

IN DIESEM KAPITEL

Kompaktes Grundlagenwissen für die Beschäftigung mit Politik

Zentrale Begriffe und Konzepte politischer Systeme

Einige besondere Merkmale der Politik in Deutschland

Kapitel 1

Zu Beginn einige wichtige Begriffe

Wörter wie Politik, Deutschland und Demokratie begegnen Ihnen fast täglich in Zeitungen, Büchern, Fernsehsendungen, dem Internet oder Gesprächen. Vielleicht fragen Sie sich daher, weshalb man sich zunächst mit diesen und anderen Begriffen beschäftigen sollte, wenn man mehr über das politische System Deutschlands erfahren möchte. Sie können natürlich dieses Kapitel überspringen und gleich zu bestimmten Themen blättern, die Sie besonders interessieren. Es ist aber durchaus sinnvoll, sich scheinbar altbekannte politische Begriffe noch einmal bewusst vor Augen zu führen, um ein besseres Grundverständnis für verschiedene Aspekte der Politik in Deutschland und jenseits der Bundesrepublik zu entwickeln.

Bestimmte Wörter werden in der Politik oder in der Wissenschaft teilweise anders verwendet als etwa in einer Diskussion im Freundeskreis, einem Flugblatt, einer Internetkampagne oder einem Streitgespräch am Stammtisch. Außerdem ist man sich häufig nicht einmal in der Politikwissenschaft und benachbarten Wissenschaftsdisziplinen einig, was unter bestimmten Begriffen und Konzepten genau zu verstehen ist. Vor diesem Hintergrund bringt Ihnen dieses Kapitel mehr begriffliche Klarheit und liefert zudem grundlegende Informationen über Politik. Einige Fachwörter, die nicht so zentral sind, werden in späteren Kapiteln erklärt.

Eine Annäherung an den Begriff »Politik«

Menschen verbinden mit dem Begriff Politik in der Regel unterschiedliche Dinge, etwa Macht, Konflikte, Herrschaft, Gesetze, staatliche Institutionen, Parteien, Lobbyismus oder auch Korruption. Es gibt leider keine Begriffsbestimmung von Politik, die allgemeingültig

ist und der beispielsweise alle Politiker oder Wissenschaftlerinnen zustimmen würden. Dennoch ist ein Kern von Politik erkennbar: die gemeinsame oder übergreifende Behandlung von Angelegenheiten (häufig Problemen), die viele Menschen betreffen.

Kollektiv-verbindliche Entscheidungen für das Gemeinwesen

In der Politikwissenschaft wird oft die folgende Definition für *Politik* verwendet: das Gemeinwesen betreffende, kollektiv-verbindliche Entscheidungen. Die einzelnen Elemente dieser Annäherung an den Politikbegriff sind zwar erneut unscharf, lassen sich aber folgendermaßen genauer bestimmen:

- ✓ **Gemeinwesen** steht für eine auf die Öffentlichkeit oder Allgemeinheit bezogene räumliche Einheit, in der sich meist eine Vielzahl von Menschen aufhält. Das kann eine Gemeinde, ein Bundesland, ein Staat oder auch ein Gebilde wie die Europäische Union sein. Nicht gemeint sind private Zusammenschlüsse wie etwa Firmen oder Vereine. In solchen Einheiten werden zwar auch verbindliche Entscheidungen getroffen, aber sie gelten meist nur für die jeweiligen Mitarbeitenden oder Mitglieder.
- ✓ Mit **Entscheidungen** sind Beschlüsse oder Regelungen gemeint, die in einem solchen Gemeinwesen gelten. Hiermit ist noch nicht gesagt, wer diese Entscheidungen trifft. In der Regel sind das Organisationen mit einer entsprechenden Entscheidungsbefugnis, zum Beispiel Parlamente (Volksvertretungen). Es gibt unterschiedliche Arten von politischen Entscheidungen und damit zusammenhängend verschiedene Entscheidungsverfahren. Parlamente erlassen beispielsweise Gesetze auf der Grundlage bestimmter Verfahrensregelungen.
- ✓ **Kollektiv-verbindlich** ist eine Entscheidung dann, wenn sie für die Menschen eines bestimmten Gemeinwesens grundsätzlich allgemein gilt. Es kann zwar sein, dass sich nicht immer alle Menschen an sämtliche derartige Regelungen halten (denken Sie etwa an jemanden, der einen Diebstahl begeht und damit gegen das Strafgesetzbuch verstößt). Das ändert aber nichts daran, dass die Entscheidung von ihrer Natur her einen allgemeinen Geltungsanspruch hat und eine Nichtbefolgung gegebenenfalls (wie im Fall des Diebstahls) von staatlicher Seite bestraft werden kann.

Wie gesagt: Diese Begriffsbestimmung versucht nicht, Politik in all ihren unterschiedlichen Aspekten zu beschreiben und zu erfassen. Es geht bei dieser Definition oder Beschreibung um den Kern von Politik, wie er heute nicht zuletzt in der Politikwissenschaft meist verstanden wird.



Das Wort Politik stammt – wie einige andere politische Begriffe auch – aus dem Griechischen. *Polis* bedeutet Stadt oder Gemeinschaft. Die historische Polis war der antike griechische Stadtstaat. Derartige Gemeinwesen wie Athen und Sparta kennen viele Menschen aus den griechischen Sagen. Heute gibt es nicht mehr viele souveräne Stadtstaaten, aber von Monaco und Singapur haben Sie vermutlich schon einmal gehört. Die deutschen Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg nehmen im Staatsaufbau der Bundesrepublik eine Doppelrolle als Kommunen und Bundesländer ein, sind aber nicht souverän im völkerrechtlichen Sinne.

Polity, politics und policy

Während die deutsche Sprache für das Thema dieses Abschnitts nur das Wort »Politik« kennt, gibt es im Englischen gleich drei Begriffe, die sich auf unterschiedliche Dimensionen des Politischen beziehen: *polity*, *politics* und *policy*. Eine kurze Beschäftigung mit diesen Wörtern scheint aus zwei Gründen angebracht: Zum einen werden sie nicht nur in englischsprachigen und wissenschaftlichen Werken, sondern etwa auch in den deutschen Medien und von Politikern des Öfteren verwendet. Zum anderen ist die mit ihnen verbundene Dreiteilung des Politikbegriffs sinnvoll:

- ✓ **Polity** bezeichnet den institutionellen, organisatorischen oder rechtlichen Rahmen von Politik. Hier geht es häufig um die Verfassung, grundlegende Gesetze oder institutionelle Regelungen. Manchmal ist mit dem Begriff auch das politische Gemeinwesen an sich gemeint.
- ✓ **Politics** betrifft politische Prozesse. Parteien, Interessenverbände, Abgeordnete, Regierungsmitglieder, Ministerialbeamte und andere Akteure sowie ihre Handlungen und Netzwerke stehen hier im Zentrum der Aufmerksamkeit. Es wird argumentiert, diskutiert, gestritten, verhandelt und entschieden (oder auch nicht).
- ✓ **Policy** schließlich erstreckt sich auf die inhaltliche Seite von Politik. Einerseits kann man damit Politikfelder beschreiben, also etwa Umwelt-, Wirtschafts- oder Verbraucherschutzpolitik. Andererseits können damit auch ganz konkrete Entscheidungen oder Regelungen gemeint sein, beispielsweise ein Gesetz zum Schutz bestimmter Pflanzen, ein Beschluss zur Unterstützung benachteiligter Betriebe oder eine Verordnung zur Kennzeichnung von Lebensmitteln. In der Politikwissenschaft spricht man gelegentlich auch von *Politiken*. Damit sind häufig inhaltliche Entscheidungen in abgrenzbaren Bereichen oder Politikfeldern gemeint, etwa die Arbeitsmarkt-, Sozial- und Wirtschaftspolitiken einer bestimmten Regierung.

Der Staat – mehr als politische Institutionen

Politik findet nicht im luftleeren Raum statt. Im vorigen Abschnitt war davon die Rede, dass sich Politik stets auf ein bestimmtes Gemeinwesen bezieht, unter Umständen sogar auf mehrere. Die immer noch wichtigsten Gemeinwesen unserer Zeit sind Staaten. Sie sind häufig die zentralen Bezugspunkte für Politik, auch wenn – je nach politischem System – organisatorische Einheiten unterhalb und oberhalb der staatlichen Ebene ebenfalls von großer Bedeutung für politische Entscheidungen und ganz allgemein das gesellschaftliche Zusammenleben sein können.

Nach der bekannten Drei-Elemente-Lehre des Staatsrechters Georg Jellinek weist ein Staat die Merkmale *Staatsgebiet*, *Staatsvolk* und *Staatsgewalt* auf:

- ✓ *Staatsgebiet* bedeutet, dass ein Staat über eine klar abgegrenzte und dauerhafte Fläche verfügen muss. Die eindeutige Abgrenzung des Staatsgebiets kann mitunter schwierig

34 TEIL I Grundlagen des politischen Systems

sein, etwa weil sich Regierungen verschiedener Territorien nicht über genaue Grenzverläufe einig sind oder der Klimawandel Gebietsveränderungen verursacht.

- ✓ Das Staatsvolk ist wohl der vieldeutigste und umstrittenste Begriff der Drei-Elemente-Lehre. Mit Volk sind in diesem Zusammenhang meist nicht die Bewohnerinnen eines bestimmten Staatsgebiets gemeint, sondern die Staatsbürger. Hierbei handelt es sich in der Regel um Menschen, die die Staatsbürgerschaft des betreffenden Staates besitzen. Die Regeln zur Erlangung der Staatsbürgerschaft unterscheiden sich von Staat zu Staat mehr oder weniger. Das Staatsvolk zeichnet sich üblicherweise auch in gewissem Rahmen durch ein gemeinsames Bewusstsein aus (der entsprechende Fachbegriff hierfür lautet *kollektive Identität*). Für dieses gemeinschaftsbezogene und wechselseitige Zugehörigkeitsgefühl des Staatsvolks sind meist Aspekte wie gemeinsame Sprache, Religion, Geschichte, Kultur und Werte von Bedeutung.
- ✓ Mit dem Begriff der Staatsgewalt ist gemeint, dass es für ein bestimmtes Staatsgebiet und Staatsvolk im Prinzip lediglich eine Instanz oder Autorität gibt, die bindende Regeln erlassen und auch durchsetzen kann und darf. Somit dient das staatliche Gewaltmonopol insbesondere der Aufrechterhaltung von Ordnung und Sicherheit. Es ist Ausdruck der internen Souveränität eines Staates: Grundsätzlich dürfen nur staatliche Stellen allgemein verbindliche Rechtsnormen erlassen und ihre Befolgung im Zweifelsfall auch mit Strafmaßnahmen oder sogar mit Waffengewalt erzwingen. Das innerstaatliche Gewaltmonopol kann zum Beispiel infrage gestellt werden durch ausufernde organisierte Kriminalität, gewaltbereite Milizen, ausländische Besatzungstruppen oder terroristische Vereinigungen.



Es gibt keine Mindestgröße im Hinblick auf das Staatsgebiet: Riesige Staatsgebilde wie die Russische Föderation oder die USA haben jenseits ihres tatsächlichen Einflusses grundsätzlich die gleiche völkerrechtliche Staatsqualität wie etwa die Mikrostaaten Liechtenstein oder San Marino. Oft ist von *Nationalstaaten* die Rede. Dahinter steckt die Idee, dass jeder Staat durch eine bestimmte Nation besonders geprägt ist. Es gibt aber auch Staaten wie Indien mit unzähligen ethnischen Gruppen, Religionen und Sprachen. Die Mitglieder des Staatsvolks können also sehr unterschiedlich und vielfältig sein und sich doch als Angehörige einer Nation verstehen. Staaten, die etwa aufgrund von Bürgerkriegen nicht mehr in der Lage sind, innerstaatlich ein Gewaltmonopol aufrechtzuerhalten, bezeichnet man auch als zerfallende oder scheiternde Staaten (*failed states*).

Politische Spielräume bei der Anerkennung von Staaten

Ein Land, das die Kriterien Staatsgebiet, Staatsvolk und Staatsgewalt erfüllt, gilt allerdings nicht automatisch in der internationalen Politik als Staat. Jeder Staat ist grundsätzlich darin frei, ein anderes Land als Staat anzuerkennen oder nicht. Einige Länder, die recht eindeutig alle drei Staatsmerkmale erfüllen, werden vor diesem Hintergrund aus politischen Gründen von manchen Regierungen oder Internationalen Organisationen nicht als Staat anerkannt, zum Beispiel Taiwan.

Andererseits gibt es etwa auf dem Territorium der ehemaligen Sowjetunion Gebiete, die sich selbst als souveräne Staaten bezeichnen, obwohl bei ihnen vor allem Staatsgebiet und

eigenständige Staatsgewalt umstritten sind. Heute sind praktisch alle Staaten Mitglieder der Vereinten Nationen (UNO). Eine UNO-Mitgliedschaft ist der sichere Beweis, dass Sie es mit einem Staat zu tun haben.

Deutschland als Staat

»Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat« (Art. 20 Abs. 1 des Grundgesetzes). Für uns ist es mittlerweile selbstverständlich, dass Deutschland ein Staat ist. Das war jedoch lange Zeit nicht der Fall.

Obwohl sich spätestens im Laufe des 19. Jahrhunderts eine deutsche Nation herausbildete – das heißt ein entsprechendes gemeinsames Bewusstsein und Zugehörigkeitsgefühl –, wurde erst mit dem Deutschen Kaiserreich von 1871 ein *Nationalstaat* geschaffen, der die beschriebenen Kriterien (Staatsgebiet, Staatsvolk und Staatsgewalt) erfüllte. Davor gab es eine variierende Anzahl größerer und kleinerer Staatswesen – meist Monarchien – auf einem Gebiet wechselnder Größe, dessen Bewohner sich als mehr oder weniger deutsch verstanden neben ihrer beispielsweise badischen, bayerischen, preußischen oder sächsischen Identität und Staatsangehörigkeit.

Die Fläche des Deutschen Reiches veränderte sich im 19. und 20. Jahrhundert mehrere Male, häufig infolge kriegerischer Auseinandersetzungen. Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde Deutschland 1945 zunächst von ausländischen Truppen besetzt und in Besatzungszonen aufgeteilt. Die Alliierten (Frankreich, Großbritannien, Sowjetunion, USA) übten vorübergehend die Staatsgewalt aus. Im Hinblick auf diese Nachkriegsjahre kann man – wenn überhaupt – höchstens von einer eingeschränkten Staatlichkeit Deutschlands sprechen. Der Wiederaufbau politischer Strukturen erfolgte zunächst auf kommunaler Ebene (Städte und Gemeinden) sowie regionaler Ebene (Länder).

Im Jahr 1949 kam es dann zur Gründung von zwei Staaten auf Teilgebieten des ehemaligen Deutschen Reiches. Die Bundesrepublik Deutschland (BRD) und die Deutsche Demokratische Republik (DDR) waren zumindest aus rechtlicher Sicht spätestens ab Mitte der 1950er-Jahre weitgehend souverän. Allerdings behielten sich die Alliierten gewisse militärische Befugnisse sowie Entscheidungsrechte etwa in Bezug auf Berlin und Deutschland als Ganzes vor. Erst im Zuge der Wiedervereinigung – des Beitritts der DDR zur BRD – erlangte Deutschland 1990 aus staats- und völkerrechtlicher Perspektive grundsätzlich die volle Souveränität über seine inneren und äußeren Angelegenheiten zurück.

VON REICHSBÜRGERN UND ANDEREN REPUBLIKVERLEUGNERN

Die sogenannten Reichsbürger und andere rechte Verschwörungstheoretikerinnen bestreiten die Existenz oder die Rechtmäßigkeit der Bundesrepublik Deutschland. Ihrer Meinung nach bestehe das Deutsche Reich beziehungsweise dessen Regierungssystem weiter, stelle die Bundesrepublik lediglich eine Firma dar oder sei völlig fremdgesteuert. Manche Angehörige dieser Szene sehen sich auch als Staatsoberhaupt oder Regierungsmitglied des Deutschen Reiches oder von selbst gegründeten beziehungsweise

erfundenen Mini-Staaten. So verführerisch und scheinbar einleuchtend manche angeblichen Argumente dieser zum Teil sehr unterschiedlichen Gruppierungen auch klingen mögen: Schenken Sie ihnen keinen Glauben. Reichsbürger erwecken nicht selten den Eindruck, dass sie die vorteilhaften Leistungen des von ihnen abgelehnten und abgestrittenen Staates gerne und häufig in Anspruch nehmen, aber in eine renitente Verweigerungshaltung verfallen, wenn es mal um Gebühren, Bußgeldbescheide oder die Beachtung von Vorschriften und Verwaltungsakten geht ...

Das wiedervereinigte Deutschland mit dem Regierungssystem der Bundesrepublik ist das einzige rechtmäßige sowie international anerkannte deutsche Staatswesen. Das sagen nicht nur Politikerinnen, Medienvertreter, Lehrerinnen oder ... *für Dummies*-Autoren, sondern auch Menschen, die der deutschen Politik ansonsten zu Recht oder zu Unrecht sehr kritisch gegenüberstehen. Außerdem ist die Republik des Grundgesetzes – bei all ihren vielleicht diskussionswürdigen Mängeln – nach gängigen Kriterien der Demokratieforschung der freieste deutsche Staat, den es bisher gab. Ist dem das Regierungssystem des Deutschen Reiches vorzuziehen, das zuletzt bekanntlich alles andere als demokratisch und rechtsstaatlich war? Wohl kaum.

Ein föderales Staatswesen

Das Staatsgebiet der heutigen Bundesrepublik Deutschland umfasst seit 1990 die Territorien von 16 deutschen (Bundes-)Ländern. Die Begriffe »Land« und »Bundesland« werden häufig identisch verwendet, aus verfassungsrechtlicher Sicht ist allerdings die Bezeichnung »Land« korrekt. Das gilt übrigens auch für Berlin, Bremen und Hamburg in ihrer Eigenschaft als *Gliedstaaten* des deutschen *Bundesstaats*. Umgangssprachlich kann es jedoch sinnvoll sein, zumindest in bestimmten Situationen den Begriff »Bundesland« zu verwenden, weil der Gesprächspartner sonst möglicherweise denkt, dass von einem souveränen Staat die Rede ist (»Land« wird in der Alltagssprache häufig mit »Staat« gleichgesetzt).

Die Länder bezeichnen sich zwar zumindest teilweise als Staaten – zum Beispiel der »Freistaat Bayern« –, aber sie sind trotz ihrer Verfassungen, Regierungsinstitutionen, begrenzten Gesetzgebungsrechte und Traditionen keine souveränen Staaten im völkerrechtlichen Sinne (mehr). Das ist lediglich die Bundesrepublik Deutschland. Andererseits sind die Länder mehr als bloße Untergliederungen oder Verwaltungseinheiten: So darf die Bundesebene nur unter genau festgelegten Bedingungen in ihre Belange eingreifen. Ansonsten sind die Länder grundsätzlich politisch selbstständig. Die Bundesrepublik ist daher ein *föderales Staatswesen* und nicht bloß ein *dezentralisierter Einheitsstaat*.

Das politische System

Politische Systeme produzieren Politik. Sie tun das nach gewissen Regeln und Regelmäßigkeiten, aber natürlich nicht so automatisiert und schematisch, wie etwa eine Maschine Waren herstellt. Politische Systeme sind schließlich von Menschen gemacht und funktionieren vorrangig nur durch Menschen; im günstigsten Fall produzieren sie für eine größtmögliche

Zahl an Menschen bestmögliche Politik. Allerdings gehen die Meinungen darüber, was *gute* Politik ist, häufig ziemlich auseinander. Das ist übrigens eines der Probleme oder eine der Aufgaben, mit denen politische Systeme umgehen müssen. In der Wissenschaft widmet sich insbesondere die politische Philosophie der Frage nach der guten Politik.

Ein Teilsystem der Gesellschaft

Das Wort *System* wirkt wie ein technischer, feststehender Begriff. Dabei ist ein politisches System in seinen Bestandteilen und Prozessen nicht immer eindeutig von seiner Umwelt abgrenzbar. Das politische System ist zunächst einmal ein Teilsystem des gesamtgesellschaftlichen Systems (etwa eines Staates). Von anderen Teilsystemen unterscheidet es sich durch seine charakteristische Regelungs- und Steuerungsfunktion: die Erzeugung von Politik, beispielsweise den Erlass und die Umsetzung von Gesetzen.

Verschiedene Gemeinwesen weisen unterschiedliche politische Systeme auf. So kann man etwa auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene sowie hinsichtlich anderer Staaten und der Europäischen Union jeweils von eigenen politischen Systemen sprechen. Politische Systeme befinden sich in vielfältigen wechselseitigen Abhängigkeits- und Austauschverhältnissen mit anderen gesellschaftlichen Teilsystemen (etwa den Bildungs-, Rechts- und Wirtschaftssystemen) sowie weiteren politischen Systemen.



Regierungssystem oder *politisches System*? Umgangssprachlich werden beide Wörter oft identisch verwendet. Im Prinzip ist das Regierungssystem aber ein engerer Begriff. Zum Regierungssystem zählen die staatlichen Institutionen, also insbesondere Regierung, Parlament, Gerichte und Behörden. Der weitere Begriff des politischen Systems umfasst nicht nur diese Institutionen, sondern auch nichtstaatliche Akteure mit besonderer Bedeutung für die Politik. Dazu zählen vor allem Parteien, Interessenverbände und die Medien. Sie bezeichnet man auch als *intermediäre Akteure*, weil sie für Austausch, Beziehungen und Vermittlung zwischen Gesellschaft und Regierungssystem sorgen.

Grundlegende Aufgaben und Funktionen

Sosehr sich politische Systeme auch von Staat zu Staat oder auf verschiedenen Ebenen des Regierens unterscheiden, sie müssen alle dieselben grundlegenden Aufgaben und Funktionen erfüllen:

- ✓ Sie benötigen *regelmäßige Strukturen* mit unterschiedlichen Organisationseinheiten auf verschiedenen Ebenen, denen systematisch bestimmte Aufgaben zugewiesen sind. Anzahl, Form und Bezeichnung dieser Einheiten (etwa Ministerien, Ämter und Behörden) sowie die Verteilung und Koordinierung der Aufgaben können sich im Laufe der Zeit ändern. Damit ein politisches System in der Lage ist, seine Funktionen fortlaufend zu erfüllen, müssen aber zumindest einige wichtige Strukturen und Verfahren langfristig oder auf Dauer angelegt sein.
- ✓ Politische Systeme beziehen aus anderen Gesellschaftsbereichen Ressourcen wie insbesondere Geld, Personal, Informationen und Sachmittel. Wichtig sind zudem Kommunikationsformen zur Vermittlung von Anforderungen, Erwartungen und

Interessen aus der Gesellschaft in das Regierungssystem. Diese Ressourcen, die in das Regierungssystem eingespeist werden oder die es bezieht, nennt man auch *Input*.

- ✓ Schließlich müssen politische Systeme in der Lage sein, politische Entscheidungen zu produzieren und in die anderen Gesellschaftssysteme zu vermitteln. Hierbei geht es vor allem darum, allgemeingültige Regelungen zu beschließen und anzuwenden. Dazu gehört auch, staatliche Leistungen zu erzeugen, anzubieten und zu verteilen sowie Rechtsnormen bei Konfliktfällen verbindlich auszulegen und notfalls gegen Widerstände durchzusetzen. Die Leistungen oder Handlungen eines politischen Systems für seine Umwelt bezeichnet man auch als *Output*.

Demokratie – ein vieldeutiger Begriff

Über die Frage, wie demokratische Staaten aufgebaut sind oder sein sollten, wurden schon unzählige Bücher geschrieben und Debatten geführt. Demokratie ist ein zentraler politischer Begriff, der unterschiedlich verstanden und umgesetzt werden kann. Das zeigt sich bereits an einem häufig verwendeten Zitat des früheren US-Präsidenten Abraham Lincoln: »government of the people, by the people, for the people« (Regierung des Volkes, durch das Volk, für das Volk). Wer gehört hier zum Volk, wer wird ausgeschlossen? Wie soll das Regieren dieses Volkes in der Praxis tatsächlich vonstattengehen? Was ist gut für das Volk (und wer entscheidet wie darüber)? Auf diese Fragen kann man verschiedene Antworten geben.

Selbstbestimmung als Kernprinzip

Der Kern von Demokratie ist wohl die Idee der Selbst- oder Mitbestimmung in größeren Entscheidungssituationen mit mehreren Personen. Fremdbestimmung kann daher als das Gegenteil von Demokratie begriffen werden. Versteht man unter Politik allgemein verbindliche Beschlüsse für ein Gemeinwesen, dann bedeutet Demokratie vor allem die Mitwirkung oder Einbeziehung der von den Entscheidungen Betroffenen (darauf hat etwa die Politikwissenschaftlerin Heidrun Abromeit hingewiesen).

Damit ist allerdings noch nicht gesagt, wann Beteiligung in politischen Entscheidungszusammenhängen welche Formen annehmen muss, damit man von »Demokratie« oder »demokatisch« sprechen kann oder sollte. Dieser Umstand deutet bereits darauf hin, dass es unterschiedliche Ausgestaltungen und Grade oder Stufen von Demokratie geben kann. Das derzeitige politische System Deutschlands ist eine von sehr vielen möglichen Ausprägungen demokratischen Regierens.



Das Wort Demokratie ist griechischen Ursprungs und setzt sich aus *demos* (Volk) und *kratia* (Herrschaft) zusammen. Frühe Formen demokratischen Regierens fanden sich in den antiken griechischen Stadtstaaten. Dort waren allerdings nur sehr wenige Menschen voll stimm- und beteiligungsberechtigt, nämlich einheimische, männliche, wohlhabende Familienoberhäupter. Das bedeutet, dass unter anderem Frauen, Ausländer, Jüngere, Arbeits- und Besitzlose sowie die zahlreichen Sklaven von der politischen Mitbestimmung ausgeschlossen waren. Nach heutigem Verständnis waren diese Gemeinwesen daher – wenn überhaupt – höchstens sehr begrenzt demokratisch.

Merkmale moderner Demokratien

Trotz aller Begriffsunklarheiten, gewandelter Wertvorstellungen und Diskussionen gibt es einige umstrittene Merkmale, die ein Regierungssystem im 21. Jahrhundert erfüllen muss, um als demokratisch zu gelten. Zunächst einmal sind Demokratien auch **Rechtsstaaten**. Das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit (auf Englisch *rule of law*) besagt insbesondere, dass staatliche Machtausübung grundsätzlich an Rechtsnormen gebunden und staatliche Willkür verboten ist. Jeder Mensch des betreffenden Gemeinwesens verfügt über individuelle, in der Regel schriftlich – zum Beispiel in der Verfassung – festgelegte Rechte. Diese Rechte sind im Streitfall auch einklagbar und durchsetzbar. Dadurch unterscheiden sich Rechtsstaaten von Unrechts- oder Nichtrechtsstaaten, in denen Grundrechte oft nur auf dem Papier stehen.

Zu den besagten Rechten gehören auch garantierte Beteiligungs- und Bürgerrechte (in bestimmten Bereichen sind die Rechte von Bürgern mitunter weitreichender als jene von Menschen ohne die Staatsangehörigkeit des betreffenden Staates). Inhaber einflussreicher politischer Ämter – beispielsweise Parlamentsabgeordnete – werden in Demokratien durch wettbewerbsförmige, **freie Wahlen** bestimmt. Der Zugang zu öffentlichen Ämtern steht grundsätzlich allen Bürgerinnen offen. In der Realität existieren zahlreiche unterschiedliche Wahlsysteme mit jeweils verschiedenen Vor- und Nachteilen. Man unterscheidet zwischen Formen *repräsentativer Demokratie* durch gewählte Entscheidungsträger (Volksvertreter) sowie Elementen *direkter Demokratie*, bei denen die Stimmberchtigten selbst über Sachfragen abstimmen.

In demokratischen Regierungssystemen werden staatliche Institutionen von gewählten Repräsentantinnen direkt oder indirekt geleitet, besetzt oder kontrolliert. Nichtstaatliche **Interessenverbände** können grundsätzlich frei gegründet und organisiert werden. Unter Beachtung gewisser Regeln dürfen sie Mitgliederinteressen vertreten sowie neben anderen Gruppierungen und Einzelpersonen ihre Einschätzungen und Standpunkte gegenüber politischen Entscheidungsträgern zum Ausdruck bringen. Nach heutigem Mehrheitsverständnis sind Demokratien *pluralistisch*, das heißt verschiedene Anschauungen, Meinungen und Einstellungen dürfen prinzipiell frei geäußert und in politische Prozesse eingebbracht werden.

Charakteristisch für Demokratien sind zudem verschiedene Formen der **Gewaltenteilung**. Damit sind die Trennung, Verschränkung und wechselseitige Kontrolle staatlicher Machtbefugnisse gemeint. Auf diese Weise soll verhindert werden, dass einzelne staatliche Akteure ihre Position missbrauchen oder die ganze Macht an sich ziehen. Man unterscheidet insbesondere zwischen

- ✓ horizontaler Gewaltenteilung: gesetzgebende Gewalt (*Legislative*), ausführende Gewalt (*Exekutive*) und rechtsprechende Gewalt (*Judikative*);
- ✓ vertikaler Gewaltenteilung: Aufteilung von Staatsmacht zwischen der zentralstaatlichen Ebene und unteren Ebenen (etwa Regionen und Gemeinden);
- ✓ funktionaler Gewaltenteilung: Aufgabenverteilung zwischen verschiedenen Organisationseinheiten (etwa Behörden oder Abteilungen);
- ✓ temporaler Gewaltenteilung: (Wahl-)Ämter mit wichtigen Entscheidungsbefugnissen werden nur auf Zeit vergeben.

DEMOKRATIE – EIN RELATIV NEUARTIGES PHÄNOMEN

Die Demokratie, wie sie hier beschrieben wird, ist eine ausgesprochen junge Staatsform. Im Jahr 1900 gab es selbst unter den damals demokratischsten Regierungssystemen (etwa Großbritannien und den USA) noch kein allgemeines Wahlrecht für alle Bürgerinnen und Bürger. Die parlamentarische Verantwortlichkeit der Regierung oder deren Direktwahl musste historisch ebenso errungen werden wie die Ausweitung des Wahlrechts auf Besitzlose, ethnische Minderheiten, Frauen und Jüngere.

Viele Demokratien entstanden nach dem Zweiten Weltkrieg, dem Ende der Kolonialzeit und der Überwindung der sozialistischen Regime in Mittel- und Osteuropa. Inzwischen ist ungefähr die Hälfte aller Staaten mehr oder weniger demokratisch. Es existieren aber immer noch etliche *Autokratien*, die die hier beschriebenen Merkmale demokratischer Regierungssysteme nicht (mehr) oder nur bruchstückhaft erfüllen, auch wenn sie sich selbst meist als demokratisch bezeichnen. Es gibt keine unumstrittene, eindeutige Abgrenzung zwischen Demokratien und undemokratischen Regierungssystemen, sondern eine beträchtliche Grauzone.

Die meisten heutigen Demokratien sind auch **Wohlfahrtsstaaten**. Sie kümmern sich für die Menschen in ihrem Hoheitsbereich bis zu einem gewissen Grad um den Schutz vor gesundheitlichen, sozialen und wirtschaftlichen Risiken (zum Beispiel Arbeitslosigkeit und Arbeitsunfähigkeit im Krankheitsfall) und betreiben etwa öffentliche Bildungs- und Kultureinrichtungen. Demokratische Regierungssysteme sind aber nicht notwendigerweise besonders wohlhabend. Arme Demokratien mit geringen staatlichen Leistungen sind ebenso möglich wie relativ reiche, aber undemokratische Wohlfahrtsstaaten.

Faire Verfahren

Demokratie bedeutet im Kern eine Beteiligung an gemeinschaftlichen Entscheidungsprozessen, aber keine Garantie auf Durchsetzung der eigenen Interessen. Aus praktischen Gründen gilt häufig die Mehrheitsregel. Ein zentrales demokratisches Prinzip lautet, dass die Verlierer einer Abstimmung oder Wahl eine faire Chance haben, das nächste Mal zu gewinnen, und dass sie nicht fürchten müssen, von den Gewinnern unterdrückt zu werden. Demokratien verfügen über Verfahren, um politische Konflikte auf friedliche Weise auszutragen und politische Führungswechsel ohne Gewalttätigkeiten zu ermöglichen. Die tatsächliche Ausgestaltung der hier beschriebenen demokratischen Merkmale kann sich jedoch von Regierungssystem zu Regierungssystem stark unterscheiden.



Die Zahl der *Monarchien*, also der Staatswesen mit einem adligen oder gekrönten Staatsoberhaupt, hat weltweit seit dem 19. Jahrhundert deutlich abgenommen. Allein die Existenz einer Königin oder eines Großherzogs muss aber nicht bedeuten, dass es sich um ein undemokratisches Regierungssystem handelt. So hat der Monarch in vielen europäischen parlamentarischen Monarchien heute nur noch identitätsstiftende und zeremonielle Bedeutung und keine politischen

Machtbefugnisse mehr. Umgekehrt ist eine *Republik* mit einem Präsidenten an der Spitze des Staates nicht notwendigerweise demokratisch – es kann sich hierbei auch um eine Diktatur handeln.

Die Fachdisziplin Politikwissenschaft

In diesem Buch ist des Öfteren von »Politikwissenschaft« oder »Politikwissenschaftlern« die Rede. Die Politikwissenschaft ist, wie ihr Name schon nahelegt, die wissenschaftliche Fachdisziplin, die sich vorrangig mit der Erforschung, Erklärung und Erläuterung von Politik beschäftigt.

Auch andere Wissenschaftsdisziplinen behandeln häufig politische Themen, etwa die Geschichtswissenschaft, Rechtswissenschaft, Soziologie und Wirtschaftswissenschaft. Wie Forschende anderer Sozialwissenschaften auch

- ✓ verarbeiten und untersuchen Politikwissenschaftlerinnen Daten, die sie beispielsweise Beobachtungen, Befragungen oder Texten entnehmen;
- ✓ versuchen Politikwissenschaftler, Theorien zu entwickeln (das heißt allgemeine Annahmen und Aussagen, wie sich etwa bestimmte Zusammenhänge ergeben oder wie sich ein Sachverhalt oder Umstand auf ein spezielles Phänomen auswirkt);
- ✓ stellen Politikwissenschaftlerinnen Wissen zusammen und vermitteln es in Bildungseinrichtungen, Fachveröffentlichungen oder Büchern wie diesem hier.

Auf politische Institutionen, Prozesse und Inhalte hat die Politikwissenschaft in Deutschland eher geringen Einfluss. So werden Politikwissenschaftler beispielsweise nicht systematisch zu Gesetzentwürfen angehört. Wenn sie oder andere Forschende dann doch einmal bei Expertenanhörungen Stellungnahmen abgeben, als Mitglieder von Beratungsgremien Studien erstellen oder sich sonst in der Öffentlichkeit äußern, schließen sich politische Akteure selten offen ihren Einschätzungen an, außer sie sehen ihre bereits bestehende Haltung bestätigt.

Politikwissenschaftliche Teilbereiche

Die wichtigsten Teilbereiche der Politikwissenschaft in Deutschland lauten: das politische System Deutschlands, Vergleich und Analyse politischer Systeme, Internationale Beziehungen, Politische Theorie und Ideengeschichte, Methoden der Politikwissenschaft und Politikdidaktik. Man studiert Politikwissenschaft in der Regel nicht, um Politikerin zu werden. Ein Studium der Politikwissenschaft ist erst recht keine Voraussetzung, um in die Politik zu gehen – aber es schadet in der Regel auch nicht.



Politikwissenschaft, Politische Wissenschaft, Politologie, Politikwissenschaften, Politische Wissenschaften – für ein und dieselbe Wissenschaftsdisziplin gibt es erstaunlich viele Bezeichnungen. Mittlerweile ist »Politikwissenschaft« der gebräuchlichste Begriff, auch unter Politikwissenschaftlern selbst. Das Fach wurde

42 TEIL I Grundlagen des politischen Systems

erst nach dem Zweiten Weltkrieg als eigenständige Wissenschaft flächendeckend an Hochschulen in Deutschland etabliert. Damals ging es vor allem darum, nach der nationalsozialistischen Diktatur einen Beitrag zur Demokratisierung der Gesellschaft zu leisten. Heute findet man politikwissenschaftliche Studiengänge vor allem an Universitäten.