und basieren auf vermittelnden, stellvertretenden Formen der Entschei-



Warenwelten und Konsum spielen in modernen Gesellschaften eine große Rolle für Selbsterfahrung und Identitätsbildung. Ökonomie und Demokratie treten dabei in ein komplexes Wechselverhältnis und stellen Herausforderungen auch an die politische Mündigkeit der Verbraucher. Hinweis auf die undemokratischen Aspekte von Freihandelsabkommen (oben) und Schlussverkauf in Köln (unten)

dungsbildung. Ein ausgeklügeltes institutionelles Arrangement politischer Ordnung organisiert den Prozess der Willens- und Entscheidungsbildung auf verschiedenen Ebenen und setzt dabei weniger auf die direkte Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger – jenseits von Wahlen – als vielmehr auf die stellvertretende Erledigung von Entscheidungs- und Kontrollaufgaben. Dabei sucht ein komplexes System wechselseitig aufeinander einwirkender Institutionen, der repräsentativen Demokratie Stabilität, Legitimität und Effizienz zu geben.

Kritischen Beobachtern gilt genau dies als zu abgehoben, zu komplex und zu entscheidungsschwach. Zudem scheint die Verkoppelung des Systems politischer Entscheidungsbildung mit der Arena der Bürgerschaft gestört zu sein. Es tut sich eine Bruchstelle der repräsentativen Demokratie auf, die als zunehmende Distanz zwischen den Bürgerinnen und Bürgern einerseits und „der“ Politik, also den „Eliten“ von Politik und Medien andererseits, wahrgenommen wird.

In diese Bruchstelle strömen Populismen ein, die wiederum Entfremdungsgefühle verstärken. Am Ende dieser Entwicklungen könnte eine Form post-repräsentativer Demokratie stehen, die sich als autoritäre Demokratie, als populistische Demokratie oder – in der Kombination beider – als autoritäre Demokratie mit populistischem Unterbau zu erkennen gibt.

### Autoritäre Formen der Demokratie

Autoritäre Formen der Demokratie überspielen das Institutio-nensystem der Demokratie durch die Herrschaft einer Person oder von Eliten. Autoritäre Demokratien beruhen zwar auf Wahlen, Inhaber der Macht zeigen dann aber eine Tendenz, in-stitutionelle Hemmungen wie Gewaltenteilung, unabhängige Justiz oder auch Freiheitsrechte zu beseitigen. In Italien voll-zog sich in der Regierungszeit des Ministerpräsidenten Silvio Berlusconi eine solche autoritäre Überformung der Demokratie. In Osteuropa sind solche Ansätze unter der Formel der „illibera-ler“ Demokratie zu beobachten. (siehe „Das neue Ungarn“, S. 57)

Diese Ansätze verbinden sich mit einer programmatischen Stoßrichtung gegen „westliche“ Demokratieverstellungen, gegen eine pluralistische, offene Gesellschaft und gegen Minderheitenrechte. Die Rechte der politischen Opposition werden eingeschränkt, die freie Presse in ihrer Arbeit behindert und Verfassungsgerichte, die den Schutz der Grundrechte gewähr-leisten und die rechtsstaatliche Kontrolle von Exekutive und Legislative sichern sollen, in ihren Kompetenzen beschnitten.

### Was ist Populismus, und worin besteht die Gefahr für die Demokratie?

Populismus ist keine Erfindung gegenwärtiger Gesellschaften. Frühe Formen eines agrarischen Populismus gehen zu-rück auf die intellektuelle Bewegung der Narodniki im zaristi-schen Russland des 19. Jahrhunderts. Auch die Bewegung der Agrarier in Nordamerika, die sich in der *People's Party* vereinte, war ein populistisches Phänomen. Die lateinamerikanischen Populismen hatten eine Blütezeit in den 1940er- und 1950er-Jahren und sind mit den autoritären Regimen von Juan Perón in Argentinien und Getúlio Vargas in Brasilien verbunden.

Während sich in Lateinamerika der Populismus in den letzten Jahrzehnten eher in linkem Gewande zeigte (etwa in Venezuela unter Hugo Chávez), wurde er in Europa seit den 1970er-Jahren zunehmend mit rechten Gruppierungen und Parteien in Verbindung gebracht. Einige von ihnen sind offen antide-mokratisch, andere verbergen ihre antide-mokratische Haltung hinter einer Fassade bürgerlicher Rhetorik. Einige rechte Parteien positionieren sich als Anti-Migranten- und zunehmend auch als Anti-Islam-Parteien, viele inszenieren sich als Protestparteien.

Zugleich spricht der Populismus der neuen Rechten fremdenfeindliche, rassistische oder nationalistische Einstellungen an und konzentriert sich auf Themen wie Migration, Kriminalität und die Wahrung nationalstaatlicher Souveränität. Diese Bewegungen sind zunehmend kritisch bis ablehnend gegenüber der Europäischen Union und der Globalisierung.

Trotz historisch unterschiedlicher Varianten des Populismus lassen sich fünf Merkmale angeben, die den Populismus charakterisieren.

- Erstens bezieht sich der Populismus sprachlich immer auf das „Volk“ und/oder auf den „kleinen Mann“ bzw. die „klei-nen Leute“, manchmal auch schlicht auf den „einfachen Bürger“.
- Zweitens konstituiert sich der Populismus mittels scharfer Abgrenzung, seine Rhetorik unterscheidet grundsätzlich zwischen „wir“ und „sie“, „oben“ und „unten“, „innen“ und „außen“.
- Drittens werden mit „sie“, „oben“, „unten“ und „außen“ kollektive Vorstellungen der Bedrohung konstruiert, die dem ei-genen „wir“ Sinn und Identität geben. Dabei gelten „wir“ als rechtschaffen, die „Elite“ als Betrüger oder Verräter.



In Lateinamerika sind Populisten eher im linken Spektrum verortet. Hugo Chávez, der in Venezuela von 1999 bis 2013 Präsident ist, beruft sich auf sozialistische und marxis-tische Vorbilder. Hier singen ihm seine Anhänger 1999 ein Ständchen zum Geburtstag.



picture-alliance / dpa | Felix Hörhager

Populisten beziehen sich sprachlich immer auf das Volk und ziehen eine scharfe Trennlinie zwischen „wir“ und „sie“. In Deutschland nutzt die Pegida-Bewegung eine Parole der Freiheitsbewegung in der DDR, um sie für ihre Zwecke zu instrumentalisieren, München, August 2016

## Die „Wahrheit“ des Populismus

Wie kann man mit jemandem diskutieren, der unter den vermeintlich völlig klaren Begriffen „Wahrheit“ oder „Demokratie“ etwas völlig anderes versteht als man selbst? Nur sehr schwer, meint [der] Linguist [...] Martin Haase, denn mitunter begegnet man Menschen, die die Sprache des Populismus sprechen. Haase lehrt romanische Sprachwissenschaft an der Universität Bamberg [und] betreibt das Blog neusperech.org [...]. [...] Wahrheit ist in erster Linie das, was die „Lügenpresse“ verschweigt, weil sie einer „Meinungsdiktatur“ unterliegt.

Die Wahrheit ist ein sehr wichtiges Konzept des Populismus, weil sie stets einfache Gewissheiten beinhaltet und nie kompliziert oder schwer zu durchschauen ist. Zudem ist die Wahrheit des Populismus stets dystopisch [im Sinne einer negativen Utopie] gefärbt und dazu angetan, Ängste zu schüren. Meistens muss etwas oder jemand „weg“ – „und zwar immer mit Ausrufezeichen!“, so Haase – damit alles wieder gut wird: [...] Was folgen soll, wenn das, was weg muss, irgendwann einmal weg sein sollte, dafür gibt es kein Konzept. Auch das ist ein Kennzeichen des Populismus: Er malt Dystopien an die Wand, hat aber kein Gegenmodell zu bieten.

Den derzeit besonders ausgeprägten Rechtspopulismus erkennt man an Forderungen wie der nach einem „Recht der Mehrheit“, der Forderung nach einem starken Staat und der Schuldzuweisung an eine Minderheit, die nicht genauer spezifiziert wird. Da werden Flüchtlinge und Einwanderer in einen Topf geworfen und mit Moslems, Islamisten und Terroristen gleichgesetzt – so genau muss man es nicht nehmen, die „Wahrheit“ darf nicht zu komplex werden. [...]

[...] [Die] Logik des populistischen Denkens [...] drückt sich in einer eigenen Sprache aus, die mit Bedeutungsverschiebungen und Umdeutungen arbeitet. Das wohl populärste Beispiel ist der allgegenwärtige „Gutmensch“, der [...] ursprünglich so viel wie „Naivling“ bedeutet. Doch im Populismus werden die Gutmenschen zu den eigentlich Bösen, weil sie „politisch korrekte“ Sprache verwenden. Politische Korrektheit ist ein weiteres rotes Tuch des Populisten, der darin seine "Meinungsfreiheit" be-

schnitten sieht – und zwar genau so: Seine eigene, vermeintlich unterdrückte Meinung, nicht die Meinung anderer, die er mit deutlich weniger Furore verteidigt.

[...] [Auch] zeigen Populisten wenig Berührungsängste mit historisch belasteten Wörtern. Ein bekanntes Beispiel ist die Forderung [...], den Begriff „völkisch“ [zu] entlasten und in die Alltagssprache zurück[zu]führen [...]. Allerdings war er dort nie: Er war als deutsche, also entlatinisierte Variante des Begriffes „national“ eingeführt worden und machte um 1940 herum Karriere in antisemitischen Kreisen, die damit all das bezeichnen wollten, was nicht jüdisch war.

Aus einem ähnlichen nationalsozialistischen Dunstkreis stammt die „Umwolkung“, mit der einst die geplante Re-Germanisierung slawischer Volksgruppen in den Ostgebieten gemeint war. Heute steht er für die Annahme, in Deutschland und Österreich sollten mittels gezielter „Überfremdung“ Deutsche zu einer Minderheit gemacht werden, die „fremd im eigenen Land“ ist. Wer der Urheber eines solchen Planes ist, darum ranken sich zahlreiche Verschwörungstheorien [...], immer jedoch ist „die Wahrheit“ schlicht und monokausal und hat mit der Weltherrschaft kleiner Elitengruppchen zu tun, die alles lenken, worüber man jedoch nicht sprechen oder schreiben darf. [...]

Der Populismus verfolgt mit seinen Sprachschöpfungen zwei Ziele, so Haase: Die Provokation einerseits und die Bestimmung des Diskurses andererseits. Insofern liegt es an uns und an den Medien, sorgsam mit Wörtern umzugehen. [...] Wenn man mit Populisten redet, solle man sich klarmachen, dass man mitunter nicht auf der gleichen semantischen Grundlage argumentiert. Da helfe nur nachfragen [...]: Was genau ist denn Ihre Wahrheit? Was verstehen Sie darunter?

Andrea Diener, „Die Sprache der Populisten“, in Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 28. Dezember 2016; Zusammenfassung eines Vortrags von Martin Haase auf dem 33. Chaos Communication Congress in Hamburg, Dezember 2016

© Alle Rechte vorbehalten. Frankfurter Allgemeine Zeitung GmbH, Frankfurt.  
Zur Verfügung gestellt vom Frankfurter Allgemeine Archiv

- Viertens lebt der Populismus von Homogenitätsbehauptungen. Unterschiede sozialer, ökonomischer, kultureller oder politischer Art gehen in den Kollektivbezeichnungen „das Volk“, „der kleine Mann“, „wir“ und „sie“ usw. unter. Die Behauptung angeblicher Homogenität legitimiert die Ansinnen des Populismus als Vertreter der „schweigenden Mehrheit“ und korrespondiert mit dem – beabsichtigten – Effekt der Ausgrenzung Anderer und der Unterscheidung zwischen „denen“ und „uns“.
- Fünftens etabliert der Populismus in allen seinen – totalitären, autoritären, demokratischen – Erscheinungsformen eine Mobilisierungsstruktur von charismatischer Leitfigur und Anhängerschaft, von – zugespitzt formuliert – Führer und Gefolgschaft.

Populismus und Demokratie beziehen sich beide auf den Begriff des Volkes. Populismus könnte so verstanden werden, als verwirkliche sich in ihm erst die Demokratie, denn diese beruht bekanntlich auf der Souveränität des Volkes. Populismus kann also eine Herausforderung für die Demokratie sein, ihr eigenes Versprechen einzulösen.

Anders – und geläufiger – ist die Vermutung, dass der Populismus die Demokratie in ihrem Kern gefährdet und letztlich auch zerstört. So verstanden, ist Populismus die pathologische Seite der Demokratie, eine Hydra, die der Demokratie wie ein Schatten folgt und in unterschiedlichen Zusammenhängen immer wieder bedrohlich ein neues Haupt erhebt.

Populistische Einstellungen und Bewegungen scheinen in demokratischen Systemen bevorzugt dann zu entstehen, wenn die Balance zwischen den beiden Pfeilern, den Repräsentanten und den Repräsentierten, „den Politikern“ und „dem Volk“ verloren gegangen ist. Das Gefühl, dass sich das Verhältnis einseitig zugunsten der repräsentativen Institutionen verschoben hat, und die Vermutung, dass Repräsentanten in einer wachsenden Distanz zu den Repräsentierten handeln, können zu populistischen Reaktionen führen.

Diese fordern als „Stimme des Volkes“ oder des „einfachen Bürgers“ die Wiederherstellung der demokratischen Komponente in unmittelbarer, nicht durch Repräsentanten vermittelte Form. Solange dies situationsbezogen geschieht und die institutionelle Verfassung der Demokratie insgesamt respektiert wird, kann Populismus als Korrektur einer aus der Balance geratenen repräsentativen Demokratie gelten. In dieser Form muss Populismus keine Bedrohung

für die Demokratie darstellen, sondern kann eher wie eine Frischzellen-Kur wirken.

Problematisch wird es dort, wo populistische Bewegungen Druck auf die Mechanismen der konstitutionellen Kontrollen und Balancen der Demokratie ausüben. In der Regel weisen sich ihre Protagonisten nicht durch großen Respekt gegenüber den Prinzipien der Gewaltenteilung und Machtverteilung aus. In der Pose von Volkstribunen reklamieren sie die Macht für „das Volk“.

Der Populismus misstraut allen Einrichtungen, die eine gewisse institutionelle Unabhängigkeit besitzen, wie sie etwa Verfassungsgerichte oder die freie Presse innehaben. Territoriale und funktionale Aufteilungen von Macht laufen einem für unteilbar erklärten Volkswillen zuwider. Mit diesem populistischen Misstrauen gegenüber den Institutionen der repräsentativen Demokratie geht oft eine Geringschätzung, bisweilen sogar Ablehnung der verfassungsmäßig garantierten Rechte von ethnischen, nationalen, kulturellen und religiösen Minderheiten einher.

Zusammengenommen können diese Einstellungen kaum als Beleg für die Fähigkeit populistischer Bewegungen zu demokratischer Erneuerung gewertet werden. Der Populismus wahrt auch dann, wenn man ihm teilweise innovative und progressive Wirkungen zuschreiben möchte, ein höchst zwiespältiges Verhältnis zur modernen, konstitutionell eingehaltenen und begründeten Demokratie.

Auch unter repräsentationstheoretischen Gesichtspunkten lassen sich Populismus und Demokratie nicht vereinbaren. Populismus basiert im Kern auf einer Illusion, dem Phantasma einer organischen Einheit des politischen Gemeinwesens (so der französische Philosoph Claude Lefort, 1924–2010).

Ein solches klar und eindeutig definiertes politisches Kollektiv lässt sich rhetorisch leicht gegen die faktisch anstrengenden und langwierigen demokratischen Prozesse in Stellung bringen. Dieser Prozess des „langsamem Bohrens dicker Bretter“ (Max Weber), mit dem gegensätzliche Interessen artikuliert und ausgeglichen werden, ist jedoch die einzige mögliche Methode, dem unhintergehbaren Pluralismus zeitgenössischer Gesellschaften gerecht zu werden.

Erleichtert wird dies populistischen Protagonisten durch die Tatsache, dass sie komplexe Probleme auf einfachste Erklärungen reduzieren – ohne sich aber zwangsläufig für deren Lösung verantwortlich zu fühlen. Dies ließ sich in Großbritannien 2016 nach der Entscheidung für den EU-Austritt bei einigen prominenten Befürwortern des Austritts beobachten.

Komplexität und Pluralismus aber leugnet der Populismus. Seine Fiktion einer homogenen politischen Einheit gebiert eine Logik, welche die Idee der Differenz und des Anderen aus dem Vorstellungshaushalt der Demokratie eliminiert. Die Idee von Einheit, Identität und politischer Gemeinschaft – unter dem Begriff der „Volksgemeinschaft“ bereits vom NS-Regime für dessen Zwecke instrumentalisiert –, wird zur Schnittstelle zwischen Populismus und Totalitarismus.

Moderne Demokratien aber müssen darauf bestehen, dass die Pluralität von Werten und Interessen nur auf dem Wege notwendig konflikthafter Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse zu einem zeitweiligen Ausgleich gebracht werden kann. Die Demokratie basiert auf der Idee einer offenen Gesellschaft, die über die politische Ebene von Fall zu Fall integriert wird, während der Populismus auf der Imagination einer geschlossenen, homogenen kollektiven Einheit beruht, die politisch im vermeintlich einheitlichen Volkswillen ihren unmittelbaren Ausdruck findet.



## Die Utopie einer homogenen Identität

[...] Die Parteien der Berliner Republik (um in Deutschland zu bleiben) sind enger zusammengerückt, auch, weil die Bedeutung ideologischer Gegensätze schwindet. Links und rechts der breit gewordenen Mitte ist Platz entstanden; links sitzt jetzt die Linke [...]. Es ist [...] [aber auch] eine rechte Alternative entstanden zum bestehenden Grundkonsens der etablierten Parteien. Bei allen Unterschieden liegt dieser Konsens darin, dass der Rechtsstaat und staatliches Handeln universalistisch ausgerichtet sind: Es geht um die Würde aller Menschen, um Gerechtigkeit für jedermann und um Gleichheit vor dem Gesetz. Gestritten wird über die Grenzen dieses Universalismus [...].

Der Rechtspopulismus denkt dagegen partikularistisch. Solidarität, Gerechtigkeit und Gleichheit gelten zunächst einmal innerhalb der eigenen Gruppe: der Nation, der Steuerzahler, des Abendlandes. Kulturen und Identitäten sollen sich nicht vermischen [...]. Das Fremde soll draußen bleiben, gerade weil die Welt so befremdlich geworden ist: der Fremde, die fremde Religion oder Lebensweise, der fremde Gedanke.

Die mal latente, mal aggressive Ausländerfeindlichkeit der Bewegung ist das auffälligste Symptom der Sorge um den Verlust der Identität. Sie muss in Abgrenzung zum Anderen gesichert und neu hergestellt werden. Das Wort „identitär“ passt da recht gut, weit über die „identitäre Bewegung“ hinaus, die annimmt, dass es unveränderliche Volkseigenschaften gibt, denen durch Vermischung die Zerstörung droht. [...]

[Doch d]ie harmonische wie homogene, von gleichen Werten getragene Gesellschaft, die da gezeichnet wird, hat es ja nie gegeben. [...]

Der Rechtspopulismus will [...] Antworten auf die Herausforderungen der Globalisierung geben. Er setzt dem Untergangsszenario eines Westens [...] die Utopie einer reinen, in sich gemeinschaftsverantwortlichen und stabilen Ordnung entgegen. [...]

Die Folie dafür ist eine in die Vergangenheit projizierte Reinheitsideologie, so wie der Marxismus eine auf die Zukunft

hin projizierte Reinheitsideologie ist. Bei allen Unterschieden denken auch die Salafisten ähnlich, wenn sie glauben, man könne die reine Zeit des Propheten Mohammed wiederherstellen. [...]

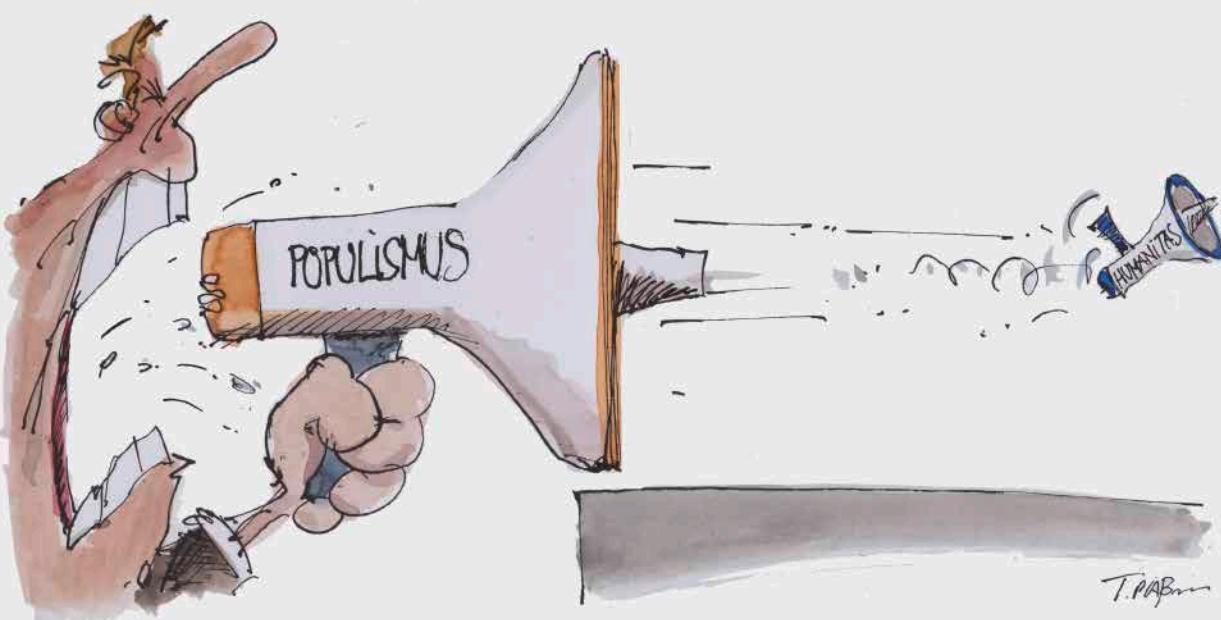
[I]hre Anhänger [...] sehen sich als Avantgarde, als mutige Minderheit im Kampf gegen das Establishment, den Mainstream, die angeblich übermächtige Affirmation. Überraschend viele Techniken der politischen Auseinandersetzung entstammen dem Repertoire der 68er-Bewegung: der Tabu- und Konventionsbruch, die Aggressivität in der Auseinandersetzung, die Unbedingtheit in der Position, die eigene Publizistik mit eigenen Verbreitungswegen. [...]

Das Ziel der Bewegung ist die autoritäre Herrschaft der Mehrheit über die diversen Minderheiten. Zum demokratischen Rechtsstaat gehört aber auch der Schutz von Minderheiten, die keine Wahlen gewinnen können – selbst dort, wo dieser Schutz die Geduld und den Geldbeutel der Mehrheit strapaziert. Der Gruppenegoismus unterscheidet dagegen zwischen Dazugehörigen und Nicht-Dazugehörigen; für die Nicht-Dazugehörigen, für Muslime zum Beispiel, kann es dann auch mindere Rechte geben. Internationale Beziehungen stehen unter Vorbehalt – erst mal ist das eigene Land dran.

[...] Man wird sich mit dem neuen Rechtspopulismus ernsthaft und langfristig auseinandersetzen müssen. [...] Es ist der Realismus-Check. Ihr wollt die Gesellschaft ändern – aber wohin? Wie soll das umgesetzt werden, was wären die Folgen? [...] Ja, eine gemischte Gesellschaft bringt Probleme mit sich, ein komplexes politisches System hat Widersprüche. Beide können aber viel besser mit Veränderungen und Krisen umgehen als eine angeblich homogene Gemeinschaft. Sie muss ihre stets bedrohte Homogenität pausenlos aggressiv verteidigen. Wer, ganz spießig, ein friedliches Leben im Wohlstand haben will, darf das nicht wollen. [...]

Matthias Drobinski, „Reinheitsfanatiker“, in: Süddeutsche Zeitung vom 13. August 2016

Thomas Platmann / Baaske Cartoons



## Strukturumbrüche als Stressfaktoren

In den Kritikpunkten und Krisenszenarien sowie in den populistischen Bewegungen kommen gewiss Besorgnisse, Probleme und Gefährdungen der Demokratie zum Ausdruck. Sie stellen die Demokratie vor Herausforderungen, müssen aber nicht notwendigerweise ihre Fortbestand gefährden oder gar beenden, wie es in Italien und Deutschland in der Zwischenkriegszeit, sodann in Spanien (1936–1939), Griechenland (1965–1967) und in Chile (1970–1973) der Fall war. Dort verfielen demokratische Strukturen und Verfahren, Grund- und Menschenrechte wurden beseitigt, Medien und kritische Öffentlichkeit unterdrückt.

Im Vergleich dazu ist die Demokratie in Europa heute trotz der zahlreichen Krisenerscheinungen immer noch von einem hohen Maß an Zufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger getragen, wie der Berliner Politikwissenschaftler Wolfgang Merkel betont. Diese Zufriedenheit hat von 1973 bis 2013 – ausweislich der Eurobarometer-Umfragen – nicht abgenommen. Das gilt auch für Deutschland. Und auch die Qualität der 30 am weitesten entwickelten Demokratien lag 2014 höher als 1990.

Jedoch haben in den vergangenen Jahren zweifellos Umbrüche stattgefunden, deren Auswirkungen sich möglicherweise erst jetzt, nicht zuletzt in den (rechts-)populistischen Reaktionen, zu erkennen geben. Dabei ist noch offen, ob im Zuge dieser Auswirkungen die Zufriedenheit mit der Demokratie mittelfristig generell abnehmen wird, ob sich bestehende Demokratien in einem Prozess der schlechenden Destabilisierung befinden oder ob es sich bei den Protesten und dem Anwachsen rechtspopulistischer Bewegungen und Parteien nur um vorübergehende Phänomene handelt, die Ausdruck spezifischer, demokatisch zu bewältigender Problemlagen sind.

### Globalisierung

Zu diesen Umbrüchen zählen die Globalisierung von Märkten, aber auch von Problemen, die regional oder einzelstaatlich nicht zu lösen sind. Supranationales Krisenmanagement hat demokratische Handlungsräume und Zeithorizonte eingeschränkt. Denn auf dieser Ebene werden Entscheidungen schnell und in intergouvernementaler Abstimmung getroffen, was zur Folge hatte, dass in den nationalstaatlichen Demokratien die Exekutive zulasten der Parlamente gestärkt wurde.

Gleichzeitig hat die Bedeutung supranationaler Einrichtungen – wie beispielsweise der Europäischen Zentralbank oder des Mechanismus zur Stabilisierung der Finanzmärkte – zugenommen. Wie sich internationale Organisationen und Regime jedoch demokratisieren und wirksam kontrollieren lassen, ist nach wie vor ungeklärt, das Modell der Nationalstaaten ist hierzu nur bedingt tauglich.

Diese Frage ist Gegenstand einer Auseinandersetzung, die auch die Europäische Union in den Fokus der Kritik gerückt hat. Globale Demokratisierungsoptimisten stehen Kritikern gegenüber, die die Übertragung demokratischer Souveränitätsrechte auf überstaatliche oder transnationale Regime skeptisch beurteilen. In diesem Konflikt geht es um die Möglichkeiten demokratischer Partizipation und Verantwortlichkeit, auch im Bereich der Ökonomie, sowie um die Behauptung nationaler Selbstbestimmung angesichts global organisierter Waren-, Dienstleistungs- und Arbeitsmärkte.

Dieser Konflikt ist nicht einfach zu lösen. Indes wird wohl argumentiert werden können, dass eine marktkonforme Demokratie, die alles den (finanz-)ökonomischen Erfordernissen unterordnet, genauso wenig zur Problemlösung beiträgt wie ein demokratischer Protektionismus, der sein soziales und



picture alliance / dieklaevert.de / Markus Grölik



picture-alliance/Maximilian Schönher

Neben der Digitalisierung verunsichert auch die Verlagerung der Produktion ins Ausland viele Menschen. Sie kritisieren, dass viele Entscheidungen nicht mehr national getroffen werden und damit unzureichend demokratisch legitimiert sind.

wirtschaftliches Heil in der Abschottung von internationalen Märkten und Gesellschaften sucht.

Dabei ist die Auseinandersetzung um die richtige Strategie im Umgang mit der Globalisierung und ihren Folgen keineswegs nur von theoretischem Belang. Denn die Globalisierung hat auch Verwerfungen und Ängste in der Bevölkerung demokratischer Gesellschaften ausgelöst, die diese zu spalten drohen und die zur Entstehung globalisierungskritischer Bewegungen und Parteien geführt haben.

Mit Globalisierung wird dabei neben der internationalen Verflechtung von Politik und Wirtschaft auch der technologische Wandel verbunden. Er hat nicht nur zu einer weltweiten Verdichtung der Kommunikationsnetze geführt, sondern ebenso als Digitalisierung und Automatisierung der Arbeitswelt vielfach zum Verlust von ehedem als sicher geltenden Arbeitsplätzen beigetragen.

Gleichfalls der Globalisierung zugeordnet werden die durch geopolitische Krisen und sozioökonomische Strukturen aus-

## Krisenbewusstsein als Dauerzustand

**Herr Professor Sauer, glaubt man den gesamtwirtschaftlichen Daten, geht es den Deutschen gut. Trotz Finanz- und Euro-Krise wächst die Wirtschaft seit Jahren. Die Arbeitslosigkeit sinkt, die Erwerbstätigkeit liegt auf Rekordniveau. Ist die große Krise überhaupt je in den deutschen Betrieben angekommen?**

Zu Beginn der Finanzkrise 2009 schon, da gab es in vielen Betrieben einen Rückgang der Produktion und verkürzte Arbeitszeiten. Die Beschäftigten haben damals auch ihren Preis für die Krisenbewältigung bezahlt. Dem folgte aber schon bald ein konjunktureller Aufschwung. [...]

**Ohne Krisenangst müssten die Belegschaften in den deutschen Betrieben also glücklich sein.**

Glücklicher vielleicht als in anderen Ländern. Aber nicht glücklich. Zwar ist die deutsche Wirtschaft gut durch die vergangenen Jahre gekommen. In den Betrieben sehen die Belegschaften aber eine andere Krise: die permanente Krise. Damit gemeint ist die beständige Restrukturierung der Abläufe im Betrieb: Verlagerungen, Outsourcing, Betriebsschließungen, Kostensenkungsprogramme, Leistungsverdichtung und so weiter. [...] Die Drohung mit Produktionsverlagerung ist schon Alltag. Für die Beschäftigten folgen daraus zunehmende Zukunftsängste. Selbst wenn das Unternehmen floriert, bringt ihnen das nicht automatisch Sicherheit. Vorgänge wie die Verlagerung von Produktionsstätten sind ja ohnehin kein Krisenphänomen, sondern finden eher statt, wenn es Unternehmen gut geht. Verlagerungen kosten schließlich viel Geld.

**Viele Betriebe sind gezwungen, Produktion zu verlagern, um Kosten zu sparen und im Wettbewerb zu bestehen ...**

Klar, es gibt ökonomische Zwänge. Aber die Betriebe haben oft eine gute Auftragslage, trotzdem wird bei den Beschäftigten gespart. Offensichtlich handelt es sich hier um Interessenfragen und nicht einfach um ökonomische Zwänge. [...]

**Sie sprechen von Zukunftsängsten. Angesichts der gesunkenen Arbeitslosigkeit müssten die Beschäftigten doch nicht so viel Angst um ihre Arbeitsplätze haben?**

Es stimmt, das Gefühl der Arbeitsplatzgefährdung hat abgenommen. Zugenommen hat dagegen, was wir Arbeitskraftgefährdung nennen: Die Beschäftigten fürchten vermehrt, den Leistungsanforderungen nicht mehr zu genügen. Denn diese Anforderungen verschärfen sich permanent, ob Krise oder Auf-

schwung, ob im Exportsektor oder im Pflegebereich. Taktzeiten werden verkürzt, Stellen gestrichen, immer mehr muss in derselben Zeit erledigt werden. [...] Und die Beschäftigten gehen auch davon aus, dass das so bleibt. Die Zukunft wird pessimistisch gesehen: Kaum jemand geht davon aus, dass es seine Kinder einmal besser haben werden.

### Gewöhnt man sich an Krisen?

Es gibt schon mittlerweile Beschäftigte, die seit Jahrzehnten in ungesicherten Verhältnissen arbeiten, zum Beispiel bei den Auto-Zulieferern. Dort hat man eine Art Kompetenz erworben, mit unsicheren Situationen umzugehen. Und vielfach wird auch die Erfahrung gemacht, dass man Krisen am Ende meistert. [...]

**Das Krisenbewusstsein führt aber nicht zu Protest oder Widerstand.**

Das nicht. Was wir in den Betrieben aber finden, ist ein Gefühl der Ohnmacht und der Wut. Die Wütenden wissen aber gar nicht mehr so richtig, gegen wen sie sich wenden sollen. [...]

### Warum fehlt der Wut der Adressat?

Die Schuld an der Krise wird nicht dem eigenen Betrieb, dem Management oder dem Werksleiter gegeben. Die jüngste Krise ging von den Finanzmärkten aus. Aber wo sind die? Die Finanzmärkte erscheinen als eine virtuelle Welt, die weit von Betrieb, Produktion und Erfahrungswelt der Menschen entfernt ist. Die Finanzkrise ist irgendwo da draußen. Das lässt die Sphäre von Wirtschaft und Krise noch mysteriöser erscheinen. Und das fördert ein Gefühl der Ohnmacht. Die Menschen fühlen sich von der Komplexität der Probleme überfordert. Die große Mehrheit hat nicht das Gefühl, irgendeinen Einfluss auf das Handeln der Regierung zu haben. [...]

Gleichzeitig aber herrscht der Eindruck vor, die politischen Repräsentanten seien angesichts der ökonomischen Machtverhältnisse ohnmächtig. Zudem wird der Staat als von mächtigen Interessengruppen gekapertes Gebilde gesehen. Er gilt nicht mehr als „unser Staat“, sondern als „Staat der anderen“. [...] Denn es herrscht das Prinzip der Ökonomie und nicht das Prinzip der Politik.

Stefan Kaufmann im Interview mit Dieter Sauer, Sozialforscher und Vorstand des Instituts für Sozialwissenschaftliche Forschung (ISF) in München. Sauer lehrt Soziologie an der Uni Jena.

„Krise ist immer“ in: Frankfurter Rundschau vom 9. März 2013

© Alle Rechte vorbehalten. Frankfurter Rundschau GmbH, Frankfurt

gelösten Migrationsbewegungen. In ihrem Gefolge begehren viele Geflüchtete und Asylsuchende Aufnahme in europäische Staaten und treffen innerhalb der Europäischen Union auf die offenen Grenzen des Schengen-Raums.

Insgesamt, so zeigen empirische Erhebungen (zuletzt 2016 der Bertelsmann-Stiftung), verbindet knapp die Hälfte der EU-Bürgerinnen und -Bürger mit diesen der Globalisierung zugeschriebenen Entwicklungen Gefahren. Globalisierungskritiker sehen Migration häufiger als Problem, sie sind auch skeptischer gegenüber staatenübergreifenden Strukturen wie der EU und der Politik im Allgemeinen – und sie sind empfänglicher für konservativ-nationale Vorstellungen, (rechts-) populistische Bewegungen und Parteien.

## Wandel der gesellschaftlichen Teilhabe

Insgesamt hat sich das Teilhabeverhalten vieler Menschen gewandelt. Die soziale Trennschärfe hat zugenommen: Angehörige der mittleren und oberen Bildungs- und Einkommens-

schichten der Gesellschaft beteiligen sich wesentlich häufiger an der Politik als solche, die dem unteren Drittel der Gesellschaft zugerechnet werden.

Während vor 50 Jahren politische Aktivität noch weitgehend an Parteien und ihre Vorfeldorganisationen (beispielsweise Gewerkschaften, Kirchen, Vereine oder Jugend- und Studentenorganisationen) gebunden war, ist das gesellschaftliche Engagement mittlerweile deutlich unkonventioneller, punktueller und zeitlich begrenzter geworden.

Und mit der Verbreitung der sozialen Netzwerke hat sich auch das Kommunikationsverhalten von Bürgerinnen und Bürgern verändert: Mit ihnen lassen sich *Flashmobs*, spontane Protestaktionen wie auch *Shitstorms* organisieren, die, je auf ihre – manchmal aggressiv-demagogische – Weise, Politik und Politiker in der repräsentativ verfassten Demokratie kontrollieren – im Sinne einer *Monitory Democracy* – oder kritisieren.

Die „vernetzte Macht der Vielen“ (so der Medienwissenschaftler Bernhard Pörksen), die das Internet ermöglicht, stellt



In den vergangenen Jahren ist das gesellschaftliche Engagement vielfältiger, zeitlich begrenzter und punktueller geworden. Bei der weltweiten Bewegung Critical Mass treffen sich spontan – wie hier jeden letzten Freitag im Monat in Hamburg – Radfahrer, um mehr Rechte im Straßenverkehr und eine bessere Infrastruktur zu fordern.

eine neue, große Herausforderung für demokratische Politik dar. So hat die Sphäre der Öffentlichkeit durch die massenmediale Überlagerung auf der einen und die digitale Fragmentierung auf der anderen Seite einen erheblichen Strukturwandel durchlaufen, dessen Folgen für die Institutionen der Demokratie noch nicht wirklich absehbar sind.

Immer wieder fordern die weltweite Kommunikation und der beschleunigte Wechsel von Themen und Agenden nach sofortigen Reaktionen der Politik, welche die komplexen Entscheidungsprozesse, die sich in den Institutionen und Verfahren der repräsentativen Demokratie vollziehen, schwerfällig aussehen lassen. Die Demokratie wird hier mit einem Erwartungsdruck unmittelbarer Handlungsfähigkeit konfrontiert, der in Krisenphasen zwar gerechtfertigt erscheinen mag, aber in Normalzeiten den langwierigen Prozessen der Entscheidungs- und Kompromissbildung widerspricht.

## Plädoyer für gesunden Realismus

Es ist zweifellos sinnvoll, sich der Gefährdungen und Herausforderungen der gegenwärtigen Demokratie bewusst zu sein. Doch sollten die Maßstäbe der Kritik nicht so weit verschoben werden, dass die Demokratie viel zu hohen normativen Erwartungen ausgesetzt wird und ihr deshalb in einer Krise kaum noch Chancen gegeben werden – wie das beispielsweise in der Rede von der „Postdemokratie“, der „simulativen Demokratie“ und anderen Krisendiagnosen der Fall ist.

Hier werden Entwicklungen der letzten Jahrzehnte auf der Folie eines vermeintlich „goldenen Zeitalters“ der Demokratie beurteilt und in den Veränderungen das nahende Ende der Demokratie diagnostiziert. Vor solchen alarmistischen Warnungen sollten indes ein Schuss empirisch gesättigter Realismus und eine nüchterne Bilanz der Geschichte der Demokratie schützen.

Nach wie vor gilt der Ausspruch des englischen Staatsmannes Winston Churchill vom 11. November 1947 bei einer Rede im Unterhaus: „Demokratie ist die schlechteste aller Regierungsformen – abgesehen von all den anderen Formen, die von Zeit zu Zeit ausprobiert worden sind.“ Oder, mit dem Demokratieforscher Manfred G. Schmidt formuliert, „[...] die zweitbeste Demokratie ist immer noch besser als die beste Nicht-Demokratie“. Die Demokratie mag nur als das kleinere Übel angesehen werden, vereint aber andererseits so viele Vorteile auf sich, dass sie weiterhin als die beste bekannte Herrschaftsform bezeichnet werden kann.

Einer dieser Vorteile ist ihre Lernfähigkeit, die sie in die Lage versetzt, auch große Herausforderungen zu bestehen, Probleme zu bewältigen und dabei ihre Nachteile so zu verarbeiten, dass sie gestärkt aus Krisen hervorgeht. So ist die Demokratie eben keine einfache Volksherrschaft mehr und damit nicht in Gefahr, den Befürchtungen der Kritiker in Antike und früher Neuzeit zu entsprechen, sie führe zu „Pöbelherrschaft“ (Aristoteles), zu Verfall (Platon) und Anarchie (Machiavelli).

Die moderne Demokratie ist gemäßigt, basiert auf Gewaltentrennung, repräsentativer Willens- und Entscheidungsbildung und – ganz entscheidend – auf Recht und Verfassung. Mit der



picture-alliance / dpa / Stephanie Pilick

*Bei allen kritischen Einwänden, die gegen die Demokratie vorgebracht werden, bleibt sie doch von allen Herrschaftsformen die beste. Sie lebt aber vom Vertrauen und Engagement ihrer Bürgerinnen und Bürger. Abschlussveranstaltung von „Jugend und Parlament“ im Plenarsaal des Bundestages im Juni 2014*

Achtung von Recht und Gesetz, mit unabhängigen Gerichten und einer Verfassungsgerichtsbarkeit kann auch der von Alexis de Tocqueville und John Stuart Mill in der Mitte des 19. Jahrhunderts beschworenen Gefahr einer Tyrannie der Mehrheit begegnet werden. Individuen und Minderheiten müssen sich nicht bedingungslos einer Mehrheit beugen, die sich ja auch irren kann. Leben, Freiheit und Eigentum genießen den Schutz des Rechtes. Individuelle Freiheit und demokratische Selbstregierung lassen sich in der modernen Demokratie miteinander vereinbaren.

Auch für das sogenannte Paradox der Demokratie wurde eine Lösung gefunden. Wird sie als unbegrenzte Mehrheitsherrschaft verstanden, dann hätte diese Mehrheit auch die Möglichkeit, die Demokratie abzuschaffen. Heutige Demokratien errichten Hindernisse der Selbstpreisgabe. Zum einen stößt die schlichte Mehrheitsherrschaft an die Grenzen des Rechtes und der Verfassung, zum anderen versucht die Demokratie schon im Vorfeld, solchen Bestrebungen entgegenzutreten, die eine Abschaffung der Demokratie – sei es mit Gewalt oder auf parlamentarischem Wege – fordern. Die Demokratie ist – in Deutschland vor allem nach den Erfahrungen von Weimar – wehrhaft geworden.

Demokratien haben auch gelernt, mit grundlegenden gesellschaftlichen Problemen umzugehen. Sie können besser als nicht-demokratische Systeme zwischen Staat und Gesellschaft vermitteln. Durch Repräsentativität und Responsivität ihrer Institutionen greifen sie Problemlagen aus der Gesellschaft auf und entschärfen sie, indem sie sie zu allgemein verbindlichen Entscheidungen verarbeiten. So hat sich durch die Entwicklung wohlfahrtsstaatlicher Maßnahmen in Reaktion auf die „soziale Frage“ beispielsweise die soziale Demokratie herausgebildet.

Gleichwohl vermag die Demokratie keineswegs alle Probleme zu lösen. Immer wieder wird ihr vorgehalten, dass sie nur die gut organisierten und machtvoll artikulierten Interessen berücksichtige und dabei nur die kurzfristigen Ziele, nicht aber das nachhaltige Gemeinwohl, auch nicht die Belange nachfolgender Generationen, im Auge habe. Das mag in der Tat eine Achillesferse der Demokratie sein, aber ein prinzipieller Einwand gegen diese Herrschaftsform ist es nicht.

Die Demokratie ist die einzige Herrschaftsform, die es den Bürgerinnen und Bürgern erlaubt, Regierende zu sanktionieren, ohne das politische System selbst beseitigen zu müssen. Politische Führung kann ausgewechselt werden, weil es in der Demokratie nur Herrschaft auf Zeit gibt. Die Opposition von heute kann morgen schon Regierung sein, aus einer Minderheit kann eine Mehrheit werden. Transparenz ermöglicht Kontrolle und schützt vor Machtmissbrauch. Konflikte können bewältigt werden, ohne dass die Kontrahenten zu Mitteln der Gewalt greifen müssen.

Und vor allem: Nur der Wille der Bürgerinnen und Bürger, artikuliert in Wahlen und Abstimmungen, begründet und legitimiert die Herstellung kollektiv verbindlicher Entscheidungen. Nur die Demokratie bietet den Menschen die Chance, sich umfassend an Willensbildung und Entscheidungsfindung zu beteiligen, ihre Angelegenheiten selbst in die Hand zu nehmen, und das in vielen Weisen: vom Engagement in Parteien über Bürgerinitiativen bis zu Protestaktionen. Denn schon die alten Griechen wussten es, als sie die Demokratie erfanden: Die Politik ist vor allem die Sache der Bürgerschaft.

## Literaturhinweise

- Abromeit, Heidrun: Wozu braucht man Demokratie? Die postnationale Herausforderung der Demokratietheorie, Opladen 2002, 219 S.
- Bajohr, Stefan: Weltgeschichte des demokratischen Zeitalters, übersetzt von Helmut Dierlamm und Thomas Pfeiffer, Wiesbaden 2014, 580 S.
- Bleicken, Jochen: Die athenische Demokratie, 4., völlig überarb. und wesentlich erw. Aufl., Paderborn 1995, 747 S.
- Ders.: Die Verfassung der römischen Republik. Grundlagen und Entwicklung, 8. Aufl., Stuttgart 2001, 362 S.
- Bundeszentrale für politische Bildung/bpb: Reihe Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ): Digitale Demokratie (APuZ 7/2012), 40 S.; Protest und Beteiligung (APuZ 25–26/2012), 56 S.; Parlamentarismus (APuZ 38–39/2012), 45 S.; Politische Grundwerte (APuZ 34–36/2013), 56 S.; Engagement (APuZ 14–15/2015), 56 S.; Rechts in der Mitte? (APuZ 40/2015) 56 S.; Pressefreiheit (APuZ 30–32/2016), 48 S.; Repräsentation in der Krise? (APuZ 40–42/2016), 48 S.; Online verfügbar unter: [www.bpb.de/apuz](http://www.bpb.de/apuz)
- Dies.: Reihe Informationen zur politischen Bildung (IzPB): Vereinte Nationen (Nr. 310/2011), 59 S.; Europäische Union (Nr. 279/2012, Überarbeitung 2015), 84 S.; Das politische System der USA (Nr. 320/2014), 64 S.; Regieren jenseits des Nationalstaats (Nr. 325/2015), 75 S.; Parteien und Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland (Nr. 328/2016), 75 S. Online verfügbar unter: [www.bpb.de/izpb](http://www.bpb.de/izpb)
- Dies.: Reihe Infoaktuell: Der 18. März in der Deutschen Demokratiegeschichte (26/2014), 24 S.
- Crouch, Colin: Postdemokratie, übersetzt von Nikolaus Gramm, Berlin 2008, 150 S.
- Flümann, Gereon: Umkämpfte Begriffe. Deutungen zwischen Demokratie und Extremismus (bpb-Schriftenreihe Bd. 10024), Bonn 2016, 360 S.
- Fraenkel, Ernst: Deutschland und die westlichen Demokratien, hg. und eingel. von Alexander von Brünneck, 9., erw. Auflage, Baden-Baden 2011, 379 S.
- Garton Ash, Timothy: Redefreiheit (bpb-Schriftenreihe Bd. 1785), München 2016, 688 S.
- Ginsborg, Paul: Wie Demokratie leben?, übersetzt von Friederike Hausmann, Berlin 2008, 128 S.
- Glaeßner, Joachim-Gert: Freiheit und Sicherheit. Eine Standortbestimmung, Bonn 2016, 199 S.
- Höffe, Otfried: Ist die Demokratie zukunftsfähig? Über moderne Politik, München 2009, 334 S.
- Ismayr, Wolfgang: Der Deutsche Bundestag (bpb-Schriftenreihe Bd. 1333), Wiesbaden 2012, 520 S.
- Kagan, Robert: Die Demokratie und ihre Feinde. Wer gestaltet die neue Weltordnung? München 2008, 128 S.
- Kielmansegg, Peter: Die Grammatik der Freiheit. Acht Versuche über den demokratischen Verfassungsstaat (bpb-Schriftenreihe Bd. 1376), Baden-Baden 2013, 280 S.
- Kinzl, Konrad H. (Hg.): Demokratia. Der Weg zur Demokratie bei den Griechen, Darmstadt 1995, 452 S.
- Leif, Thomas (Hg.): Die fünfte Gewalt: Lobbyismus in Deutschland, Wiesbaden 2006, 366 S.
- Marschall, Stefan: Demokratie (bpb-Schriftenreihe Bd. 1426), Opladen 2014, 125 S.
- Massing, Peter u. a. (Hg.): Demokratietheorien. Von der Antike bis zur Gegenwart. Texte und Interpretationen, 9., vollst. überarb. Aufl., Schwalbach/Ts. 2017, 368 S.
- Merkel, Wolfgang u. a. (Hg.): Defekte Demokratie. Bd. 1: Theorie, Wiesbaden 2003, 336 S.
- Ders. u. a. (Hg.): Demokratie und Krise. Zum schwierigen Verhältnis von Theorie und Empirie, Wiesbaden 2015, 500 S.
- Moeckli, Silvano: Direkte Demokratie. Spieler, Spielverläufe, Spielergebnisse. Kompaktwissen 1, Rüegger Verlag, Zürich/Chur 2013, 166 S.
- Möllers, Christoph: Demokratie. Zumutungen und Versprechen, Berlin 2008, 125 S.
- Mouffe, Chantal: Agnostik. Die Welt politisch denken, übersetzt von Richard Barth (bpb-Schriftenreihe Bd. 1555), Bonn 2015, 214 S.
- Müller, Jan-Werner: Was ist Populismus? Ein Essay, Berlin 2016, 160 S.
- Nohlen, Dieter / Grotz, Florian (Hg.): Kleines Lexikon der Politik, München 2015, 799 S.
- Nolte, Paul: Was ist Demokratie? Geschichte und Gegenwart, München 2012, 512 S.
- Rath, Christian: Der Schiedsrichterstaat. Die Macht des Bundesverfassungsgerichts (bpb-Schriftenreihe Bd. 1345), Berlin 2013, 94 S.
- Riescher, Gisela: Spannungsfelder der politischen Theorie (bpb-Schriftenreihe Bd. 1406), Stuttgart 2014, 141 S.
- Rosanvallon, Pierre: Demokratische Legitimität. Unparteilichkeit – Reflexivität – Nähe, übersetzt von Thomas Laugstien, Hamburg 2010, 304 S.
- Saage, Richard: Demokratietheorien. Historischer Prozess, theoretische Entwicklung, soziotechnische Bedingungen. Eine Einführung, Wiesbaden 2005, 325 S.
- De Saint Victor, Jacques: Die Antipolitischen, übersetzt von Michael Halfordt (bpb-Schriftenreihe Bd. 1601), Hamburg 2015, 110 S.
- Schaal, Gary S. / Heidenreich, Felix: Einführung in die Politischen Theorien der Gegenwart, 3. Auflage, Regensburg, 2016, 381 S.
- Schmidt, Manfred G.: Demokratietheorien. Eine Einführung, 5. Aufl., Wiesbaden 2010, 574 S.
- Ders.: Das politische System Deutschlands. Institutionen, Willensbildung und Politikfelder (bpb-Schriftenreihe Bd. 10007), 3. Aufl., München 2016, 544 S.
- Schumpeter, Joseph A.: Kapitalismus, Sozialismus, Demokratie, 8., unveränd. Aufl., Tübingen 2005, 542 S.
- Spier, Tim: Modernisierungsvoller? Die Wählerschaft rechtspopulistischer Parteien in Westeuropa, Wiesbaden 2010, 304 S.
- Strenger, Carlo: Civilisierte Verachtung. Eine Anleitung zur Verteidigung unserer Freiheit (bpb-Schriftenreihe Bd. 1613), Berlin 2015, 104 S.
- Stüwe, Klaus / Weber, Gregor (Hg.): Antike und moderne Demokratie. Ausgewählte Texte, Leipzig 2004, 422 S.
- Tocqueville, Alexis de: Über die Demokratie in Amerika, München 1984, 932 S.
- Vorländer, Hans: Demokratie. Geschichte, Formen, Theorien, 2., überarb. Aufl., München 2010, 128 S.
- Ders.: Die Verfassung. Idee und Geschichte, 3., überarb. Aufl., München 2009, 127 S.
- Willowweit, Dietmar: Reich und Staat. Eine deutsche Verfassungsgeschichte (bpb-Schriftenreihe Bd. 1334), München 2013, 128 S.

## Internetadressen

[www.bpb.de/mediathek/demokratie-fuer-alle](http://www.bpb.de/mediathek/demokratie-fuer-alle)

Dossier mit Filmbeiträgen zur Demokratie weltweit

[www.bpb.de/politik/grundfragen/deutsche-demokratie/](http://www.bpb.de/politik/grundfragen/deutsche-demokratie/)

Dossier zur Demokratie und ihren Institutionen in Deutschland

[www.bundestag.de](http://www.bundestag.de)

Website des Deutschen Bundestags

[www.europarl.europa.eu/portal/de](http://www.europarl.europa.eu/portal/de)

Website des Europäischen Parlaments

[www.freedomhouse.org/reports](http://www.freedomhouse.org/reports)

Datenbank zur Messung der Demokratie weltweit

[politik-digital.de](http://politik-digital.de)

Online-Journal u.a. zum Thema digitale Demokratie

## Impressum

### Herausgeberin:

Bundeszentrale für politische Bildung/bpb, Adenauerallee 86, 53113 Bonn, Fax-Nr.: 02 28/99 515-309, Internetadresse: [www.bpb.de/izpb](http://www.bpb.de/izpb), E-Mail: [info@bpb.de](mailto:info@bpb.de)

### Redaktion:

Christine Hesse (verantwortlich/bpb), Jutta Klaeren, Peter Schuller (Volontär)

### Redaktionelle Mitarbeit:

Angela Dzida, Fürth; Jana John, Passau

### Titelbild:

[istock.com/aelitta](http://istock.com/aelitta)

### Umschlag-Rückseite:

Leitwerk, Köln

### Gesamtgestaltung:

KonzeptQuartier® GmbH, Art Direktion: Linda Spokojny, Schwabacher Straße 261, 90763 Fürth

### Druck:

apm alpha print medien AG, 64295 Darmstadt

### Vertrieb:

IBRo, Verbindungsstraße 1, 18184 Roggentin

### Erscheinungsweise:

vierteljährlich

ISSN 0046-9408. Auflage dieser Ausgabe: 500 000

### Redaktionsschluss dieser Ausgabe:

April 2017

Text und Fotos sind urheberrechtlich geschützt. Der Text kann in Schulen zu Unterrichtszwecken vergütungsfrei vervielfältigt werden.

Der Umwelt zuliebe werden die Informationen zur politischen Bildung auf chlorfrei gebleichtem Papier gedruckt.



## Unterrichtsmaterialien

(insb. Sek. II)

Themenblätter im Unterricht Nr. 95: Medien und Politik:

[www.bpb.de/145926](http://www.bpb.de/145926)

Themen und Materialien: Freiheit, Gleichheit, Gerechtigkeit – Wertesordnung und Wertevermittlung.

Bestellbar unter: [www.bpb.de/37162](http://www.bpb.de/37162)

Themen und Materialien: Konzepte des Grundgesetzes – Die verfassungsmäßige Ordnung der Bundesrepublik Deutschland.

Bestellbar unter: [www.bpb.de/174148](http://www.bpb.de/174148)

Weitere Lehrmaterialien bestellbar unter: [www.bpb.de/shop/lernen](http://www.bpb.de/shop/lernen)

## Der Autor

**Prof. Dr. Hans Vorländer**, geb. 1954, hat seit 1993 den Lehrstuhl für Politische Theorie und Ideengeschichte an der Technischen Universität Dresden inne. Er ist dort selbst Direktor des Zentrums für Verfassungs- und Demokratieforschung.

Seine Forschungsschwerpunkte sind: Politisches Denken und Vergleichende Politikforschung, Politische Theorie und Ideengeschichte, Konstitutionalismus und Verfassung, Demokratie, Liberalismus und Populismus.

Seine Anschrift lautet:  
Lehrstuhl für Politische Theorie und Ideengeschichte  
Institut für Politikwissenschaft  
TU Dresden  
01062 Dresden

## Anforderungen

bitte schriftlich an

Publikationsversand der Bundeszentrale für

politische Bildung/bpb, Postfach 501055, 18155 Rostock

Fax: 03 82 04/66-273 oder direkt bestellen unter [www.bpb.de/informationen-zur-politischen-bildung](http://www.bpb.de/informationen-zur-politischen-bildung)

Absenderanschrift bitte in Druckschrift.

**Abonnement-Anmeldungen oder Änderungen der Abonnement-modalitäten** bitte melden an [informationen@abo.bpb.de](mailto:informationen@abo.bpb.de)

Informationen über das weitere Angebot der Bundeszentrale für politische Bildung/bpb erhalten Sie unter der o.g. bpb-Adresse.

Für telefonische Auskünfte (bitte keine Bestellungen) steht das Info-telefon der bpb unter Tel.: 02 28/99 515-0 Montag bis Freitag zwischen 9.00 Uhr und 18.00 Uhr zur Verfügung.





# der Timer 17/18

Auch als App!  
Mit Infos, Quiz, Zitaten  
und vielem mehr

Jetzt bestellen! — [bpb.de/timer](http://bpb.de/timer)



Der informative Notizkalender der bpb für  
Schüler\*innen und Studierende.

Erhältlich in vier verschiedenen Coverdesigns.  
160 Seiten im DIN-A5-Format mit genügend Platz  
für eigene Notizen und vielen interessanten Infos.