

1 Einleitung: Was ist eine Demokratie und warum lohnt sich die Beschäftigung mit ihr?

Schaut man in die westlichen Medien, dann hat es den Anschein, als würde nicht nur jeder die Demokratie für sich in Anspruch nehmen, es scheint auch so, als würde eigentlich nur noch demokratisches Handeln und die Herrschaftsform der Demokratie weltweit auf eine hinreichende Legitimität bauen können. In den westlichen Demokratien will man durch den Ausbau und den verstärkten Einbezug der Zivilgesellschaft in die Politik »mehr Demokratie wagen«. Viele Autokratien in der Welt bezeichnen sich gerne als Demokratien und vermitteln ihren Bürger:innen¹ nicht selten ein politisches System als Demokratie, das tatsächlich wenig mit dieser politischen Ordnung zu tun hat. Hinter der Einstufung eines Herrschaftssystems als Demokratie liegt anscheinend eine große normative Kraft. Liest man allerdings weiter, so scheint gerade die liberale Demokratie, so wie sie die meisten Nachkriegsbürger:innen kennen, in einer lebensbedrohlichen Krise. *How Democracies Die*, fragen die amerikanischen Wissenschaftler Levitsky und Ziblatt (2018), Adam Przeworski (2019) diskutiert eine *Crisis of Democracy*, Wolfgang Merkel (2015) *Demokratie und Krise* und allenthalben wird der Siegeszug des Populismus, wie auch das Absterben der liberalen Form der Demokratie beschworen, beklagt oder gar freudig erwartet – je nach der politischen und ideologischen Position, die die Beobachter:innen einnehmen. Wie es scheint, sind die Demokratie und die

¹ Ein kleiner Hinweis an dieser Stelle: Das vorliegende Buch ist konsequent unter Einbezug aller Geschlechtsidentitäten geschrieben. Dies geschieht durch den Doppelpunkt, der am stärksten inklusiv und zudem barrierefrei ist. Wird allein die männliche Form verwendet, geschieht dies bewusst, da hier in der Tat allein von Männern gesprochen wird. Diese Exklusion findet sich z.B. als erstes in der attischen »Demokratie«.

Haltung der Bürger:innen zu ihr seit dem Jahrtausendwechsel in Bewegung. Gleichzeitig ist das Interesse der Politikwissenschaft an der Demokratie und ihren institutionellen, strukturellen wie kulturellen Bestandteilen ungebrochen. Veranstaltungen, Vorlesungen und Seminare, die sich mit der Demokratie beschäftigen, sind in Deutschland wie in anderen Ländern der Welt in den universitären Lehrplänen zu finden und bereichern den Alltag politikwissenschaftlicher Fachkultur und außeruniversitärer Weiterbildung.

Doch was ist eigentlich eine Demokratie? Was macht sie aus? Wann ist eine Demokratie eine Demokratie – und wann nur eine Fassaden-demokratie, elektorale Autokratie oder ein hybrides Regime? Welche Grundprinzipien muss sie erfüllen, um zu Recht als Demokratie zu gelten? Welche Formen kann sie annehmen – und immer noch Demokratie sein? Welche Defizite berechtigen, eine Demokratie noch als defekte Demokratie einzustufen – und welche machen sie zur Autokratie? Welche Vorstellungen von Demokratie sind möglich? Wie sehen Demokratien in der Neuzeit aus? Welche Bestandteile besitzen Demokratien? Was denken die Bürger:innen über Demokratie? Wann ist eine Demokratie ein stabiles Herrschaftssystem und wann ist sie in ihrem Bestand gefährdet? All diese Fragen sind aus unserer Sicht zu behandeln, will man sich mit Demokratie und Demokratien auseinandersetzen. Nicht alle können wir im vorliegenden Buch behandeln, allerdings zumindest eines Teils möchten wir uns annehmen. Speziell werden wir uns der Entstehungsgeschichte der Demokratie, ihrer Positionierung zu anderen Herrschaftsformen, ihren Organisationsformen und dem Verständnis der Bürger:innen von Demokratie widmen sowie der Frage nachgehen, wie man ihre Qualität bestimmt.

Dies erfordert Kenntnisse über Demokratietheorie (z. B. Brodocz/Schaal 2009; 2016; Lemcke et al. 2012; 2016; Münkler/Straßenberger 2016; Pelinka 2004: 175–222; Schaal/Heidenreich 2016; Schmidt 2019) und über das gegenwärtige Funktionieren von Demokratien (z. B. Brodocz et al. 2008; Lauth 2004; Mounk 2016; Przeworski 2019; Schubert/Weiss 2016). Es gilt also ein Phänomen zu bestimmen und dann in seinen Facetten zu beschreiben. Genau hierfür wollen wir in diesem Buch Vorschläge und Grundlagen unterbreiten. Kurz gesagt, geht es uns um die Frage: Was macht eine Demokratie aus? Kompetenzen zur Beant-

wortung dieser Frage zu erwerben, ist aus unserer Sicht insbesondere für Studierende der Politikwissenschaften von unabdingbarer Bedeutung. Entsprechend sollen im vorliegenden Buch in kurzer und prägnanter Form die Definition von Demokratie geleistet, die wichtigsten Demokratietheorien vorgestellt und die relevantesten Erscheinungsformen real existierender Demokratien behandelt werden. Das Buch stellt übersichtlich und unter Verwendung von Schemata und empirischen Beispielen die Herrschaftsform Demokratie in ihren gegenwärtigen Facetten und ihren normativen Ansprüchen dar. Aus Platzgründen wurde im vorliegenden Buch auf die ebenfalls wichtige Bedeutung der Bürger:innen für und ihre Stellung in der Demokratie teilweise verzichtet. Aktuelle Debatten zu Postdemokratie, Politikverdrossenheit und Populismus werden an anderer Stelle, in einem eigenen Buch zur Bedeutung des Bürgers in der Demokratie in naher Zukunft (ebenfalls im Kohlhammer Verlag) behandelt werden. Im vorliegenden Buch liegt der Fokus auf der institutionellen Erscheinungsform der Demokratie, dem, was die Bürger:innen unter Demokratie verstehen, und der Frage, wie demokratisch Demokratien wirklich sind. Letzteres impliziert die Messbarkeit von Demokratie mithilfe empirischer Methoden. Speziell dort unterscheidet sich das vorliegende Buch von weiteren – guten – Einführungsbüchern, die oft der demokratietheoretischen Seite den Vorrang einräumen (siehe Salzborn 2012; Schmidt 2019; Vorländer 2010). Aufgrund der angestrebten Kompaktheit des Buches haben wir uns deshalb entschieden, auf frühzeitliche Entwicklungen, wie z. B. in der griechischen Antike, und eine breite Explikation der Vertragstheorie zu verzichten, die in anderen Werken bereits ausführlich dargestellt werden (Becker/Schmidt/Zintl 2017; Münker/Straßberger 2016; Schwaabe 2018; Vorländer 2010).

Das Buch ist konzipiert als kompaktes Basiswerk für verschiedene Lehrveranstaltungen. Es kann aber vor allem als knappes Referenzwerk für eine zentrale Basisveranstaltung über Demokratie verwendet werden. Zielpublikum sind insbesondere Bachelor-Studierende der Politikwissenschaft sowie Lehramtsstudierende, insbesondere in den Gebieten »Politisches System der Bundesrepublik Deutschland« und »Vergleichende Politikwissenschaft«. Unser Buch soll sie in die Lage versetzen, mithilfe der erworbenen Kenntnisse eigenständig Fragestellungen zum Thema Demokratie zu erarbeiten und zu bearbeiten. Dabei danken wir unseren

vielen Studierenden der letzten Jahrzehnte, die uns in Lehrveranstaltungen an der Universität Greifswald, der Europa-Universität Frankfurt (Oder), der Universität Leipzig und der Universität Duisburg-Essen nützliche Hinweise und Erkenntnisse hinsichtlich einer Gestaltung und Darstellung dieses Buches gegeben haben, sei es beabsichtigt oder unbeabsichtigt. Ebenfalls danken wir Franz Beensen und Julius Alves sowie den Herausgeber:innen für ihr akribisches Korrekturlesen der Arbeit und die hilfreichen Rückfragen an verschiedenen Stellen des Textes.

Weiterführende Literatur

- Becker, Michael/Schmidt, Johannes/Zintl, Reinhard (2017): *Politische Philosophie*. Paderborn: Schöningh.
- Brodocz, Andre/Schaal, Gary (2016): *Politische Theorien der Gegenwart I*. Opladen: Barbara Budrich (4. Aufl.).
- Münkler, Herfried/Straßenberger, Grit (2016): *Politische Theorie und Ideengeschichte. Eine Einführung*. München: Beck.
- Salzborn, Samuel (2012): *Demokratie. Theorien, Formen, Entwicklungen*. Baden-Baden: Nomos.
- Schmidt, Manfred (2019): *Demokratietheorien*. Wiesbaden: Springer VS (6. Aufl.).
- Schwaabe, Christian (2018): *Politische Theorie. Von Platon bis zur Postmoderne*. Leiden: Brill (4. Aufl.).
- Vorländer, Hans (2010): *Demokratie*. München: Beck.

2 Demokratietheorien der Gegenwart

2.1 Erste Verortungen von Demokratie

Der Ausgangspunkt der Auseinandersetzung mit Demokratie liegt in der griechischen Antike. Eine erste Thematisierung findet sich bei Herodot. Platon und Aristoteles haben den Begriff »Demokratie« als erste der griechischen Philosophen eingeführt und können als Urväter des Demokratiekonzeptes angesehen werden. *Demokratia* war im Denken der antiken Griechen eine Herrschaftsform oder Staatsverfassung unter mehreren möglichen Herrschaftsformen oder Staatsverfassungen (Schmidt 2019: 2). Sie wies in der Polis von Athen dem Volk (*demos*) die direkte und unmittelbar auszuübende Macht (*kratos*) und das Recht der Gesetzgebung zu (s. a. Vorländer 2010: 14). Zentral für die Partizipation an der attischen Demokratie waren die Volksversammlungen. Volksversammlungen sicherten dem »*demos*«, oder besser gesagt den freien (männlichen) Bürgern, Einfluss auf den Staat.

Gleichwohl war der »Ruf« der Staatsform Demokratie in damaligen Zeiten nicht der Beste. Sie wurde von nicht wenigen Intellektuellen eher als eine Degeneration, denn als legitime Form einer angemessenen Herrschaft angesehen. Die Herrschaft des Volkes galt eher als Machtausübung des ungebildeten Pöbels. Nicht die dafür qualifizierten Intellektuellen und Denker oder Politiker, sondern unwissender Plebs wollte da an die Macht – so einige Einschätzungen. Von Aristoteles wurde sie dann auch in der ersten Staatsformenlehre als verfehlte Variante der Beteiligung Vieler angesehen (Schmidt 2019: 16). Sein Idealbild einer (guten) Verfassung ist die *Politie*, die in ihren Grundüberlegungen am ehesten den heutigen Standards einer Demokratie entspricht. Ihr kom-

men die Aristokratie oder die Monarchie mit einer am Gemeinwohl orientierten Herrschaft noch am nächsten. Die begrenzte Akzeptanz von Aristoteles für die Demokratie als Staatsverfassung beruht auf dem historisch bedingten Verständnis, dass die Bürger mit Wohlstand (die Tüchtigen) zur Herrschaft auserwählt sind und keine Benachteiligung erfahren sollten gegenüber dem wenig für die Herrschaft geeigneten Plebs.

Diese Ausschlussregeln gegenüber Minderheiten und sozialen Gruppen der attischen Demokratie sind mit dem modernen Verständnis der Beteiligung und von Gleichheit kaum zu vereinbaren. Selbst wenn also die griechische Demokratie als historischer Ursprung der modernen Demokratie gelten darf, bedeutet dies nicht, dass sie als Vorbild verstanden werden kann bzw. von modernen Demokratien und Demokratietheoretiker:innen als Vorbild verstanden wird. Sie etablierte aber den Begriff der Demokratie, der Volksherrschaft, als eine Form staatlicher Organisation.

Politiktheoretische Auseinandersetzungen in der Neuzeit konzentrierten sich verstärkt auf die Regelung des Verhältnisses zwischen dem Staat, den Herrscher:innen und den Bürger:innen. Die Herrschaft wurde nicht mehr als gottgegeben oder biologisch vererbt angesehen, sondern als etwas, was zwischen Bürger:innen und Herrscher:innen durch Vereinbarungen mit unterschiedlichen Rechten und Pflichten geregelt wurde. Die britischen Theoretiker *Thomas Hobbes* und *John Locke* unterbreiteten ausführliche Theorien zu einem *Vertrag* zwischen Bürger:innen (beziehungsweise Volk) und Herrschenden und *Jean-Jacques Rousseau* sprach von einem *Contract Social* (»Vom Gesellschaftsvertrag«) (Salzborn 2012: 30). In ihrem Menschenbild des:r Bürger:in als vernunftbegabtes Wesen folgten sie den Überlegungen der Aufklärung und gaben einer säkular zu legitimierenden politischen Struktur den Vorrang gegenüber der sich auf Tradition oder Gottesgnadentum stützenden politischen Struktur. Überhaupt kam den Begriffen Legitimität und Legitimation eine nun immer stärkere Bedeutung zu. Nicht, dass die vorangegangenen Herrscher:innen nicht über eine Legitimation verfügten. Diese gründete aber weitgehend auf ihrer göttlichen Auserwähltheit und der Tradition, gelegentlich auf Charisma. Nach den Vertragstheoretikern sollte die einzige gültige Legitimation diejenige sein, welche auf der Zustimmung der

Herrschartsunterworfenen beruht.² Dabei schwankte das Menschenbild zwischen den verschiedenen Ansätzen von mündigen Bürger:innen bis zum Menschen als »des Menschen Wolf« beachtlich.

Führten die Diskussionen der Vertragstheoretiker zu einer Verschiebung der Legitimation, waren konkrete Umsetzungen im Gemeinwesen noch weitgehend undurchdacht. Die teils chaotischen Verhältnisse in der Französischen Revolution können als Beispiel für die Suchbewegungen mit Blick auf eine tragfähige und stabile Umsetzung von Demokratie dienen. Zuerst ging es um die Ablösung der absoluten Herrschaft und den Zugang der Bürger:innen zur Macht, erst dann um die Organisation, wie diese nun gewonnene Macht im Sinne der Bürger:innen ausgeübt werden solle. Die Aufgabe, solche Verfahrensregeln auszuarbeiten, stellte sich zuerst in den Vereinigten Staaten. Ausgehend von einer Neukonzeption eines heterogenen Staatengebildes, das sich zudem aus einer nicht geringen Zahl an politischen Flüchtlingen zusammensetzte, wurden Ideen aus Frankreich und anderen Gebieten der Welt zu einem Ordnungssystem zusammengefügt, das möglichst viele Freiheiten garantieren sollte. Neben der *Virginia Declaration of Rights* (1776) war es die amerikanische Unabhängigkeitserklärung (1776), die im Zusammenspiel mit der später verabschiedeten amerikanischen Verfassung (1787) Maßstäbe setzte. Eine zentrale Kontroverse drehte sich um die Umsetzbarkeit der Mitbestimmung der Bürger:innen. Während eine Seite (die *Anti-Federalists*) auf die Problematik verwies, dass Bürgerbeteiligung eigentlich nur in Gebieten mit einer begrenzten Größe (Jörke 2019) möglich sei, argumentierte die andere Seite (die *Federalists*) in Richtung eines stärkeren Staates. Dem Argument, der Volkswille sei in einem so großräumigen Gebiet kaum bis gar nicht abzubilden, begegnen sie durch ihr System der *checks and balances*, das bis heute eine zentrale Rolle für die sich entwickelnden Massendemokratien spielt.

In den *Federalist Papers* (1776) wurde – ausgehend von einem Menschenbild, in dem man das Konkurrenz- und Gruppendenken (man sprach von *Faktionen*) als natürlich ansah – die Idee einer repräsentati-

2 Die hier verwendete Differenzierung von Legitimität und ihren Quellen findet sich bei Max Weber (1972) wieder, war aber im Grundgedanken bereits bei den Vertragstheoretikern angelegt.

ven liberalen Demokratie entwickelt. »Liberal« wird hier vor allem im Sinne der Wirksamkeit der Stimme der einzelnen Bürger:innen verstanden. Die Entscheidungen sollte nicht, wie bei Rousseau, ein teilweise identitär gedachtes Gemeinwesen oder eine Gemeinschaft treffen. Vielmehr sollte ein komplexes System von wechselseitigen Verschränkungen auf der Institutionenebene einer Vielstimmigkeit der Bürger:innen Raum geben. Die Pluralität der Bürgerschaft sollte in der Herrschaft ihren Ausdruck finden, ohne dass das Land unregierbar werde. Diesen Zweck erfüllt aus Sicht der *Federalists* die Bündelung von Bürgerinteressen über die Wahl von Parteien und Abgeordneten und die eingeführten Kontrollmechanismen der Gewaltenteilung zwischen Legislative, Exekutive und Judikative. Dies drückte sich in starken föderalen Rechten, Kompetenzaufteilung sowie einer unabhängigen Judikative aus. Zusammengefasst kann in den USA von der Geburt der heute noch dominanten Form der repräsentativen Demokratie gesprochen werden. Der Übergang zur repräsentativen Demokratie sowie die Einführung institutioneller Mechanismen zum Schutz der Bürger:innen (Kontrollmechanismen, Gewaltenteilung) kennzeichnen diese Phase der Demokratieentwicklung.

An dieser Stelle kann man an die Gettysburg-Ansprache (*Gettysburg Address*) von *Abraham Lincoln* (1809–1865) anschließen, die für ein liberales, repräsentatives Verständnis von Demokratie wichtig ist. Sie sieht Demokratie als politisches Herrschaftssystem an, das *of, by and for the people* wirkt. Obwohl Lincolns Blick auf die Vereinigten Staaten gerichtet und er vor allem darauf bedacht war, deren Einheit nach dem dort erst kurz vor der Ansprache beendeten Bürgerkrieg wiederherzustellen, bestimmte er in dieser Rede in markanter Weise die zentralen Funktionen einer Demokratie, wie wir sie heute kennen.

»It is rather for us, the living, we here be dedicated to the great task remaining before us – that, from these honored dead we take increased devotion to that cause for which they here, gave the last full measure of devotion – that we here highly resolve these dead shall not have died in vain; that the nation, shall have a new birth of freedom, and that government of the people by the people for the people, shall not perish from the earth.« (Lincoln, *Gettysburg Address*, Library of Congress 2020)

Wie diese Funktionen erfüllt werden und wie das Verhältnis zwischen Herrschaftssystem und Volk gestaltet werden sollte, ist – in Teilen bis

heute – unter Politiker:innen wie Demokratietheoretiker:innen umstritten. Sehen die einen die Priorität des *For*, und beurteilen die Qualität der Herrschaft anhand ihrer Leistung für die Gesellschaft und die Bürger:innen, rücken andere Zugänge das *Of* und speziell das *By* in den Vordergrund.

Außerhalb der USA führten allerdings »erst die Wahlrechts- und Parlamentsreformen des 19. und 20. Jahrhunderts zur vollen *Parlamentarisierung* der konstitutionellen Monarchie und zur Demokratisierung des Parlamente« (Vorländer 2010: 68). Zusammen mit der Etablierung eines *responsible government* (Vorländer 2010: 69), also eines Parlamente, das als echte Volksvertretung agierte, entwickelte sich der Eindruck, dass das Volk sehr wohl in der Lage sei, sich selbst zu regieren. Da die Machtfülle individueller Herrscherfamilien nun faktisch Stück für Stück gebrochen wurde, gab es belastbare Indizien für eine solche Wahrnehmung. Mit dem wachsenden Einfluss der Bürger:innen kam es zu einer Weiterentwicklung im Demokratieverständnis. Dafür spielten normative Überlegungen eine bedeutende Rolle.

2.2 Liberal, sozialistisch, republikanisch? Demokratierichtungen im Widerstreit

Im Rahmen der Grundprämisse der Demokratie, einer Herrschaft des Volkes für das Volk, haben sich verschiedene moderne Formen von Demokratie ausgebildet. Diese unterscheiden sich im prozeduralen Verständnis von Demokratie, das je nach politischer bzw. ideologischer Richtung grundsätzlich anders ausfällt (► Tab. 2.1). Das heute am weitesten verbreitete Konzept ist die *liberale Demokratie*, die in der öffentlichen Diskussion oft mit Demokratie an sich gleichgesetzt wird. Es beruht in seiner Entwicklungsgenese stark auf dem Vorbild der US-amerikanischen Entwicklung. Die liberale Demokratie setzt ihren zentralen Schwerpunkt auf den Aspekt der individuellen Freiheit. So sollen die Bürger:innen in einer liberalen Demokratie in der Lage sein, ihre Wün-

sche in der Weise zu erfüllen, wie sie sich dies vorstellen. Allein die Rechte anderer Individuen und Bürger:innen schränken die eigenen Freiheitsrechte ein. Vor allem wird auf Aushandlungsprozesse eines Interessenpluralismus in einem Konkurrenzsystem gesetzt. Überhaupt sind Pluralismus und liberale Demokratie stark verzahnt. Der Pluralismus gewährt den unterschiedlichen Individuen die notwendige Freiheit, ihre Pluralität auszuleben. Es ist die Bündelung von pluralistischen Haltungen, die eine liberale Demokratie funktionsfähig macht. Der Staat ist in diesem Fall Diener der Bürger:innen und versucht, über Interessensaustausch und als Schutzinstitution der Rechte der Bürger:innen ihre Einzelinteressen gegeneinander abzuwägen. Dies impliziert zumeist eine freie Marktwirtschaft als dazu passendes Wirtschaftssystem. Auch hier setzt man auf Konkurrenz und Pluralität. In der liberalen Demokratie sind die Kontrolle der Herrschaft und der Schutz der Einzelinteressen von hoher Bedeutung. Speziell eine Rechtsstaatlichkeit, welche die Individualrechte schützt, muss vorhanden sein. Entsprechend wird in diesem Zusammenhang gerne vom demokratischen Rechtsstaat oder einer rechtsstaatlichen Demokratie gesprochen.

Diese Ausrichtung der liberalen Demokratie ist bereits stark dem Konzept der repräsentativen Demokratie verhaftet und stellt die Individuen und Bürger:innen ins Zentrum.

Erste demokratische Bewegungen, z. B. in der Französischen Revolution, gingen allerdings über den bloßen Anspruch auf Repräsentation hinaus und forderten eine quasi unbegrenzte Souveränität des Volkes im Sinne einer Volksherrschaft. Zum Beispiel präferierte die demokratische Partei in der Paulskirchenversammlung (Vorländer 2010: 77) dieses Modell der *Volksdemokratie*. Es sollte keine Einzelperson bzw. ausgewählte Gruppe, sondern immer der Volkswille die politischen Entscheidungen treffen. Dabei geht man davon aus, dass erstens sich das Volk immer auf die richtige Entscheidung einigen kann und zweitens keine spezifischen Einzelinteressen der Bürger:innen im Volk bestehen. Demgegenüber geht das liberale Modell von starken Einzelinteressen aus, welche allerdings gebündelt und in einen Aushandlungsprozess gebracht werden können – und zudem Kontrolle benötigen. In der Volksdemokratie ist der demokratische Staat entsprechend immer nur ein kontrollierter und eingehegter Souverän in Vertretung des Volkes. Er setzt den