

# Informationen

284 zur politischen Bildung / izpb



Überarbeitete Neuauflage 2013

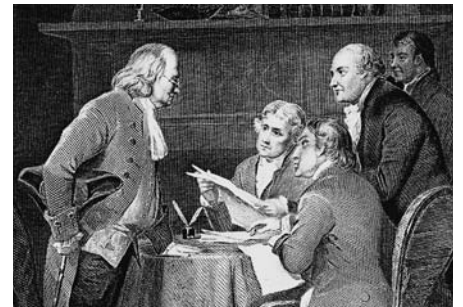


## Demokratie



## Inhalt

<b>Demokratie – Geschichte eines Begriffs</b> .....	<b>4</b>
<b>Grundzüge der athenischen Demokratie</b> .....	<b>6</b>
Institutionen und Verfahren .....	9
Athen – Vorbild für moderne Demokratien? .....	10
<b>Prinzipien republikanischen Denkens</b> .....	<b>14</b>
Antikes Rom .....	14
Mittelalterliche Stadtrepubliken .....	16
<b>Wege zur modernen Demokratie</b> .....	<b>18</b>
Politik der kleinen Schritte – England .....	20
Demokratiegründung – Amerikanische Revolution .....	24
Kontroverse über Identitäre und Repräsentative Demokratie .....	25
Wendepunkt für Europa – Französische Revolution .....	29
<b>Entwicklungen im 19. und 20. Jahrhundert</b> .....	<b>32</b>
Wandel zur Massen- und Parteiendemokratie .....	36
Politisierung der sozialen Frage .....	37
Ordnungspolitische Teilung nach 1945 .....	40
Wellen der Demokratisierung .....	41
<b>Erfolgs- und Risikofaktoren für Demokratien</b> .....	<b>42</b>
Was eine Demokratie funktionsfähig werden lässt .....	42
Weitere Voraussetzungen .....	45
Messbarkeitskriterien .....	49
<b>Strukturunterschiede und Herausforderungen</b> .....	<b>52</b>
Parlamentarisches und Präsidentielles System .....	52
Konkurrenz, Konkordanz, Verhandlung .....	53
Repräsentative und direkte Demokratie .....	54
Mittler für die Politik .....	57
Digitale Demokratie .....	58
Erschwernisse demokratischen Regierens .....	60
<b>Entwürfe globaler Demokratie</b> .....	<b>62</b>
<b>Demokratie – nach wie vor die beste Herrschaftsform?</b> .....	<b>64</b>
<b>Literaturhinweise und Internetadressen</b> .....	<b>66</b>
<b>Der Autor</b> .....	<b>67</b>
<b>Impressum</b> .....	<b>67</b>



## Editorial

Wie beschwerlich der Weg zu Freiheit, Selbstbestimmung und Demokratie sein kann, zeigt sich momentan in den arabischen Ländern, in denen 2011 der „Arabische Frühling“ Hoffnungen auf politischen und gesellschaftlichen Wandel weckte. Doch auch in vermeintlich gefestigten Demokratien sind Freiheit, Rechtsstaatlichkeit, Chancengleichheit und Möglichkeiten der politischen Teilhabe nie auf ewig gewährleistet. Ihr Fortbestand hängt vielmehr von der individuellen Bereitschaft ab, sich für die Verwirklichung, Bewahrung und ständige Erneuerung der Demokratie einzusetzen. Den Einzelnen eröffnet ein demokratisches System eine Vielzahl an konkreten Mitwirkungsmöglichkeiten: vom Engagement in Parteien, (politischen) Vereinen, Bürgerinitiativen oder NGOs über die Teilnahme an Demonstrationen bis hin zum Einreichen von Petitionen bei Parlamenten, um so z.B. auf Missstände aufmerksam zu machen – und nicht zuletzt natürlich, indem man sich im Rahmen von Wahlen an der Auswahl geeigneter politischer Führungskräfte beteiligt.

Demokratien bieten so im Vergleich zu anderen Herrschaftssystemen immer noch den größten Spielraum, um individuellen Interessen Geltung zu verschaffen. Neben Freiheit, Rechtsstaatlichkeit und möglichst weit gefasster Chancengleichheit fördern demokratische Systeme auch die ökonomische Entfaltung – mit ein Grund, warum sie für viele Menschen erstrebenswert sind. Auf der anderen Seite der Medaille stehen Erfordernisse wie eine erhöhte Eigenverantwortung und die Fähigkeit, die erstrebten Ziele fair und unter Umständen langwierig auszuhandeln, dabei Kompromisse einzugehen und das Gemeinwohl im Blick zu halten. Das ist bisweilen kein leichtes Unterfangen. Und ihre vermeintliche Schwerfälligkeit bei der Lösung akut auftretender, drängender Probleme hat demokratischen Systemen immer wieder Kritik eingetragen.

Doch was macht Demokratie eigentlich aus, wie hat sie sich entwickelt, wie funktioniert sie, welche Spielarten gibt es, und welche Ideen liegen ihr zugrunde? Dieses Heft bietet einen umfassenden Einblick in die Prinzipien demokratischen Denkens und Handelns. Neben den ideengeschichtlichen Grundlagen werden die historischen Entwicklungen bis hin zur modernen Demokratie dargestellt sowie aktuelle Tendenzen und neue Herausforderungen für demokratische Systeme aufgezeigt.

Die Ursprünge des demokratischen Gedankens liegen im antiken Athen. Insbesondere Philosophen wie Platon, Aristoteles oder Polybios trugen mit ihren Analysen zur Weiterent-

wicklung der Demokratieauffassung bei. In den folgenden Jahrhunderten nahm dann die römische Republik mit ihrer Rechts- und Gerechtigkeitsauffassung eine Sonderstellung ein und gab entscheidende Impulse für die Ausprägung moderner Rechtsstaaten, wie sie im Laufe des 17. und 18. Jahrhunderts in England, den USA und in Frankreich entstanden. Neben dem Prinzip der Gewaltenteilung setzte sich auch die Ansicht, das Recht auf Leben und Freiheit als vorstaatliches Recht zu respektieren, nach und nach durch.

Nachdem zu Beginn des 19. Jahrhunderts im Zuge der Restauration die Freiheitsbewegungen in Europa zunächst ausgebremst worden waren, bildeten sich in der zweiten Hälfte des Jahrhunderts schließlich politische Parteien heraus. In Deutschland wurde ein demokratisches System allerdings erst mit der Weimarer Verfassung von 1919 Wirklichkeit – jedoch war es nicht von langer Dauer. Erst mit der Verabschiedung des Grundgesetzes im Jahr 1949 konnte – zunächst allerdings nur in Westdeutschland – die Demokratie wiederhergestellt werden. Auch in anderen Regionen der Welt setzten sich im Zuge verschiedener „Wellen“ demokratische Ordnungen durch.

Ein zweiter Schwerpunkt dieses Heftes richtet den Blick auf Funktionslogik und Strukturunterschiede moderner demokratischer Systeme sowie auf Herausforderungen, die ihnen beispielsweise durch die Globalisierung entstehen können. Untersucht wird, unter welchen Umständen demokratische Strukturen gefestigt oder gefährdet werden können und mit welchen Konzepten demokratisches Regieren auf globaler Ebene möglich sein könnte.

Der Aufbruch in den arabischen Ländern 2011 hat gezeigt, dass demokratische Prinzipien nach wie vor Strahlkraft entwickeln und es stets Menschen gibt, die bereit sind, für ihre Rechte, für Menschenwürde und demokratische Teilhabe auf die Straße zu gehen. Die weltweiten Proteste der Occupy-Bewegung, die ihren Ausgangspunkt in Nordamerika hatten, führen ihrerseits vor Augen, dass auch in gefestigten Demokratien aktiv gegen Missstände und für den Fortbestand demokratischer Ideale gekämpft werden muss.

Magdalena Langholz



Hans Vorländer

## Demokratie – Geschichte eines Begriffs

*Demokratie ist nicht einfach zu definieren. 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 (circa 500-429 v. Chr.) die Demokratie im Athen seiner Zeit. Diese Bestimmung von Demokratie als einer Mehrheits-herrschaft scheint so klar und eindeutig zu sein, dass sie zu Beginn des 21. Jahrhunderts einem 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.

Aber 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 keine Klarheit. Denn er sagt weder, ob die Herrschaft des Volkes unmittelbar oder mittelbar ausgeübt werden soll, noch, ob die Herrschaft des ganzen Volkes gemeint ist, wie es der Begriff nahelegt, oder die Herrschaft der Vielen, also einer qualifizierten Mehrheit, reicht – ganz abgesehen von der Frage, was mit der Minderheit geschieht.

Außerdem stellt sich die Frage, 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 Perikleische Definition, so eingängig sie zunächst erscheinen mag, ist erst der Auftakt einer Diskussion über sehr unterschiedliche Begriffe, Modelle und Praktiken der Demokratie. Nicht von ungefähr konstatierte deshalb schon Aristoteles im 4. Jahrhundert v. Chr.: „Jetzt aber meinen einige, es gäbe bloß eine Demokratie [...], doch das ist einfach nicht wahr.“



Anfang 2011 wird in vielen Ländern der arabischen Welt der Wunsch nach Demokratie laut. Demonstranten im September 2012 in Bahrain

REUTERS/Hamad I Mohammed

Dabei ist gerade in der Gegenwart die Idee der Demokratie von großer Attraktivität. In Wellen hat sie sich über die Welt ausgebreitet – wenngleich sie nicht überall und jeweils nicht gleich stark und stabil ihren Siegeszug vollenden konnte. Die erste Welle begann in den 1820er-Jahren und dauerte bis etwa 1926. In diesem Zeitraum etablierten sich 29 Demokratien.

Mit dem Faschismus in Italien setzte der Beginn einer rückläufigen Entwicklung ein, die die Zahl der Demokratien zunächst wieder auf zwölf reduzierte. Aber nach dem Zweiten Weltkrieg bewirkte eine zweite Demokratisierungswelle, dass sich in den 1960er-Jahren wieder 36 Demokratien bilden konnten. Und im Zuge einer dritten Welle der Demokratisierung zwischen 1974 und 1990 schafften etwa 30 Staaten den Übergang zu Formen demokratischer Herrschaft. Nicht zuletzt die friedlichen Revolutionen von 1989/90 in Mittel- und Osteuropa haben zu diesem Trend erheblich beigetragen. Schließlich haben die mit den Stichwörtern „Arabischer Frühling“ oder „Arabellion“ bezeichneten Entwicklungen in Tunesien, Ägypten, Libyen und Marokko die Frage nach einer neuen, vierten Welle demokratischer Umformung ehemals diktatorischer oder autoritärer Staaten aufkommen lassen. Gleichwohl haben sich in diesen Ländern sehr widersprüchliche und unterschiedliche Praktiken der Demokratie herauskristallisiert, die nicht alle wirklich demokratisch genannt werden können.

Auch diese Tatsache verdeutlicht noch einmal, dass es keineswegs nur eine Form, nur ein Modell der Demokratie, das gar „universell“ genannt werden könnte, gibt bzw. gegeben hat. Vielmehr unterscheiden sich die Demokratien in ihrer historischen, sozialen und kulturellen Form genauso wie in ihren jeweiligen Voraussetzungen, Bedingungen und demokratischen Gehalten.

Der Begriff der Demokratie taucht erstmals im antiken Griechenland auf. Eine der ältesten Quellen ist der Geschichtsschreiber Herodot (484-425 v. Chr.), der im 5. Jahrhundert v. Chr.

festhält, dass Kleisthenes die *demokratia* in Athen eingeführt hat. Dort durchlebte die antike, klassische Demokratie von 508/507 bis 322 ihre Blütezeit mit weitgehender Selbstregierung der athenischen Bürgerschaft.

Aber bereits zu dieser Zeit stieß die Demokratie auf heftige Kritik, begegneten ihr vor allem Vertreter der griechischen Philosophie, wie Platon (427-347 v. Chr.) und Aristoteles (384-322 v. Chr.), mit großer Zurückhaltung. Der Demokratiebegriff wurde von ihnen mit „Pöbelherrschaft“ gleichgesetzt, einer Herrschaft der armen, ungebildeten Masse, und 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 seinen ursprünglichen positiven Bedeutungsgehalt wieder. 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 nun als Herrschaft des Volkes, vor allem als Volkssouveränität begriffen, aus der heraus sich das gesamte politische Gemeinwesen eines Staates begründen und rechtfertigen lassen musste.

## Platons Staat

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

Nunmehr müssen wir doch die Demokratie behandeln, [...] ihre Entstehung und ihren Charakter, um dann den Charakter des ihr entsprechenden Menschen erkennen und beurteilen zu können. [...]

Der Übergang von der Oligarchie zur Demokratie hat seine Ursache wohl darin, dass das Verlangen nach dem selbstgewählten höchsten Gut, dem möglichst großen Reichtum, unstillbar wird. [...]

Da die Herrschenden auf Grund ihres Vermögens an der Macht sind, wollen sie die jungen Leute nicht durch ein Gesetz davor zurückhalten, in ihrer Zügellosigkeit ihr Hab und Gut durch Verschwendung zugrunde zu richten. Sie wollen es ja aufkaufen und darauf Geld verleihen, um noch reicher und angesehener zu werden. [...]

Da man sich in der Oligarchie um die Zügellosigkeit nicht kümmert, sondern ihr freien Lauf lässt, zwingt man auch treffliche Menschen bisweilen in die Armut hinein. [...]

Da sitzen nun diese Leute im Staat, mit Stacheln und Speeren gerüstet, die einen verschuldet, die andern ohne bürgerliche Ehre, die dritten mit beiden Lasten, voll von Hass und Racheplänen gegen die Besitzer ihrer Habe und gegen die anderen, auf Umsturz bedacht. [...]

Nun aber bringen die Herrschenden durch ihr Vorgehen die Untergebenen in die geschilderte Lage, sich selbst aber und ihre Söhne gewöhnen sie von jung auf an Schwelgerei und machen sie zu körperlicher und geistiger Arbeit untauglich und schwächlich im Ertragen von Lust und Leid und träge dazu! [...]

*Sie selbst aber kümmern sich nur um den Gelderwerb, um die wahre Tüchtigkeit aber so wenig, wie es die Armen tun. [...]*

*Wenn sie nun, beide in ihrer Art, miteinander in Berührung kommen, Herrscher und Beherrschte, [...] steht da oft ein armer Kerl, hager und sonnenverbrannt, in der Schlacht neben einem bleichgesichtigen Reichen, der viel überflüssiges Fleisch an sich trägt, und sieht ihn in seiner Atemnot und Hilflosigkeit – glaubst du nicht, jener Arme erkennt da, dass solche Schwächlinge den Reichtum nur ihrer, der Armen Feigheit verdanken; und so fordert er, einer den andern, auf, wenn sie für sich sind: Die Männer gehören uns, sie sind ja nichts wert! [...]*

*Eine Demokratie entsteht also, 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. [...]*

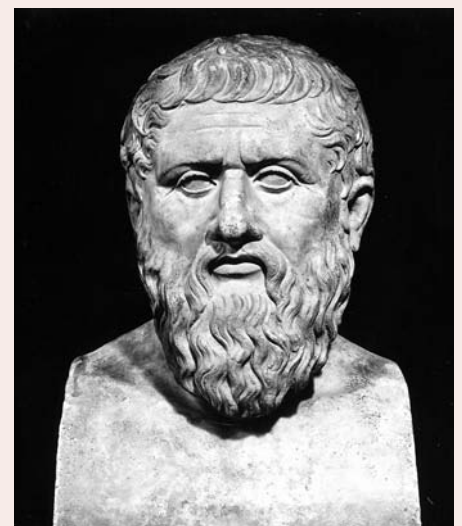
*Dass es in einem solchen Staat keinen Zwang gibt zur Übernahme von Ämtern, auch nicht, wenn du geeignet bist, auch keinen Zwang zum Gehorsam, wenn du nicht willst; dass man dich nicht zum Krieg zwingt während eines Krieges oder zum Frieden während des Friedens, wenn du nicht Frieden halten willst; oder 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 welcher erhabener 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)*, Aches Buch, 555b-558c, übers. und hg. von Karl Vretska, Reclam Verlag, Stuttgart 2004, S. 379 ff.

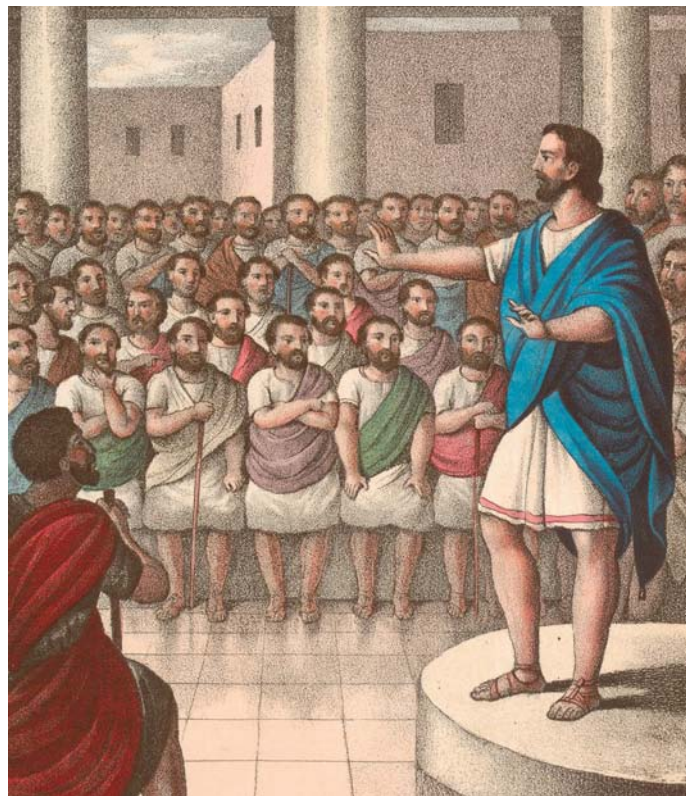


Platon (427-347 v. Chr.)

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.



Rede- und Überzeugungskunst gelten in der Antike als wichtige Fähigkeiten eines Politikers. Berühmt dafür ist Demosthenes, der ab 346 v. Chr. die Geschicke Athens leitet. Kreedelithographie von 1832

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. Wie schon das Wort besagt, das

zurückgeht auf das griechische *ta politika*, nämlich „das, was die Stadt angeht“, war „Politik“ die Angelegenheit des Bürgers in der Polis. Das ist das bleibende Vermächtnis der griechischen Demokratie, wengleich aus heutiger Perspektive darauf hinzuweisen ist, dass Frauen, Sklaven und Metöken – Bewohner ohne Bürgerstatus, sehr oft Fremdarbeiter – nicht

### Aus einer Rede des Perikles

[...] 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 Streitigkeiten 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 zu-

gleich 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 Unverstand verwegen 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, hg. und übers. von Georg Peter Landmann, Artemis und Winkler Verlag, Düsseldorf/Zürich 2002, (Buch II 37 und 40), S. 111ff.



Perikles (ca. 500-429 v. Chr.)

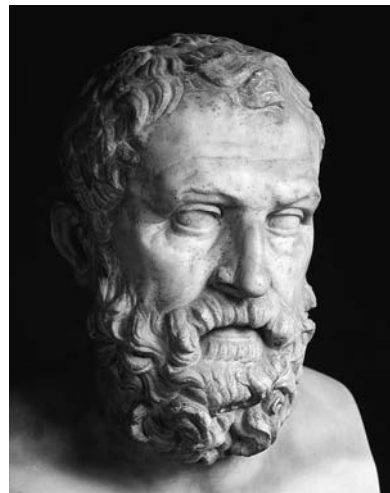
als Bürger im politischen Sinne des Wortes galten und deshalb auch von der Beteiligung ausgeschlossen blieben.

Die Demokratie in Athen bildete sich eher langsam, Schritt für Schritt, 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. Die erfolgreiche Zurückweisung der beiden persischen Einfälle in Griechenland (490 und 480 v. Chr.) stärkte die Demokratie, deren goldenes Zeitalter vor allem mit dem Namen Perikles (ca. 500-429 v. Chr.) verbunden ist.

Er bestimmte für mehr als dreißig Jahre die Politik Athens und schloss einen fünfzehnjährigen Frieden mit der konkurrierenden Stadt Sparta. Im Peloponnesischen Krieg zwischen Athen und Sparta von 431 bis 404 v. Chr. zeigten sich vorübergehend Krisen der Demokratie, die dann jedoch bis etwa 322 v. Chr., bis in die Epoche Alexander des Großen hinein, eine neue Blüte erlebte. 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.

und durch die Abschaffung der Schuldknechtschaft aus der Sklaverei befreite. Die Bevölkerung wurde in vier Vermögensklassen eingeteilt.

Solon setzte damit zugleich auch die Voraussetzungen einer politischen Neuordnung durch, weil das alte, aristokratische Prinzip der auf Herkunft und Abstammung basierenden gesellschaftlichen Stellung durchbrochen wurde. Er erweiterte damit die Beteiligungsrechte für die unteren Schichten des Volkes und erschütterte die Vorherrschaft einiger weniger adliger Familien.



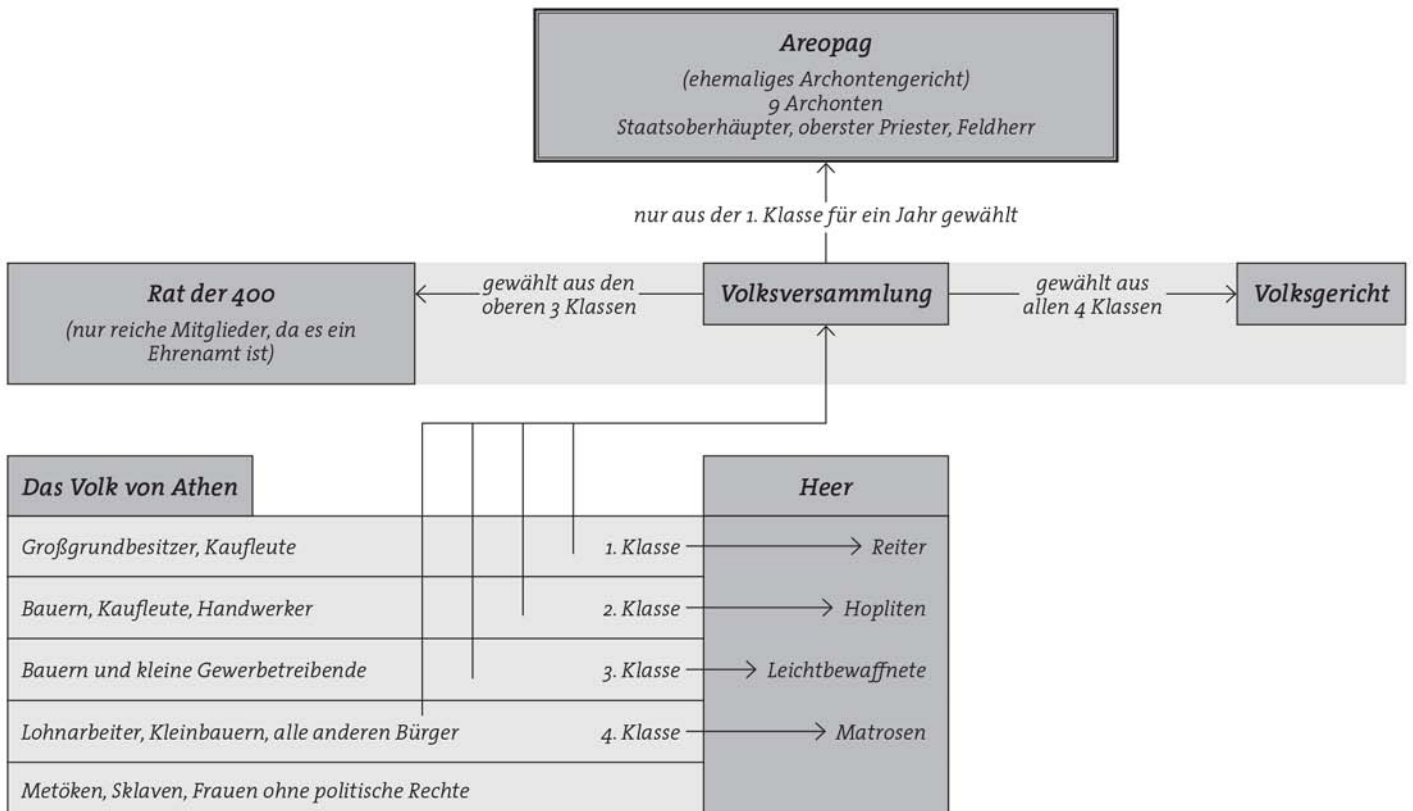
akg / De Agostini Pict.Lib.

Solon (ca. 640-561/558 v. Chr.)

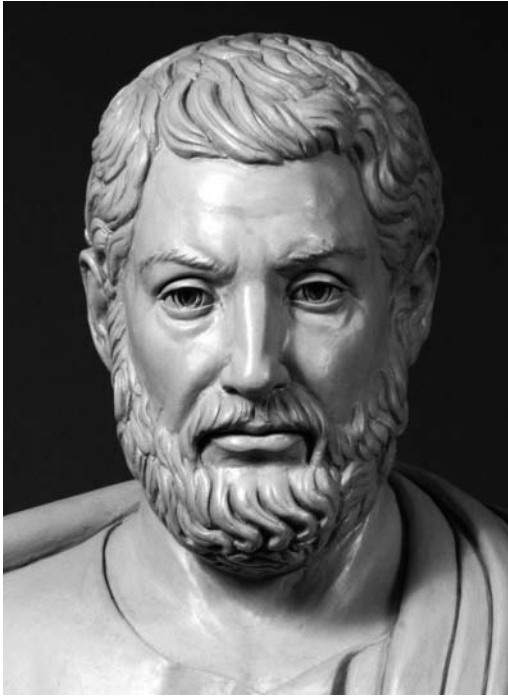
### Wegbereitende Reformen

Solon (circa 640-561/558 v. Chr.) hatte große soziale Missstände in Athen behoben, indem er mittels der sogenannten Lastenabschüttelung die verarmten Bauern von ihren Hypotheken

### Solons neues politisches System



[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)



<http://www.ohiochannel.org/>

Kleisthenes (570-506 v. Chr.)

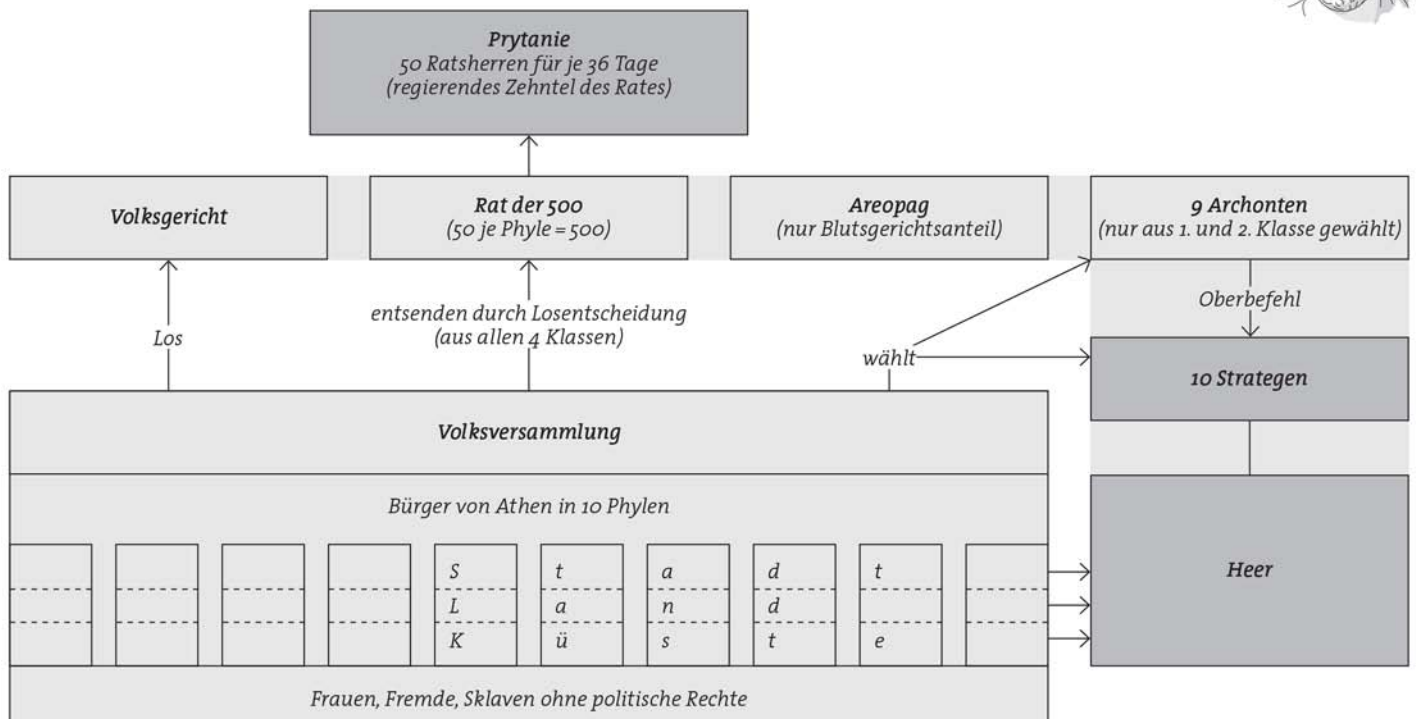
Kleisthenes (570-506 v. Chr.) reformierte dann 508/507 die gesamte Sozialstruktur und legte damit die Basis für die Demokratie in Athen. Mit der territorialen Neueinteilung Athens löste er die alten Stammesverbände auf, zerbrach so die Machtstrukturen der adligen Familien und schuf eine einheitliche, 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 lokaler Selbstverwaltung. Hier entstand eine politische Gemeinschaft, in der sich ein Sinn für bürgerschaftliches Handeln und politische Verantwortung entwickeln konnte. Die Demen wiederum delegierten eine ihrer Bürgerzahl entsprechende Quote von Mitgliedern in einen ebenfalls neu geschaffenen „Rat der Fünfhundert“, die sogenannte Boule.

Gleichzeitig gelang es Kleisthenes, die Demen wieder in dreißig sogenannte Trittyen zusammenzufassen. In je zehn dieser Trittyen waren die Regionen von Stadt, Küste und Binnenland eingeteilt. Indem Kleisthenes je eine Trittyen aus den verschiedenen 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 alte, auf Klientelbindungen beruhende System von Abhängigkeiten und Patronage 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 Delikten, Beamtenkontrolle – wurden gestrichen oder auf das Volk übertragen.

Zum anderen führte Perikles, der für mehr als 30 Jahre das „goldene Zeitalter“ der Demokratie in Athen prägte, Diäten ein. Dies waren Tagegelder für die Bürger als Ausgleich für den Verdienstaussfall, den sie durch die Teilnahme an Versammlungen und die Übernahme von Ämtern erlitten.

### Athens neue Verfassung seit Kleisthenes



[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)



## Institutionen und Verfahren



Versammlungen und politisches Debattieren gehören zum Kern der athenischen Polisdemokratie. Dies gilt nicht nur für den Areopag, den 508/07 entmachteten Adelsrat (hier in einem Holzschnitt, 19. Jh.), sondern auch für die Volksversammlung, die seine Funktionen übernimmt.

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 und erlosten Amtsträger, prüften die 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. Doch nicht immer alle der 30 000 bis 35 000 erwachsenen Bürger zu Zeiten des Perikles besuchten die Volksversammlung. Es nahmen wohl aber immer mindestens 6000 Personen teil, die für die Beschlussfassung notwendige Zahl. Ort der Versammlung war die Pnyx, ein Hügel ungefähr vierhundert Meter westlich der Agora. Die Volksversammlung trat häufig zusammen, so gab es allein etwa vierzig für das jeweilige Amtsjahr festgelegte Pflichtsitzungen. Sie 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, Konfiskationen, Erbansprüche sowie um Petitionen, ebenso wurden Fragen des Kultes 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 (*ostraka*) einwarf, auf der er den Namen des zu Verbannenden eingekratzt hatte. Zwanzig Jahre nach Einführung hielten die Athener 487 v. Chr. erstmals ein Scherbengericht ab, um einen Verwandten des ehemaligen Tyrannen zu verbannen, das letzte wurde 417 v. Chr. durchgeführt.

Der Rat der 500 (*Boule*) bereitete die Volksversammlung vor. Er setzte sich aus je fünfzig Vertretern der zehn Phylen zusammen. Von diesen war jeweils eine für ein Zehntel des Amtsjahres, also 36 Tage, geschäftsführend. Der Rat beriet die Gegenstände der Volksversammlung, verabschiedete ein vorläufiges Dekret 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*, loste täglich einen Vorsteher aus, der gleichzeitig dem Rat und der Volksversammlung vorsah. Der tägliche Wechsel im Vorsitz ließ keine Machtverfestigung zu und bezeugte damit die gleichen Beteiligungs- und Einflusschancen eines jeden.

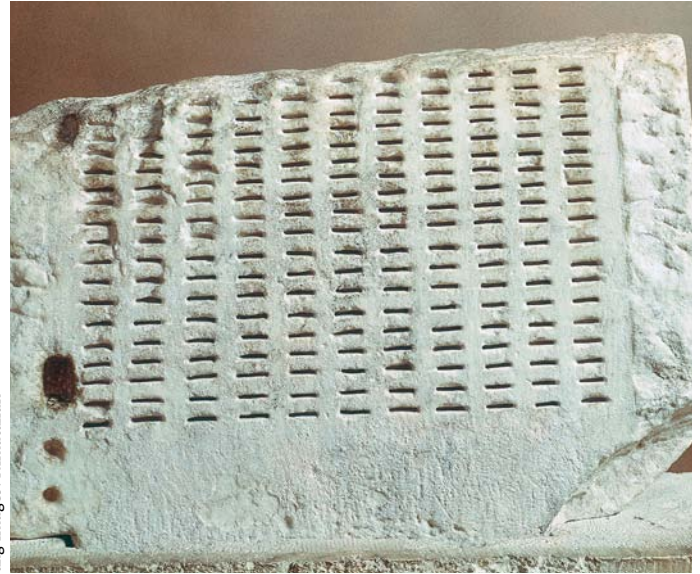


Auf Tonscherben (wie diesen von 460 v. Chr.) ritzen die Bürger Athens die Namen der Politiker ein, die unter Verdacht des Machtmissbrauchs stehen und für zehn Jahre in die Verbannung geschickt werden sollen.



akg-images / John Hios

Mit einer Bronzescheibe (4. Jh.) fällen die Richter ihr Urteil. Der hohle Griff bedeutet Schuldspruch. Die Inschrift lautet: „Amtliche Stimm Scheibe“.



akg-images / Nimalalrah

Auslosungsgerät für die Vergabe öffentlicher Ämter. Es stammt aus der Mitte des 4. Jahrhunderts v. Chr..

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 dreißig 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 fünfhundert 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 siebenhundert 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, wie 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, wurden durch Wahl vergeben.

Ansonsten war das Los das Symbol für bürgerschaftliche Gleichheit, weil es gesellschaftliche Stellungen, Vermögensunterschiede und unterschiedliche Interessen neutralisierte. Das Losverfahren verhinderte Protektionismus 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. wurde noch die Institution der Nomotheten geschaffen. Damit ging eine Relativierung der Macht der Volksversammlung einher. Denn das Gesetzgebungsverfahren wurde so geändert, dass die Nomotheten die bedeutenderen, also höherrangigen Gesetze erlassen sollten, wohingegen die Volksversammlung nur nachrangige Gesetze verabschieden konnte. Die Nomotheten wurden aus dem Kreis der Geschwore-

nen, der Richter, bestimmt. Der Beschluss der Nomotheten besaß Gesetzeskraft, er bedurfte nicht der Bestätigung durch die Volksversammlung.

Allgemein sollten diese Institution und das neue Verfahren größere Sicherheit in der Gesetzgebung und eine höhere Stabilität der Demokratie gewährleisten. Denn die Volksversammlung war keineswegs frei von Stimmungen und den Gefährdungen der Demagogie.

So wurden für die innenpolitischen Krisen von 411/10 und 404/403, in denen die Demokratie für kurze Zeit aufgehoben und durch ein oligarchisches System ersetzt worden war, vor allem die Volksversammlung und die Demagogen, die Stimmführer in ihr, verantwortlich gemacht.

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 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 Herrschaft 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 und in der Dikasteria die Judikative. Dort, wo die Bürger die Ämter besetzten, bildeten sie zugleich auch die Exekutive. 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“ vorstatten.

Vielen galt und gilt deshalb die athenische Demokratie als das Modell einer Demokratie schlechthin, an dem auch moderne Demokratien immer wieder gerne gemessen werden. Vor allem die direkte, unmittelbare Beteiligung der Bürger im Prozess der Entscheidung, in der Ausübung von Ämtern und in der Rechtsprechung war vielen ein Grund für den Vorbildcharakter. Für andere indes war genau jene uneingeschränkte Herrschaft des Volkes ein Schreckbild, denn die Demokratie konnte – demagogischen Einflüssen ausgesetzt – leicht in eine Tyrannei 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? Grundlegende Unterschiede bestehen, vor allem haben sich die Voraussetzungen und Strukturen verändert.

- Die Demokratie der athenischen Polis kannte im Gegensatz zu modernen Demokratien weder ein Parlament noch Parteien. Im Zentrum stand 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 seiner Gefallenrede, die Thukydides überliefert hat, zu der Aussage führte, dass „Demokratie Regieren durch die Mehrheit“ ist. Die unterlegene Minderheit fühlte sich der Majorität verpflichtet und stand loyal zu der getroffenen Entscheidung. Konflikte entlang von Partei- oder Fraktionslinien gab es nicht. Durch die Möglichkeit, Volksversammlungsbeschlüsse 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 kein Berufspolitikertum. 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 30000 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 einzig bei uns heißt einer, der daran gar keinen Teil nimmt, nicht ein stiller Bürger, sondern ein schlechter.“ Die Athener wa-

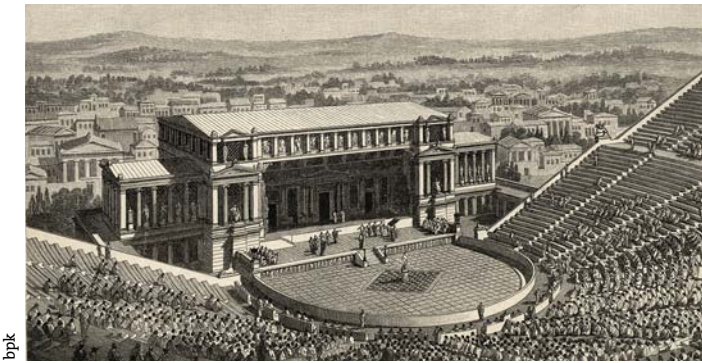
ren von der politischen Urteilskraft eines jeden, auch des gewöhnlichen Bürgers, überzeugt. Erziehung, Kultvereine, Theater und auch die Volksversammlung waren Institutionen politischer Bildung, in denen sich das politische Urteilsvermögen ausbilden und schärfen und sich zugleich auch ein Grundkonsens einstellen konnte, der den Prozess des Beratens und Entscheidens wesentlich erleichterte.

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 60000 Männern unter den 200000 Einwohnerinnen und Einwohnern waren nur etwa 30000 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 Minderheit 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 der gleichen Zugangschance zu Ämtern aus.
- Wo in der polis die formale Gleichheit galt, da herrschte im oikos, im Bereich des Wirtschaftens, des Sozialen, des privaten Haushaltes, die Ungleichheit. In der Familie, im privaten Haushalt gab es Hierarchien, der Mann war 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 andere 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



Polis und oikos, der Bereich des Privaten, sind in Athen strikt getrennt. Das Familienessen auf einem Flachrelief, entstanden ca. 500 v. Chr., verdeutlicht die innerfamiliäre Hierarchie mit dem Hausherrn an der Spitze.



Das Theater ist ein wichtiger Bestandteil des kulturellen und religiösen Lebens in der athenischen Polis. Eines der wichtigsten Theater Athens ist das Dionysostheater. Holzstich (o.J.)

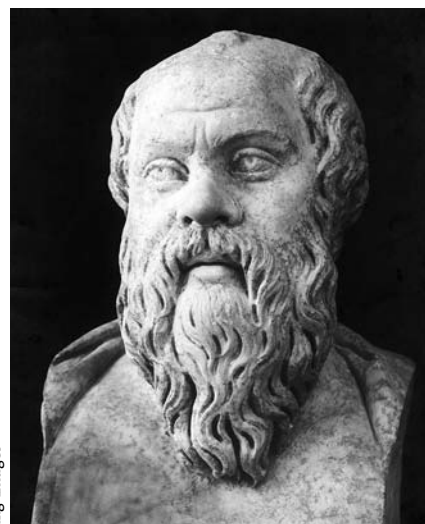
und Zahlungen, ermöglichte weiträumigen Warenaustausch und sicherte so die enormen finanziellen Aufwendungen Athens. Die Demokratie, die Diäten für die Bürger, die Wohltätigkeit, der Kultus und das Theater verursachten erhebliche Kosten. Dies wurde zum Teil durch die sogenannten Liturgien, durch die Umlage der Finanzierung auf vermögende Bürger, aufgebracht. Bis zum Ende des 5. Jahrhunderts v. Chr. half aber eben auch das Imperium, 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 35000 und unter Demosthenes (384-322 v. Chr.) etwa 30000 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 – in Zeiten kriegerischer Auseinandersetzungen mit Athens Hauptkonkurrenten um die Vorherrschaft Griechenlands, Sparta – für die Abschaffung der Demokratie gestimmt und jeweils die Macht vorübergehend einigen wenigen Männern anvertraut, die ihre Herrschaft aber jeweils in die Richtung einer Oligarchie entwickelten. Damit war das Paradoxon der Demokratie erkennbar geworden, 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, Tyrannenien oder Diktaturen wie im 20. Jahrhundert, ersetzen. In Athen wurde zwar die Demokratie relativ schnell wieder hergestellt, aber die Ereignisse gaben den Kritikern der Demokratie, allen voran dem griechischen Philosophen Platon (427-347 v. Chr.), Recht, dass nämlich die Demokratie eine sehr instabile Herrschaftsform sei, in der Demagogen leichtes Spiel haben, weil das Volk, „einfach in den Sitten, unstet in den Meinungen und verführbar durch Versprechungen“, letztlich also nicht in der Lage sei, verantwortlich mit der eigenen Herrschaft umzugehen.

So hielt der Philosoph Sokrates (469-399 v. Chr.) die Demokratie für ein im Grunde absurdes Unternehmen, weil sie alle wichtigen politischen Entscheidungen in die Hände einer 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 ein Zerrbild von der Wirklichkeit der athenischen Demokratie, das seiner tiefen Enttäuschung über den Tod seines vom Volksgericht verurteilten Lehrers Sokrates geschuldet war.

Aber auch von Aristoteles (384-322 v. Chr.) wird die radikale Demokratie abgelehnt. Er bevorzugte eine gemäßigte 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 Beamten 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 Entscheidungsträger nach Kompetenz und Ansehen vor. Aristoteles nannte diese Verfassung „*Politie*“.

Bei ihr handelte es sich um eine gemäßigte Demokratie, die Bürger dieser Polis besaßen gleiche Bürgerrechte, aber abgestufte Möglichkeiten der politischen Beteiligung an der Herrschaftsausübung. 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. Konstitutiv 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 Limitierung 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.



Sokrates (469-399 v. Chr.)

## Die Verfassungslehren des Aristoteles und des Polybios

[...] Bis heute maßgeblich ist die Systematisierung der Verfassungslehre durch Aristoteles, die scheinbar einfach, aber vollkommen schlüssig die Staatsformen nach der Zahl der Regierenden unterscheidet: Entweder regiert einer oder wenige oder „alle“. [...] Neben diese Unterscheidung nach der Zahl tritt die nach der Qualität der Herrschaft: ob sie auf das Gemeinwohl zielt oder statt dessen auf das Wohl der Regierenden. [...]

Ein neues, aber auf den klassischen Grundbegriffen beruhendes Modell hat Polybios entworfen. Polybios war Politiker, Stratege und Gesandter. Nach der Niederlage der griechischen Städte des achaiischen Bundes 168 v. Chr. gegen die Römer wurde er zusammen mit 1000 anderen Mitgliedern der achaiischen 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 Abfolgmodell 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

## Verfassungstypologie nach Aristoteles

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

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.

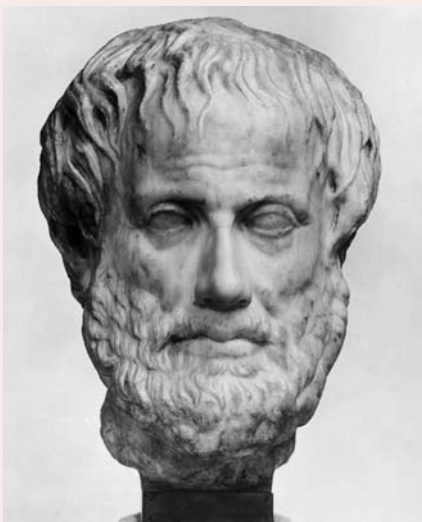
4. Diese wird durch Verschwörungen der Edelsten, Lautersten und Mutigsten gestürzt, weil diese am wenigsten die Zumutungen und Anmaßungen der Herrschenden ertragen konnten. Damit regiert nun eine aristokratische Führungsschicht.

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.

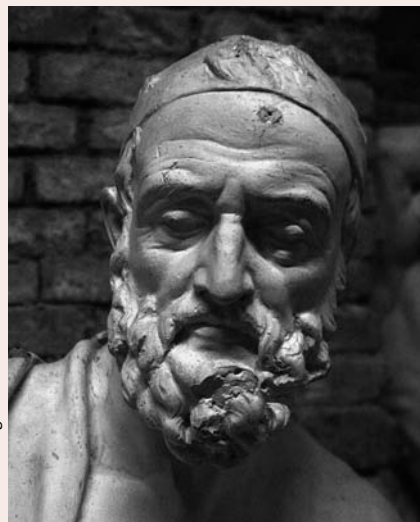
6. Die Volksmenge stürzt die Oligarchen und muss nun selbst die Herrschaft übernehmen. Dies wiederum geht so lange gut, wie noch Menschen leben, die sich an die Gewaltherrschaft erinnern und neuen Entartungen vorbeugen. Danach aber unterliegt auch diese Staatsform den unerbittlichen Formen des Verfalls, 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, erhellend und in ihrer immanenten Kausalität außerordentlich 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.



Aristoteles (384-322 v. Chr.)



Polybios (201-120 v. Chr.)

wikimedia.org / Manfred Werner - Tsui

akg-images

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 offiziellen Geschäfte verhandelt und abgestimmt. Die Volksversammlung hatte zwar nach den Ständekämpfen zwischen Plebejern und Patriziern (von 500-287 v. Chr.) an Einfluss gewonnen, doch besaß sie keine direkten Entscheidungs- und Kontrollrechte. Indes 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 kon-



Dieser römische Silberdenar zeigt eine Wahlszene. Ein kniender Wähler (li.) empfängt vom Amtsdieners das Abstimmungstäfelchen, ein Wähler (re.) wirft eines in die cista (lat. für Kasten).

bpk / Münzkabinett SMB / Dirk Sonnenwald

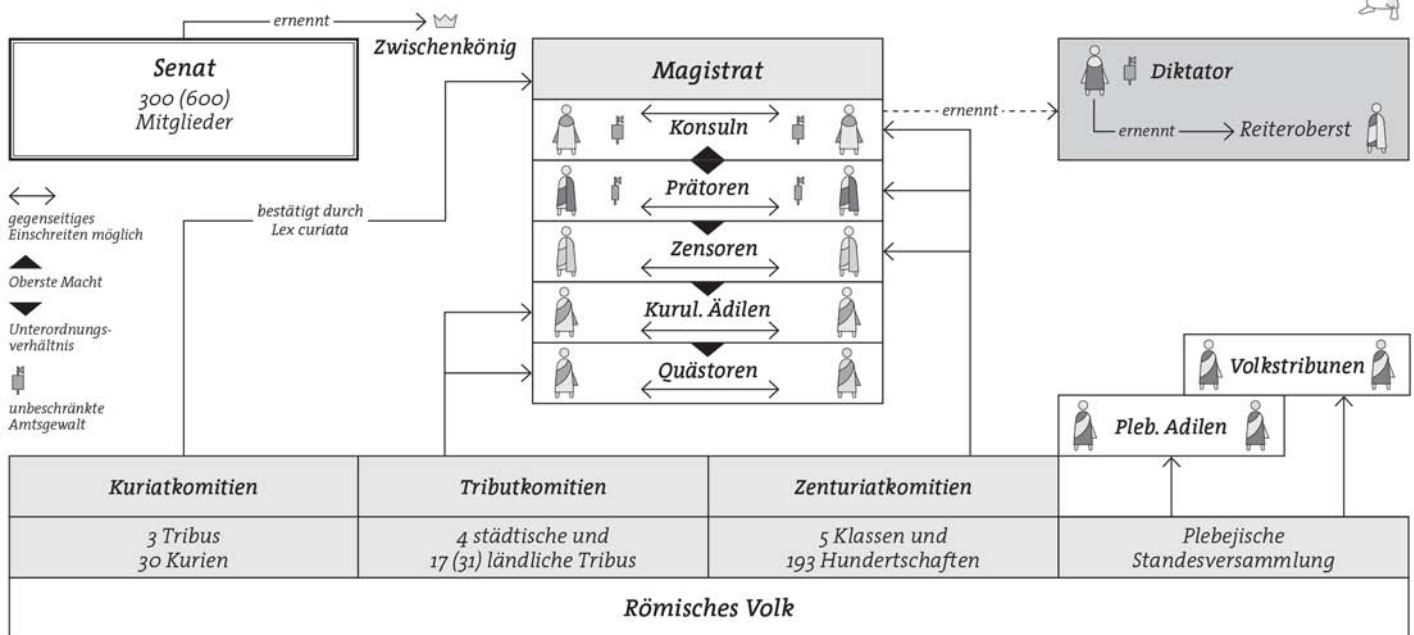
trollieren, eine Zusammenarbeit zwischen den sozialen Kräften, vor allem Patriziern und Plebejern, und den politischen Gewalten zu erzwingen und schließlich politische Stabilität zu gewährleisten.

In der römischen Mischverfassung gingen das monarchische Element, in Form des Konsulates, 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 den Garanten 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 bezweifelt haben, dass dieses Mischverfassungssystem in Rom faktisch so, wie es Polybios idealtypisch beschrieben hat, existierte, blieb die Ansicht erhalten, dass ein solches Mischverfassungsmodell positive Auswirkungen zeitigt: Mäßigung der Macht, Ausgleich sozialer Kräfte und Kontrolle politischer Institutionen durch ihre wechselseitige Verschränkung. 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 Gewaltenteilung 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 ge-

## Die Verfassung der Römischen Republik



Hermann Kinder / Werner Hilgemann, dtv-Atlas der Weltgeschichte, Band 1: Von den Anfängen bis zur Französischen Revolution, München 2006, S. 74.

nau beschrieb, in seiner Schrift „De re publica“ festgehalten: „Es ist also das Gemeinwesen die Sache des Volkes (*res publica res populi*), ein Volk aber nicht jede irgendwie zusammengescharzte 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 Partizipation aller freien und gleichen Bürger wie in der athenischen Polisdemokratie zu verstehen war.

## Staat als Angelegenheit des Volkes

**Der römische Staatsmann und Philosoph Cicero bekleidete in seiner Laufbahn die höchsten politischen Ämter der Republik. In seinen 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. [...]

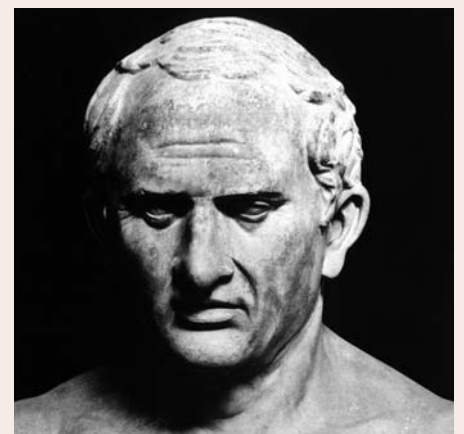
Aber in Monarchien haben alle übrigen zu wenig Anteil an dem gemeinsamen Recht und der planvollen Leitung des Staates; in der Aristokratie kann die Menge, da ihr jede Beteiligung an der planvollen Leitung und an der Macht fehlt, kaum Anteil an der Freiheit haben; und in der Demokratie, wenn alles vom Volk entschieden wird (und mag dieses noch so gerecht und maßvoll sein), ist die Gleichheit selbst ein Element der Ungerechtigkeit, 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, übers. und hg. von Michael von Albrecht, Reclam Verlag, Stuttgart 2013, S. 57ff.



Marcus Tullius Cicero (106-43 v. Chr.)

picture alliance / Keystone / Röhmert

## 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 gaben, sie ausführten und über ihre Einhaltung wachten. Es etablierte sich ein politisches System, in dem Räte, bestehend aus den angesehensten Bürgern und Amtsträgern, die vollziehende und rechtsprechende Gewalt ausübten, wohingegen die einfachen Bürger lediglich Wahl- und Zustimmungsrechte besaßen.

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 darauf 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 und stellt auch heute noch für die Renaissance des Gedankens von der Bürgergesellschaft einen bedeutenden historischen Bezugspunkt dar.

## Machiavellis Analysen

**Der aus Florenz stammende Philosoph und Geschichtsschreiber Niccolò Machiavelli (1469-1527) stellt in seinen Schriften Aspekte der praktischen Politik in den Mittelpunkt. Er nimmt dabei immer wieder Bezug auf das römische Reich, analysiert dessen Politik und zieht daraus normative Schlüsse für die Staatslenker seiner Zeit.**

[...] 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. Dies ersieht man ohne weiteres an dem Beispiel Roms; denn von den Tarquiniern bis zu den Gracchen, also in einem Zeitraum von mehr als 300 Jahren, hatten die Unruhen in Rom selten Verbannungen zur Folge und ganz selten Blutvergießen. Man kann also diese Unruhen weder für schädlich halten, noch den Staat für innerlich zerrissen, wenn in dieser ganzen Zeit durch die politischen Auseinandersetzun-

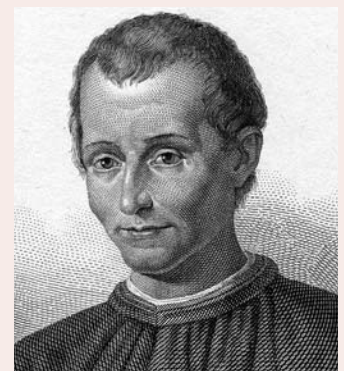
gen kaum mehr als acht bis zehn Bürger verbannt, ganz wenig hingerichtet und nicht viele zu Geldstrafen verurteilt wurden. Ebensovienig kann man mit einigem Grund den Staat als desorganisiert bezeichnen, wenn er so viele Beispiele hervorragender Tüchtigkeit aufzuweisen hat; denn gute Beispiele entstehen 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 Beschäftigung wenigstens teilweise zufriedenstellen mußte. [...]

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. Da es in jeder Republik mächtige

Männer und ohnmächtiges Volk gibt, kann man zweifeln, in wessen Hände man am besten den Schutz der Freiheit legen soll. Bei den Lakedämoniern und in unserer Zeit bei den Venezianern wurde er in die Hände des Adels, bei den Römern jedoch in die Hände des Volks gelegt. [...]

Bei genauer Untersuchung wird man schließlich zu folgendem Schluß kommen: es kommt darauf an, ob man einen Staat im Auge hat, der ein mächtiges Reich werden will wie Rom, oder einen Staat, dem es genügt, Bestehendes zu erhalten. Im ersten Fall muß man in allem wie Rom handeln, im zweiten kann man Venedig und Sparta nachahmen. [...]

Niccolò Machiavelli, *Discorsi. Gedanken über Politik und Staatsführung. Deutsche Gesamtausgabe, übers., eingeleitet und erläutert von Dr. Rudolf Zorn, 3., verbesserte Aufl.*, Kröner Verlag, Stuttgart 2007, S. 18ff.



Niccolò Machiavelli (1469-1527)





picture alliance / united archives / WHA / 91020

Im Palazzo Pubblico in Siena stellt ein Wandfresko des Malers Ambrogio Lorenzetti (um 1290–1348) die „gute“ und die „schlechte“ Regierung mitsamt ihrer 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.



akg-images / MPortfolio / Electa

Ganz anders sieht es aus im Fall der „schlechten Regierung“, der Gewalt Herrschaften (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 Skorpionsschwanz 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 Zwietracht (Divisio) und kampfbereit der Krieg (Guerra), der bereits zum

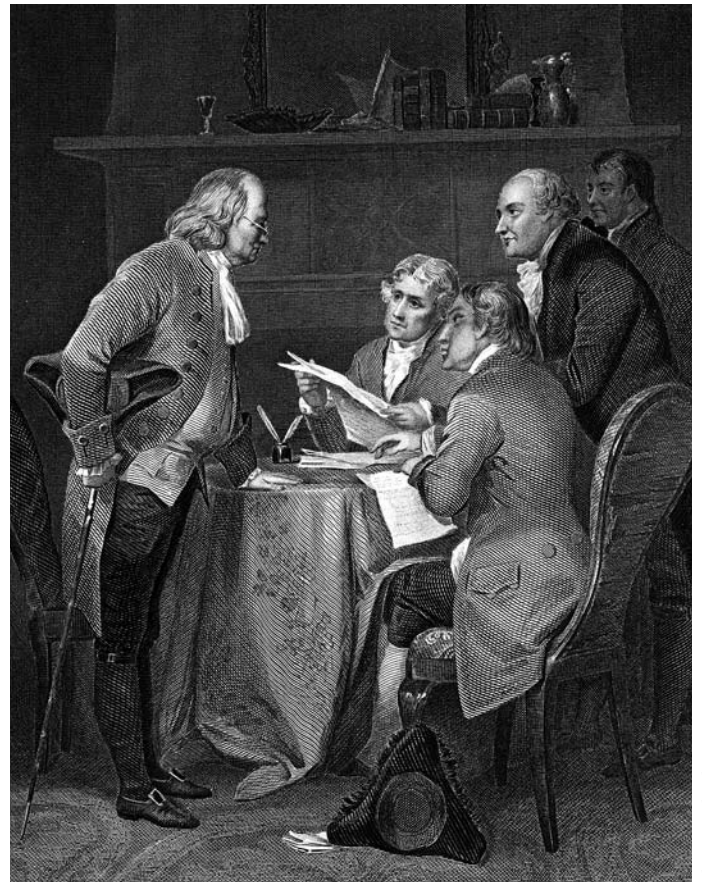
Schlag ausholt. Geiz (Avaritia), Hochmut (Superbia) und Eitelkeit (Vanagloria) umschweben den Tyrannen, während die Gerechtigkeit (Justitia), gefesselt und ihrer Waage beraubt, zu seinen Füßen liegt. Mord und Totschlag herrschen in der Stadt.

(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.)

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.*



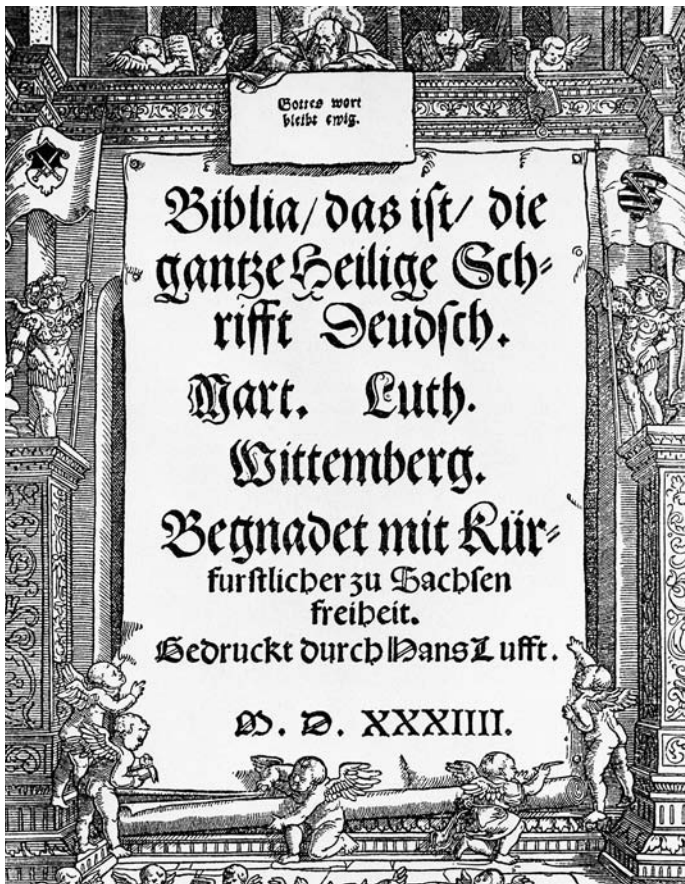
*Benjamin Franklin, Thomas Jefferson, John Adams, Robert R. Livingston und Roger Sherman (v.l.n.r.) diskutieren den Entwurf der amerikanischen Unabhängigkeitserklärung.*

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 die antike und republikanische Tradition 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.

- Während sowohl die athenische Polisdemokratie wie auch die mittelalterlichen Stadtrepubliken kleinräumige politische Ordnungen gewesen waren, hatten sich nun großflächige Territorialstaaten herausgebildet. Die Menschen konnten 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), der Theoretiker der Souveränität, 1576 schrieb, geradezu darin, Gesetze ohne die Zustimmung der Untertanen zu erlassen. 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 der Bindungen und Beschränkungen aber blieb bestehen. 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 und andererseits die Macht des weltlichen Staates in Frage gestellt, über diese individuelle Glaubens- und Bekenntnisfreiheit verfügen zu können. Glaubensfreiheit wurde zum politischen Postulat unterschiedlicher religiöser Bekenntnisse. Hier lag eine der Wurzeln für die Forderung nach der 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.



ullstein bild - ullstein bild



picture-alliance / alq-images / Erich Lessing

Die Reformation befreit die Individuen aus ihrer Unmündigkeit gegenüber der Kirche (hier das Titelbild der ersten Bibelübersetzung). Als infolgedessen aber europaweit blutige Unruhen ausbrechen, ...

... wächst der Wunsch nach Ordnung und einem starken Herrscher. Im absolutistischen Frankreich ist dies König Ludwig XIV, der von 1643-1715 herrschte. Gemälde von Pierre Mignard aus dem 17. Jh.

### 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 Untertänigkeit 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 niederem 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, Übers. und Nachwort von Gottfried Niedhart, Reclam Verlag, Stuttgart 2005, S. 19, 39, 41, 42



Jean Bodin (1529-1596)

alq-images



Die Manufakturen tragen zur Entwicklung einer kommerziell-industriellen Gesellschaft bei, in der zunehmend selbstbewusste Bürger Teilhabe an der Macht fordern. Spielkartenfabrikation in Paris um 1680

- Hinzu trat mit der Entstehung einer kommerziell-industriellen Gesellschaft die Forderung nach ökonomischer Betätigungsfreiheit 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, denn die herkömmliche, auf dem Gottesgnadentum des Herrschers basierende alte Ordnung, die davon ausging, dass der Herrscher von Gott eingesetzt ist, war spätestens mit der Enthauptung Charles I. Stuart in England 1649 in ihrer Gültigkeit erschüttert worden. Es galt daher, Staat und Herrschaft neu zu begründen und nach den durch die Aufklärung propagierten „Grundsätzen der Vernunft“ auszurichten. 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 Gesellschaftsvertragsgedanke verband sich mit den aus dem Naturrecht hergeleiteten Ideen von der Unveräußerlichkeit von Leben, Freiheit und Eigentum des Individuums. Eine jede politische Ordnung war nun vom Einzelnen und seiner Freiheit her zu denken. Damit erhob sich 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 in der Unabhängigkeitserklärung der USA von 1776 und den nachfolgenden Verfassungen, in Frankreich über die Revolution von 1789 und in Deutschland erst im Laufe des 19. Jahrhunderts.

## Politik der kleinen Schritte – England

In England verlief der Weg zur modernen Demokratie über die Ausbildung einer konstitutionellen Monarchie, eine schrittweise Stärkung des Parlamentes und eine allmähliche Erweiterung des allgemeinen Wahlrechtes. Bis auf die Zeiten der Magna Charta von 1215 geht die Idee zurück, dass keine Steuer ohne gemeinsame Beratung im Königreich 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.

Während zunächst in diesen Parlamenten vor allem adlige Großgrundbesitzer vertreten waren, bildete sich seit 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. Natürlich war dieses Parlament 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 führte die frühe Etablierung des Parlamentes als Gesamtvertretung des englischen *Commonwealth* zu zwei entscheidenden Weichenstellungen:

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

SZ Photo / Süddeutsche Zeitung Photo



Die König John abgerungene Magna Charta von 1215 sicherte den Engländern Rechte zu und gilt bis heute als wichtige Quelle des britischen Verfassungsrechts.

picture-alliance / akg-images



1642 führen die Gegensätze zwischen Parlament und Krone in England zum Bürgerkrieg. Nach dem Sieg Cromwells wird König Charles I. 1649 in London hingerichtet.



picture-alliance / akg-images

Die Rückseite des 1651 von Oliver Cromwell eingeführten Staatssiegels zeigt eine Sitzung des House of Commons.

balances) selbstständiger Institutionen darstellt, geht somit nicht nur auf die antiken Vorläufer 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*. 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 bürgerschaftlicher Selbstregierung 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 in den 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 Verfechtern dieser Auffassung wie der bedeutende Philosoph der englischen Aufklärung John Locke (1632-1704).

Locke definierte in seinem politischen Hauptwerk, den „Zwei Abhandlungen über die Regierung“, die er ab 1679 geschrieben hatte, die staatliche Ordnung als Vertragsverhältnis zwischen der Regierung und den Bürgern. Die Regierung war auf Zustimmung und Vertrauen angewiesen, sie übte die Amtsgeschäfte in „Treuhanderschaft“ für die Bürger aus. Bei Zuwiderhandlungen 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 dezidiert demokratische Theorie darstellte, war nun, dass diese Rechte zugleich die Grenzen des Regierungshandelns festlegten. Nur auf der Grundlage eines allgemeinen und veröffentlichten Gesetzes konnte überhaupt in die geschützten Freiheitsräume der Bürger eingegriffen werden. Dabei durften aber die Rechte selbst nicht verletzt werden. Locke hatte damit die mit der Magna Charta beginnende

englische Entwicklung der Gewährung von Freiheiten auf den Punkt gebracht, nahm mit seiner Begründung, es handle sich hierbei um natürliche Rechte des Menschen, 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.

## 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. [...]

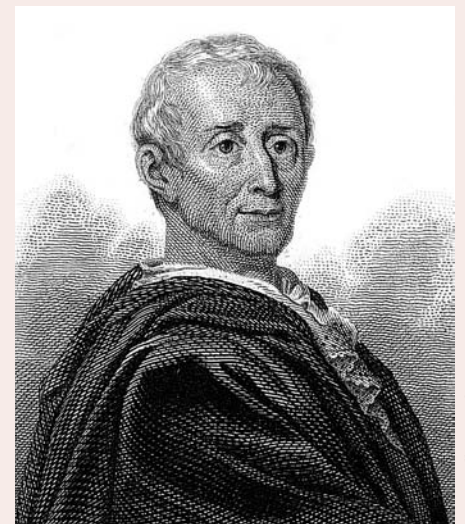
Da in einem freien Staate jeder, dem man einen freien Willen zuerkennt, durch sich selbst regiert sein sollte, so müsste das Volk als Ganzes die gesetzgebende Gewalt haben. Das aber ist in den großen Staaten unmöglich, in den kleinen mit vielen Misshelligkeiten verbunden. Deshalb ist es nötig, dass das 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 Verlag, Tübingen 1992, S. 214 ff. (XI. Buch, 6. Kapitel)

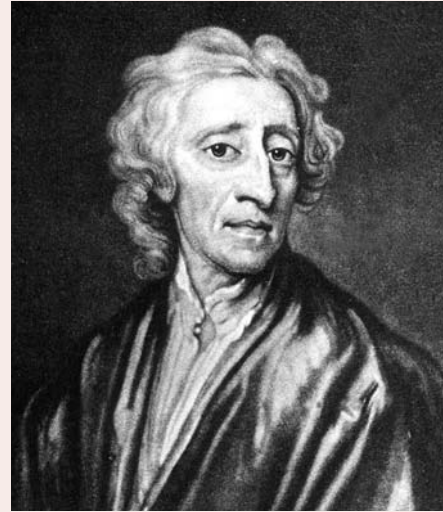


Charles de Montesquieu (1689-1755)

picture-alliance / dpa

## 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. In der zweiten Abhandlung über die Regierung legt Locke dar, dass die Grundlage der staatlichen Ordnung ein Vertragsverhältnis – der sogenannte Gesellschaftsvertrag – zwischen der Regierung und den Bürgern sei.*



picture-alliance / dpa

John Locke (1632-1704)

[...] §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, d. h. sein Leben, seine Freiheit und seinen Besitz gegen die Schädigungen und Angriffe anderer Menschen zu schützen, sondern auch jede Verletzung dieses Gesetzes seitens anderer zu verurteilen und sie so zu bestrafen, wie es nach seiner Überzeugung das Vergehen verdient, sogar mit dem Tode, wenn es sich um Verbrechen handelt, deren Abscheulichkeit nach seiner Meinung die Todesstrafe erfordert. 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 aufgegeben und zugunsten der Gemeinschaft in all denjenigen Fällen auf sie verzichtet hat, die ihn nicht davon ausschließen, das von ihr geschaffene Gesetz zu seinem Schutz anzurufen. Auf diese Weise wird das persönliche Strafgericht der einzelnen Mitglieder beseitigt, und die Gemeinschaft wird nach festen, stehenden Regeln zum unparteiischen und einzigen Schiedsrichter für alle. [...]

§88 So gelangt das Staatswesen zu einer Gewalt, für die einzelnen Über-

schreitungen, 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, das 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, soweit 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 (soweit es mit den 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, hg. und eingeleitet von Walter Euchner, übers. von Hans Jörn Hoffmann, 12. Aufl., © der deutschen Übersetzung Suhrkamp Verlag, Frankfurt/M. 2007, S. 253 ff.



akg / North Wind Picture Archives

Im Dezember 1773 versenken als Indianer verkleidete Kolonisten zum Zeichen ihres Protestes gegen das Mutterland Teeladungen im Bostoner Hafenbecken. Die Boston Tea Party gilt als wichtiges Symbol der amerikanischen Unabhängigkeitsbewegung. Holzschnitt, 19. Jh.

## 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 aber 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 Parla-

ment respektiert wurden: Ihr Wahlspruch „*No taxation without representation*“ 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.

### 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 unterschieden 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. 38ff.



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 in der Form 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 herleiten; 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 Grundrechtedemokratie, war geboren.

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 dem Volk – verabschiedet. Sie etablierten nur lose Bindungen zwischen den Staaten mitsamt ihren verschiedenen Interessen, und ihre Institutionen schienen so schwach, dass die Probleme der Finanzierung von Revolution und Unabhängigkeitskrieg sowie die Frage einer gemeinsamen Außenhandelspolitik nicht gelöst werden konnten. 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.

## Kontroverse über Identitäre 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, nämlich 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 Schrift „*Vom Gesellschaftsvertrag*“ von 1762, die seinen Ruf als Demokratietheoretiker begründete. Rousseau stellte darin eine zentrale Frage. „Wie können Andersdenkende zugleich frei und Gesetzen unterworfen sein, denen sie nicht zugestimmt haben?“ Rousseau geht es um die Freiheit, genauer um die Wiedergewinnung der Freiheit, die er im absolutistischen Frankreich seiner Zeit eher in eine Knechtschaft verwandelt sieht, 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 etabliert und sichert Freiheit, zugleich verlangt es aber auch von den Bürgern, dass sie sich ihm unterwerfen. 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 Monar-



SZ Photo / Süddeutsche Zeitung Photo

Jean-Jacques Rousseau (1712-1778)

chie herauszubilden begonnen hatte, in dem König und Parlament Gesetze gemeinsam beschlossen. Die Ausführung des Volkswillens durch eine Repräsentationskörperschaft, durch 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 Rousseau 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 Athens 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 ihm Freiheit in einem stabilen Gemeinwesen zu sichern zu sein. Doch haben Rousseaus Formulierungen zu erheblichen und auch politisch folgenreichen Missverständnissen geführt. Denn wenn der Gemeinwille immer Recht hat und der Einzelne sich ihm unbedingt fügen muss, dann kann eine solche Konzeption zu einer Tyrannei des Gemeinwillens führen, die die Freiheit des Einzelnen vernichtet.

Auch ist es möglich, die Rousseausche Konstruktion für die Alleinherrschaft einer einzigen Partei zu bemühen, die für sich beansprucht, den Gemeinwillen zu kennen und zu repräsentieren,

## 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 Encyclopédie 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.**

[...] 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 in diesem 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 kein anderes 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.

Die Bestimmungen dieses Vertrages [...] 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 ebendiesen 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. [...]

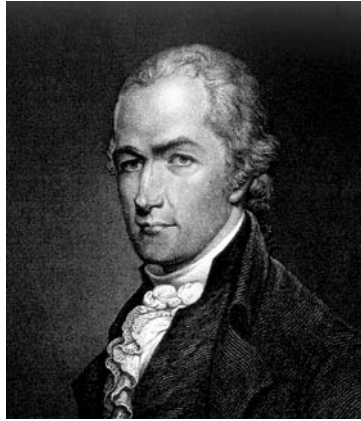
Es gibt oft einen beträchtlichen Unterschied zwischen dem Gesamtwillen und dem Gemeinwillen; dieser sieht nur auf das Gemeininteresse, jener auf das Privatinteresse und ist nichts anderes als eine Summe von Sonderwillen: aber nimm von ebendiesen das Mehr und das Weniger weg, das sich gegenseitig aufhebt, so bleibt als Summe der Unterschiede 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 Meinung vertritt. [...]

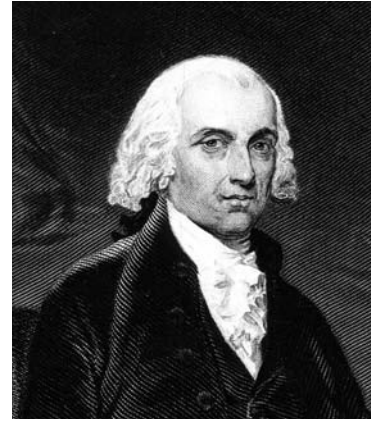
Jean-Jacques Rousseau, Vom Gesellschaftsvertrag oder Grundsätze des Staatsrechts, in Zusammenarbeit mit Eva Pietzcker neu übers. und hg. von Hans Brockard, Reclam Verlag, Stuttgart 2008, S. 16ff.



John Jay (1745-1829)



Alexander Hamilton (1755-1804)



James Madison (1751-1836)

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, wo 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 ist 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 zählt 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 Demokratieverständnis ist in Teilen anti-parlamentarisch und anti-pluralistisch. 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 genüge. Dabei stellten sie die veränderten sozialen, ökonomischen und kulturellen Bedingungen in Rechnung, die Rousseau 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 praktikabel. 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 amerikanischen 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). Insgesamt veröffentlichten sie 85 Artikel in verschiedenen Zeitungen, Zeitschriften und Magazinen (v.a. im Staate New York). Sie 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*, 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 insbesondere 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 und hielten ihren Gegnern entgegen, dass in einer modernen Gesellschaft von einer Homogenität der Anschauungen und Wertvorstellungen, genauso wie von einer Gleichheit der ökonomischen Verhältnisse nicht mehr auszugehen war. Sie bezweifelten nicht nur deren historische Existenz, sie glaubten auch, dass Verstand und Fähigkeiten der Menschen 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 mehr unbedingt vorausgesetzt werden konnte, dass die Menschen per se tugendhaft und deshalb bereit seien, die eigenen Interessen hinter das Gemeinwohl zurückzustellen, so war der Ausgangspunkt nun ein ganz anderer. Eine „Gesellschaft ohne Tugend“ musste demokratisch verfasst werden. Dabei sollte 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.

Was sie *factions* nannten, waren Interessengruppen und Parteien, deren Existenz sie für unvermeidlich hielten, weil sie 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 den selben Interessen zu versehen“. Die Federalists akzeptierten also die veränderten politisch-sozialen Grundbedingungen der modernen Gesellschaft. An der Plu-

ralität 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 einer Tyrannei durch die Mehrheit wehren konnte. Demokratische Mehrheitsherrschaft und liberale Machtbegrenzung sollten in einem System gemäßigter Demokratie miteinander vereinbart werden. Deshalb hielten die Federalists Athens Versammlungsdemokratie und Rousseaus identitäre Demokratie für nicht tauglich für einen großen Flächenstaat.

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

## 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 Parteien 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 Parteien 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 Parteien gehört also zu den normalen Erfordernissen der Regierungstätigkeit. [...]*

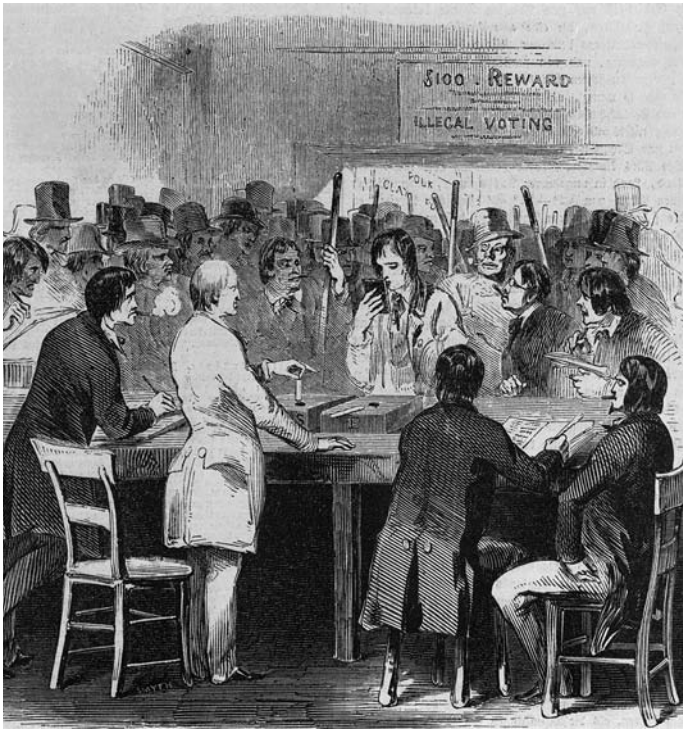
*Eine Republik [...], also eine Regierungsform mit Repräsentativsystem, [...] verspricht, das gesuchte Heilmittel zu bieten. Wenn wir untersucht haben, worin sich die Republik von der reinen Demokratie unterscheidet, werden wir sowohl das Wesen des Heilmittels erkennen als auch die Wirksamkeit, die ihm 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 Parteien 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, hg., übers., eingeleitet und mit Anm. versehen von Barbara Zehnpfennig, 2. Aufl., C. H. Beck Verlag, München 2007, S. 93 ff. und S. 97 ff.



In den USA entwickeln sich im 19. Jahrhundert Parteien, aus denen das politische Führungspersonal rekrutiert wird. Illustration zur Präsidentenwahl 1844, die die Demokratische Partei gewinnt.

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 Gewaltenteilung und Gewaltenteilung. 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 Gewaltenteilung und Gewaltenteilung, 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 der ausschließlichen Gesetzgebung.

Auf Bundesebene wiederum besaßen der Kongress, also das Repräsentantenhaus und der Senat, und der amerikanische Präsident, der zugleich Chef der Exekutive war, unterschiedliche Kompetenzen, teilten sich aber dennoch in manche Gewalten, wie zum Beispiel in die 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 begrenzt zu sein durch ein System gegenseitiger Kontrolle und institutioneller Balance.

Mit der Ratifizierung der amerikanischen Verfassung war für den großen Flächenstaat der Vereinigten Staaten von Amerika das System der repräsentativen Demokratie geboren worden. 1800/1801 vollzog sich der erste reguläre, in einem repräsentativ-demokratischen System vollzogene Wechsel einer Regierung, und es sollte auch der Beginn der Parteiendemokratie sein. Aus den *factions*, den Parteien, 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 Parteien explizit an, Demokratietheorie und Pluralismustheorie gingen eine nachhaltig wirksame Verbindung ein.

## 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



Am 14. Juli 1789 stürmt die Pariser Bevölkerung die Bastille und zerstört das Gefängnis. Dies ist der Beginn der Revolution in Frankreich. Zeitgenössisches Aquarell nach Claude Cholat

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. Somit 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 Artikel 16 der Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte 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 reklamierte so für ihn die Souveränität. Alles schien auf eine gemäßigte Demokratie zuzulaufen, an deren Spitze weiterhin ein Monarch stand. Doch die Revolution radikalisierte sich und erfasste die breite Masse des Volkes. In ihrer zweiten Phase schaffte der Nationalkonvent unter dem maßgeblichen Einfluss einer seiner Gruppierungen, der Jakobiner, 1793 die Monarchie ab und



*Tugendterror der Jakobiner: Verurteilung von gefangen genommenen, vermeintlichen Oppositionellen im September 1793 (Radierung von 1849). Die Ereignisse in Frankreich führen in Deutschland zu Desillusionierung und Skepsis gegenüber demokratischen Experimenten.*

errichtete 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

## 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 Ämtern 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 gefangengehalten werden, als in den durch das Gesetz bestimmten Fällen und in den Formen, welche es vorgeschrieben hat. Diejenigen, welche willkürliche Befehle veranlassen, ausfer-

tigen, 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 unumgänglich 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 Beunruhigung, die durch das Gesetz errichtete öffentliche Ordnung nicht stört. [...]

Gerhard Commichau (Hg.), Die Entwicklung der Menschen- und Bürgerrechte von 1776 bis zur Gegenwart, 6. Aufl., Muster-Schmidt Verlag, Göttingen 1998, S. 75ff.

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 Federalists vehement bestritten hatten. Aus einer gemäßigten Demokratie wurde so aber eine Diktatur, der sich nach einer vorübergehenden Direktoriumsregierung ab 1799 die Herrschaft Napoleon Bonapartes anschließen sollte.

Es war der 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 von dem Königsberger Philosophen Immanuel Kant (1724-1804) als ein „Despotismus“ 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 Friedrich den Großen von Preußen.

Insofern war der Philosoph kein Theoretiker der Volkssouveränität. 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 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.

## Despotismus contra Republikanismus

**Der Königsberger Philosoph Immanuel Kant setzte dem friderizianisch geprägten Obrigkeitsstaat Preußens 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 einstimmt), 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 Unform, 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 repräsen-

tative System, in welchem allein eine republikanische Regierungsart möglich, ohne welches sie (die Verfassung mag sein welche sie wolle) despotisch und gewalttätig ist. [...]

Immanuel Kant, Schriften zur Anthropologie, Geschichtsphilosophie, Politik und Pädagogik, Werkausgabe Band XI, hg. von Wilhelm Weischedel, 9. Aufl., Suhrkamp Verlag, Frankfurt/M. 1991, S. 204ff.



Immanuel Kant (1724-1804)

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.



Straßenkämpfe in Berlin am 18./19. März 1848. Die Revolutionäre kämpfen für liberale Reformen und demokratische Bürgerrechte ...

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, hatte die demokratischen und liberalen Bewegungen zunächst zum Erliegen gebracht.

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 eine demokratische Bewegung. Liberalen Reformern – vor allem aus den norddeutschen Ländern –, die zu Kompromissen mit den bestehenden Fürstentümern 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. Ihr Verfassungsentwurf beanspruchte zum ersten Mal in Deutschland die Souveränität des Volkes für sich, entwickelte auch einen Grundrechtekatalog, scheiterte aber letztlich an den faktischen 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 Volkssouveränität berufen.

Auch die Verfassung des Deutschen Reiches von 1871 beruhte auf dem monarchischen Prinzip. Nicht das Volk war



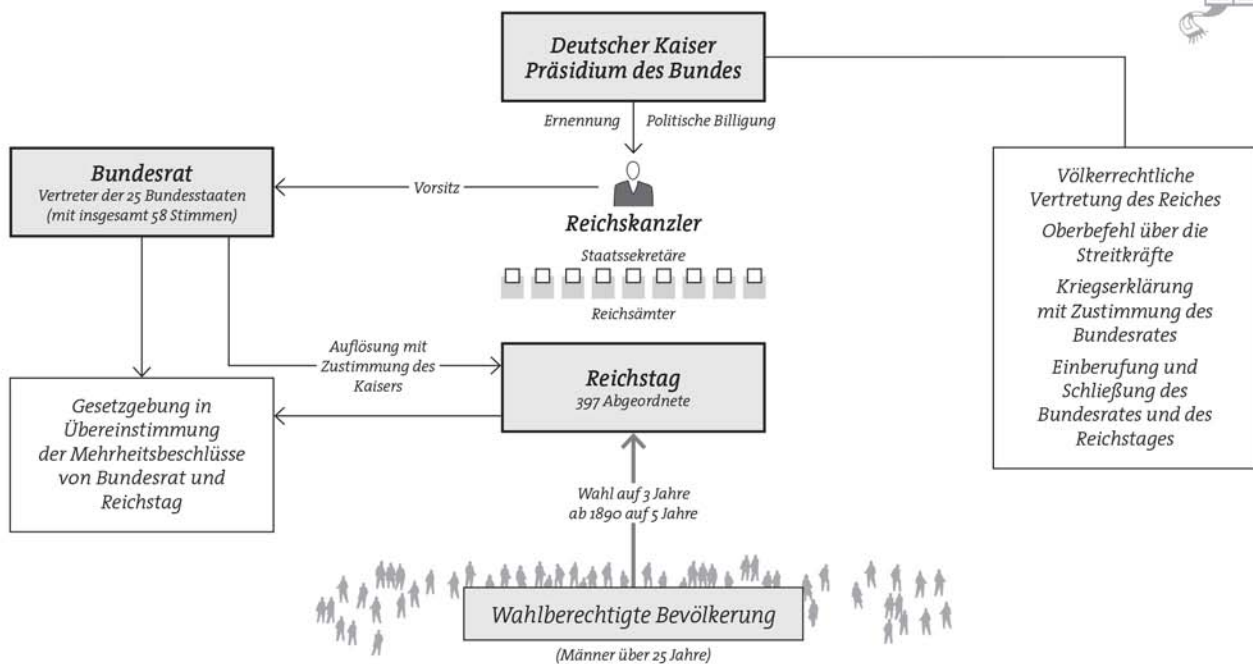
..., die insbesondere in der Restaurationszeit stark beschnitten worden waren. Eine zeitgenössische Karikatur zeigt die Knebelung der Meinungsfreiheit.



Als Ergebnis und maßgebliche Errungenschaft der Revolution findet am 16. September 1848 schließlich die erste Sitzung der erstmals frei gewählten Nationalversammlung in der Frankfurter Paulskirche statt.



## Die Verfassung des Deutschen Reiches von 1871



© Bergmoser + Höller Verlag AG, Zahlenbild 50 o60

Träger der Staatsgewalt, sondern die Gesamtheit der Fürsten und Stände. Folglich lag die Souveränität bei der Vertretung der Mitgliedstaaten, beim Bundesrat. Ihm saß der vom Kaiser ernannte Reichskanzler, bis 1890 Otto von Bismarck, vor. 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

## Demütigung der Demokratie

[...] Die Reichsverfassung von 1871 war für die liberale und demokratische Bewegung in Deutschland ein schwerer Schlag, dessen demütigende Wirkung tief nachgewirkt hat und im politisch-psychologischen Klima bis in die Gegenwart hinein zu spüren ist. Diese Demütigung bestand nicht in der nur halben demokratischen Legitimität der Reichsverfassung, also in ihrem Doppelcharakter von Fürstenbund und Reichstagsgesetz, und sie bestand auch nicht in den Beschränkungen der demokratischen Verfassungselemente, also insbesondere in der völligen Unabhängigkeit der Regierung vom Reichstag. Sie bestand paradoxerweise im Gegenteil gerade darin, dass sie die großen Hoffnungen der bürgerlichen Bewegung wenigstens zu einem Teil erfüllte, nämlich die Herstellung der nationalen Einheit und die Schaffung einer nationalen und zugleich demokratischen Repräsentation im Reichstag. Denn die Erfüllung dieser Wünsche war nicht aus eigener Kraft er-

kämpft worden, sondern musste als ein Gnadengeschenk „von oben“ entgegengenommen werden. Mehr noch, sie war ein Geschenk ausgerechnet aus der Hand des machtpolitisch erfolgreichen und spöttischen Gegners Bismarck. Die psychologischen Wirkungen waren folgenschwer.

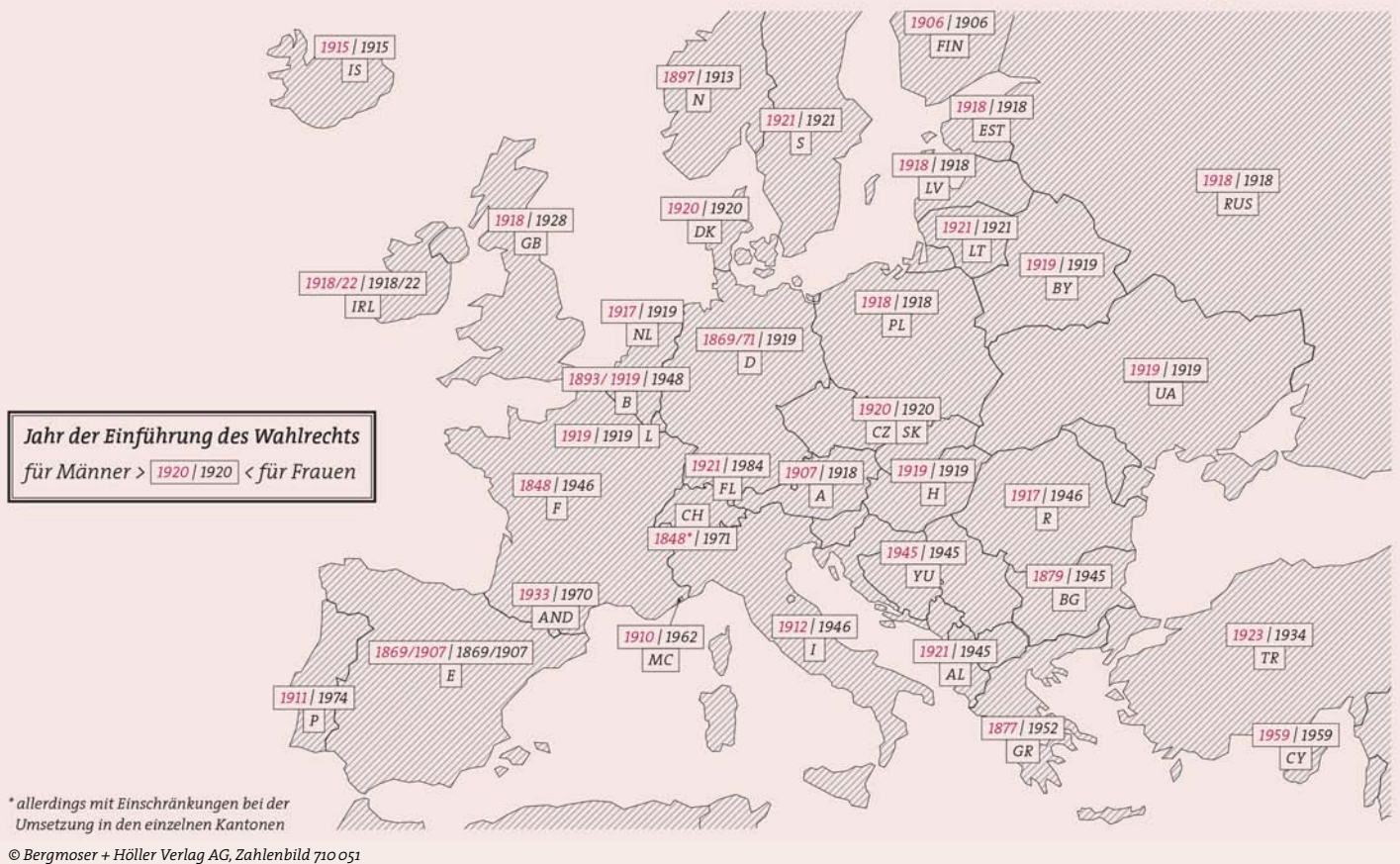
Während bis dahin die drei Elemente der bürgerlichen Bewegung – das demokratische, das liberal-rechtsstaatliche und das nationale – eine Einheit gebildet hatten [...], fiel nun das demokratische Element heraus. Es hatte sich nicht aus eigener Kraft durchsetzen können und sogar im Sieg noch verloren, da sein Erfolg von den Fürsten ohne Not „bewilligt“ worden war. Das deutsche Bürgertum konnte sich auf die Dauer nicht mit einer Position identifizieren, die ständig verloren hatte. Es begann seinen großen Bezwinger zu verehren. Es lernte den machtpolitischen Realitätssinn Bismarcks zu bewundern, dem Spötter Recht zu geben, die höhnische Attitüde der politischen „Rechten“ anzunehmen und sie selbst nach „links“, gegenüber den

Demokraten, anzuwenden. Zugleich schuf es sich auf dieser Grundlage ein neues nationales Selbstbewusstsein gegenüber den demokratischen westlichen Nachbarn.

Dieses psychologische Arrangement mündete darin, dass man in den Ersten Weltkrieg mit großer Begeisterung für Kaiser und Vaterland und zugleich einer tiefen Verachtung für die Demokratie eintrat und dass man begann, die „Ideen von 1914“ gegen die „Ideen von 1789“ auszuspielen. Die Idee von 1789 war der demokratische Verfassungsstaat. Die Idee von 1914 lief auf die Verachtung des Verfassungsstaates durch die Deutschen hinaus, die in ihrem Bemühen um den demokratischen Verfassungsstaat gescheitert waren und sich mit ihrem Demütiger identifiziert hatten, und die nun Gelegenheit fanden, durch den Krieg gegen die westlichen Demokratien an seinem Triumph teilzuhaben. [...]

Martin Kriele, Einführung in die Staatslehre: die geschichtlichen Legitimitätsgrundlagen des demokratischen Verfassungsstaates, 6., überarbeitete Aufl., Kohlhammer Verlag, Stuttgart 2003, S. 286f.

## Einführung des allgemeinen Wahlrechts in Europa



## Die politische Emanzipation der Frauen

[...] 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 Vorrechte 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. Jahrhunderts 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 Männersache. Frauen – so erklärte etwa der Bonner Historiker Heinrich von Sybel – seien von Natur aus unfähig zu „logischem Raisonement“ und „methodischer Dialektik“; sie würden in der politischen Arena nur den „charakteristischen Reiz der Weiblichkeit“ einbüßen, ohne doch „mit der Arbeit des Man-

nes wetteifern (zu) können“. Und sein Berliner Kollege Heinrich von Treitschke sekundierte: „Obrigkeit 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. Eben das „Stimmrecht der Frauen“ aber war, wie die Berliner Publizistin und Frauenrechtlerin Hedwig Dohm bereits 1876 schrieb, „der Schritt über den Rubikon“. Denn Frauen würden solange der Gewalt von Männern ausgesetzt sein, „bis das weibliche Geschlecht Teil hat an der Abfassung der Gesetze, von denen es regiert wird“. Doch blieb den Kämpferinnen für das Frauenstimmrecht in Deutschland (wie übrigens auch in weniger obrigkeitsstaatlich geprägten Ländern wie England und Frankreich) vor 1914 der Durchbruch versagt. 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, S. 313f.

1871 galt es dann auch für die Wahl zum Deutschen Reichstag. Liberale, 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 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 nicht allgemein war. Im kaiserlichen Deutschland blieben alle Bemühungen, eine Parlamentarisierung und Demokratisierung zu erreichen, ohne Erfolg. Erst im Zuge der Revolution im November 1918 fiel nach dem kurzen Intermezzo einer direkten Demokratie von Arbeiter- und Soldatenräten die Vorentscheidung für die Demokratie. Am 6. Februar 1919 tagte die Nationalversammlung in Weimar. Sie war im Januar auf Grundlage des allgemeinen, gleichen, geheimen und unmittelbaren Wahlrechts aller mindestens zwanzigjährigen Männer und – erstmals – Frauen gewählt worden. Die Weimarer Verfassung trat am 14. August 1919 in Kraft.

Mit der Weimarer Verfassung war Deutschland eine parlamentarische Demokratie auf konstitutioneller Grundlage geworden. Sie wies auch plebiszitäre Elemente auf, das Volk konnte sich in Volksbegehren und Volksentscheiden zu Gehör bringen. Zudem wurde der Reichspräsident direkt vom Volke gewählt. Die Weimarer Verfassung enthielt liberale



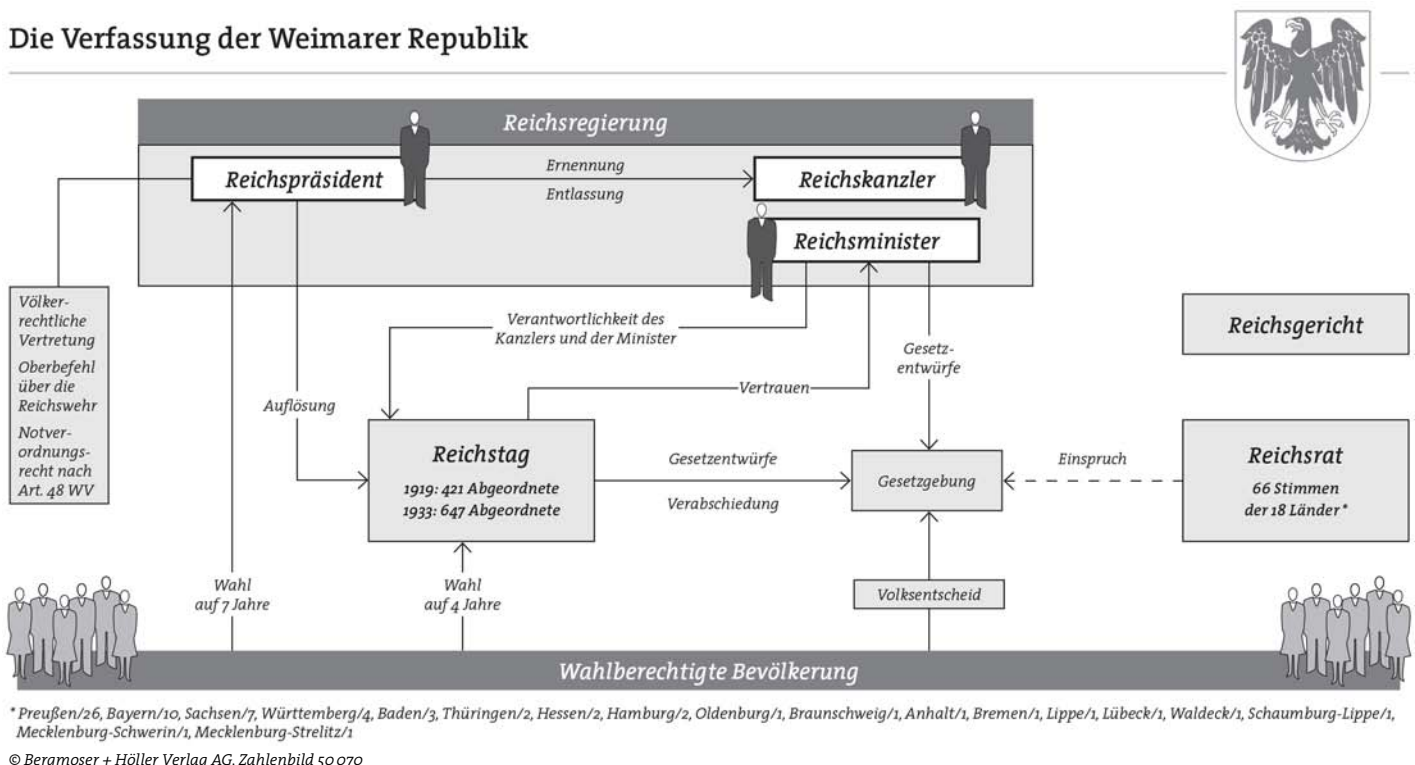
bpk

Die Revolution Ende des Jahres 1918 ebnet in Deutschland den Weg für eine parlamentarische Demokratie und eröffnet die Epoche der Weimarer Republik. Demonstration vor dem Brandenburger Tor in Berlin

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 Politologe 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 Verfassung der Weimarer Republik





Am 16. Juli 1930 zeigt sich die Schwäche der Weimarer Demokratie: Als die Mehrheit im Reichstag ihre Zustimmung zum Haushalt verweigert, folgt eine Notverordnung und schließlich die Auflösung des Parlaments.



Auch die Wirtschaftskrise und die Massenarbeitslosigkeit untergraben das demokratische System. Arbeitslose stehen 1932 Schlange vor der Ausgabestelle für Zeitungen mit Stellenanzeigen.

Die Demokratie, entstanden als Kind der Niederlage im Ersten Weltkrieg, besaß weder in der Bevölkerung noch bei den politischen und administrativen Eliten 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, 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 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 Notverordnungs politik wurde ab 1930 zur Norm. So schwächte die Ausdehnung der Präsidentialmacht die parlamentarische Demokratie, 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 Hitler seine diktatorischen Befugnisse im Rahmen der Verfassung erlangt zu haben. Doch zuvor schon waren die Länder gleichgeschaltet und die Kommunisten verhaftet worden. Wirtschaftskrise, Massenarbeitslosigkeit, die Anfälligkeit einer ungeliebten Demokratie, ein obrigkeitsstaatliches Beamtentum sowie das Anwachsen extremistisch-totalitärer politischer Kräfte führten letztendlich zur nationalsozialistischen Diktatur.

## Wandel zur Massen- und Parteiendemokratie

Die Weimarer Republik scheiterte auch daran, dass die breite Mehrheit der Deutschen den Strukturveränderungen der Demokratie Ablehnung entgegenbrachte. Der Wandel zu einer Massen- und Parteiendemokratie hatte die politische und parlamentarische Auseinandersetzung zu einem Kampf unterschiedlicher politischer Interessen und sozialer Klassen werden lassen.

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

Demokratie bedeutet 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 Staate konkurrieren.

Der Gewöhnungseffekt an die neuen Formen politischer Auseinandersetzung und politischer Verantwortlichkeit blieb 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 Anti-Parteienaffekt schadete der Weimarer Republik und wurde dann im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland zu überwinden gesucht.



Abbildung der Massen- und Parteiendemokratie der Weimarer Republik: Wahlplakate verschiedener Parteien im Vorfeld der Reichstagswahl am 14. September 1930

## Politisierung der sozialen Frage

Die Transformation zur Parteiendemokratie bedeutete auch die Politisierung der sozialen Frage, denn Parteien bildeten 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

## Rätedemokratie

[...] Das Ideal der Rätedemokratie übt eine faszinierende Wirkung nicht nur auf ihre Anhänger, sondern auch auf ihre Gegner aus. Wenngleich es kaum irgendeine aussichtsreiche politische Kraft darstellt, so wirkt es doch in einem Maße provozierend und freunde-feind-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 [...].“

Hiernach 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 Gewählten 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“.

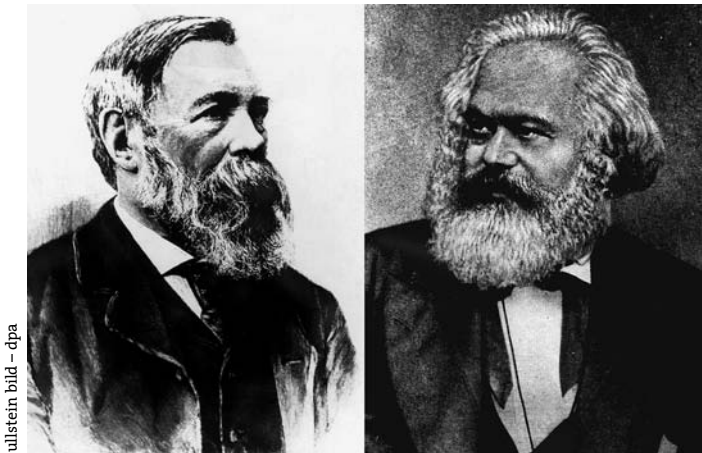
Von Marx nicht erwähnt, aber aus dem geschichtlichen und sachlichen Zusammenhang zu ergänzen sind folgende Prinzipien:

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 Kompetenzschränken noch dem staatlichen Eingriff entzogene Freiheitsrechte. [...]

Martin Kriele, Einführung in die Staatslehre: die geschichtlichen Legitimitätsgrundlagen des demokratischen Verfassungsstaates, 6., überarbeitete Aufl., Kohlhammer Verlag, Stuttgart 2003, S. 262 ff.



ullstein bild - dpa

Radikale Antwort auf den Ausschluss breiter Bevölkerungsschichten vom politischen Prozess: das Kommunistische Manifest von Friedrich Engels (l.) und Karl Marx

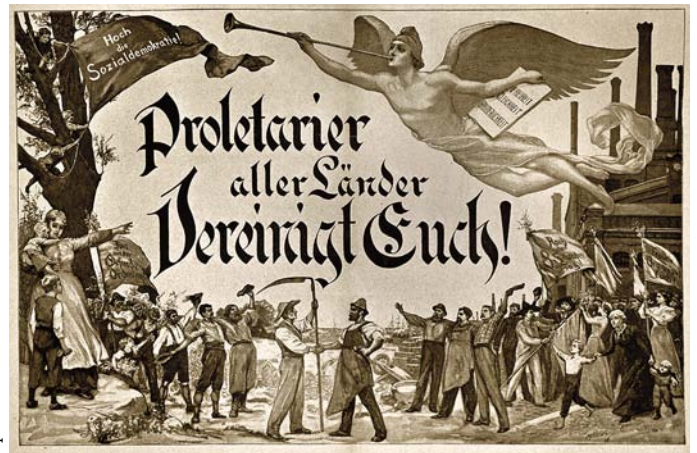
Ausgleich gebracht werden können, vorausgesetzt, alle beteiligten Gruppen und Parteien hätten sich darauf eingelassen und den reformerischen Weg der Veränderung innerhalb des parlamentarischen Systems eingeschlagen. So geschah es in England und in den USA, wo dank der Parlamentarisierung die Chance der 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 war, entlud sich ein Grundsatzzkonflikt zwischen revolutionärem und reformerischem 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.

Von links wurde die repräsentative, parlamentarische und gewaltenteilige Demokratie als Ausdruck der Klassenherrschaft der Bourgeoisie einer Fundamentalkritik unterzogen. 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 Rätssystem, als direktdemokratische Herrschaft der Pariser Arbeiter und als ein System radikaler Eingriffe in die politische, gesellschaftliche und ökonomische Ordnung.

Die historische Bedeutung des Rätessystems lag für Marx in der Überwindung der bürgerlich-kapitalistischen Gesellschaft, das Rätssystem war die Keimzelle zukünftiger sozialistischer Ordnung, in der Exekutiv- und Legislativgewalt in den Händen der Arbeiter vereint waren. Von hier reichen Verbindungslinien zur Theorie und Praxis späterer marxistisch-leninistischer Partei- und Revolutionspolitik sowie zur Theorie und Praxis der sogenannten Volksdemokratie der sozialistischen Staaten in Mittel- und Osteuropa bis 1989 und 1990.

In der Volksdemokratie gingen Legislativ- und Exekutivgewalt eine enge Verbindung ein, der Judikative kam keine kontrollierende Funktion zu. Hier etablierte sich noch einmal eine „identitäre“ Volksdemokratie, wohinter sich aber faktisch die Herrschaft und das Monopol einer Partei verbargen, die die Vertretung der Arbeiter- und Bauernklasse für



bpk

Auch die Sozialdemokratie sucht die Arbeiterschaft zu stärkerer politischer Beteiligung zu motivieren, wie auf dem Schmuckblatt einer SPD-Maifest-Zeitung von 1896 deutlich wird.

sich beanspruchte und Abweichung und Opposition nicht 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, Aufmärschen und Schein-Wahlen (ohne wirkliche Auswahl zwischen politischen Alternativen) zu versichern suchten.

Von konservativer Seite gingen die Vorbehalte gegenüber der Demokratie bis auf die Französische 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 anderes Motiv. 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. Dies lief auf eine Kritik des Parlamentarismus und seiner Prinzipien von Beratung und Entscheidung hinaus.

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 geeinten 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. Als Lebensweise wie als Herrschaftsform wurde die Demokratie als schwächlich, der Parlamentarismus als unfähig, der Liberalismus als dekadent denunziert. 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 Demokratiedanken wurde das Ideal eines totalitären Staates gegenübergestellt – ein Staat des von einem Führer in nationaler Gemeinschaft geeinten deutschen Volkes, eine Diktatur mit scheidemokratischem Anstrich.

## 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 Vollstrecker 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 wohl-erworbene 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

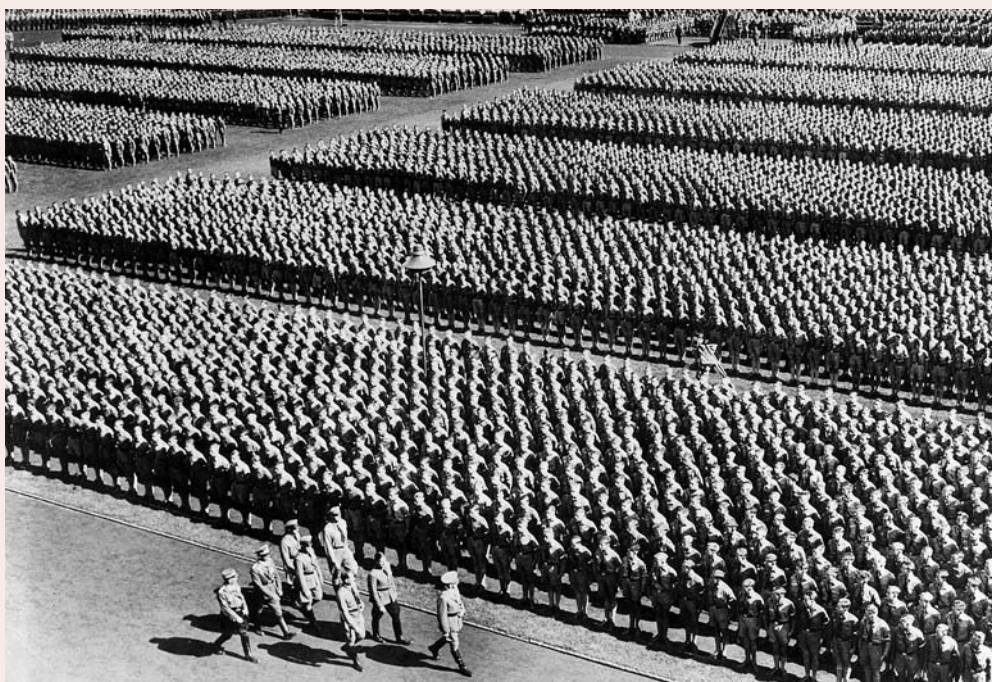
gebunden ist an das Schicksal, an das Wohl, an die Aufgabe, an die Ehre des Volkes. [...]

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 Exekutive. 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 liberal-demokratischen 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 Gesamtwelt des Führers ab. Das völkische Reich kann sogar eine gewisse organisatorische Selbständigkeit einzelner Funktionen beibehalten, wenn nur die einheitliche Gesamtwelt 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. 230f.



ullstein bild

„Vollstrecker des völkischen Gesamtwillens“? Adolf Hitler vor HJ-Verbänden auf dem NSDAP-Parteitag 1936 in Nürnberg

## 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, nachdem ihre Versuche – beispielsweise in Ungarn oder in der Tschechoslowakei – auf dem Wege demokratischer Wahlen und mit breiten antifaschistischen Koalitionen ihre Herrschaft zu errichten, vergeblich geblieben waren. 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 liberalen Demokratien im Westen und sozialistisch-kommunistischen Diktaturen im Osten.

Dabei stellte sich sehr schnell die Präsenz der Vereinigten Staaten von Amerika 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, die Konservativen und die Christliche Demokratie auf der einen Seite, die Sozialdemokratie auf der anderen Seite und die liberalen Parteien in der Mitte stützten. Rechtsradikale Parteien waren diskreditiert, kommunistische Parteien, die vor allem in

Frankreich, Belgien und Italien lange Zeit sehr stark waren, konnten keinen dauerhaft gestaltenden Einfluss nehmen.

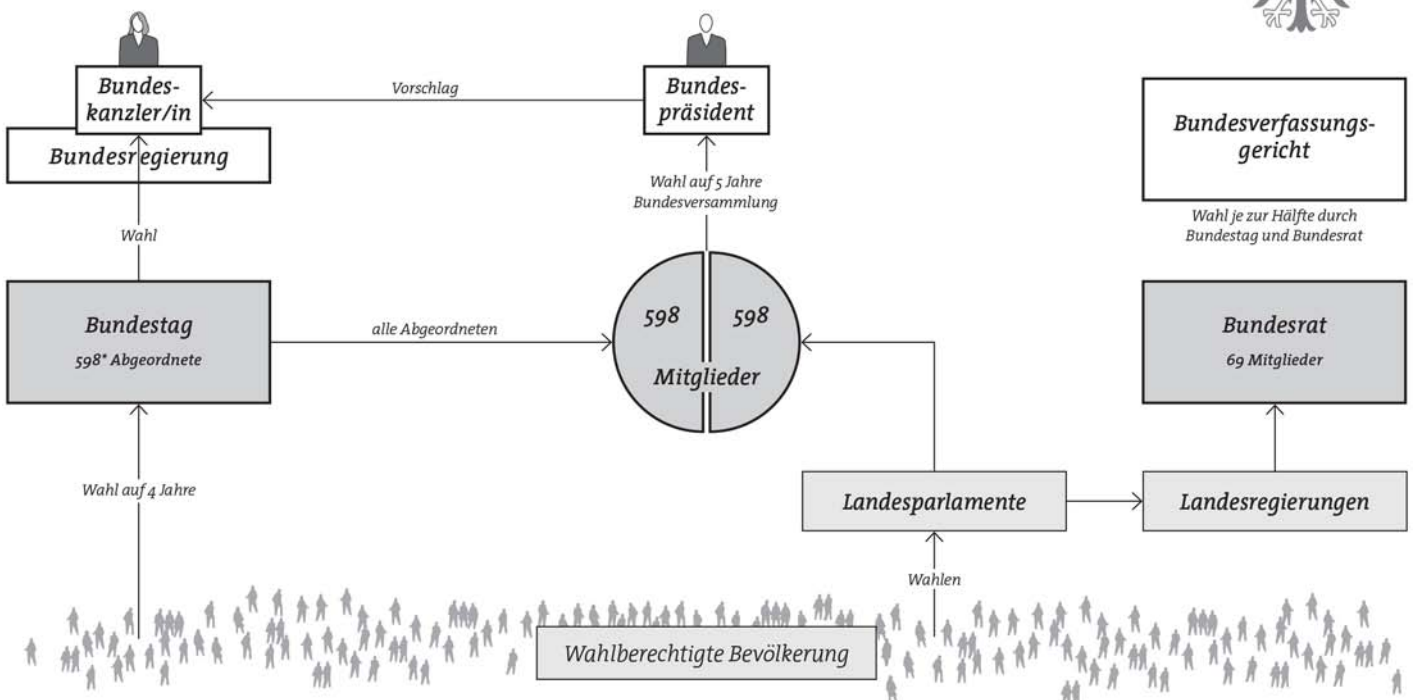
Die christlich-konservativen und die sozialdemokratisch-sozialistischen Parteien akzeptierten nun die parlamentarische Demokratie, sie verstanden sich überwiegend als Volksparteien, die unterschiedliche Bevölkerungsgruppen in sich integrierten. Zugleich konnte die soziale Frage, die die De-



Stehend applaudiert am 8. Mai 1949 die Mehrheit des Parlamentarischen Rates nach der Annahme des Grundgesetzes. Nur die zwei KPD-Abgeordneten (vorne, li.) hatten mit Nein gestimmt.

picture alliance / dpa / ap / Süddeutsche Zeitung Photo

## Verfassungsorgane der Bundesrepublik Deutschland



© Bergmoser + Höller Verlag AG, Zahlenbild 62110

\* ohne Überhangmandate



mokratie in der Zwischenkriegszeit belastet hatte, entschärft werden. Beide großen Parteiengruppierungen setzten sich mehr oder minder deutlich sowohl für eine marktwirtschaftliche Ordnung wie auch für wohlfahrtsstaatliche Einrichtungen ein. Damit war das kapitalistische Wirtschaftssystem sozial gezähmt, die Arbeiterklasse politisch eingebunden und die Akzeptanz für die Demokratie gestärkt worden.

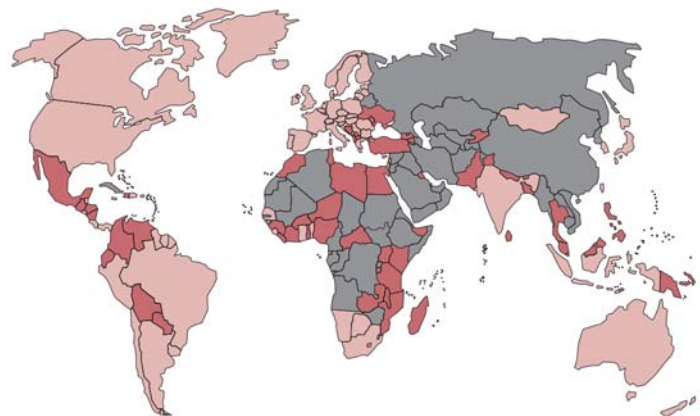
Auch zeichnete sich die Nachkriegsdemokratie durch eine Stärkung von Verfassungs- und Rechtsstaat aus. In den Verfassungen wurden nachhaltige Vorkehrungen für den Schutz der individuellen Grund- und Menschenrechte geschaffen, und die Judikative bekam ein starkes Gewicht, um über die Einhaltung dieser Rechte zu wachen. In der Bundesrepublik Deutschland zog das Grundgesetz, die konstitutionelle Grundlage der bundesdeutschen Demokratie, „Lehren aus Weimar“, um Demokratie und Parlamentarismus zu stärken. Der Bundeskanzler kann seitdem nur durch ein konstruktives Misstrauensvotum gestürzt werden, 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 unauflösbar. 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, wie auch in der Folge das Grundgesetz für die bundesdeutsche Demokratie nicht nur instrumentell, sondern auch symbolisch hohe Bedeutung besaß. Durch das Grundgesetz wurde die Bundesrepublik Deutschland zu einer Verfassungs- und Grundrechtedemokratie par excellence.

teil Afrikas, Südostasiens, im Nahen Osten, aber auch in den Nachfolgestaaten der Sowjetunion als Regierungsform unterrepräsentiert. Auch verläuft der Übergang von diktatorischen und autoritären Regimen zu demokratischen Ordnungen keineswegs immer so gradlinig, dass die neue Demokratie auch voll entwickelt und stabil wird, ist oder bleibt. Manche Transformationsprozesse bleiben stecken. 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 Merkmale, vor allem nicht sofort und unwiderruflich erfüllen. Dies wirft die Frage nach den Bedingungen für erfolgreiche Demokratisierungsprozesse und den Voraussetzungen für die Stabilität von Demokratien auf.

### Das Maß der Freiheit

Verwirklichung politischer Rechte und bürgerlicher Freiheiten



frei teilweise frei unfrei

© Bergmoser + Höller Verlag AG, Zahlenbild 603 620, Quelle: Freedom House (2013)

## Wellen der Demokratisierung

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

Generell hatte der Triumph der alliierten Siegermächte 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 zuletzt führten Proteste, Aufstände und Rebellionen in Staaten Nordafrikas und Arabiens, so in Tunesien, Ägypten und Libyen zum Sturz von Diktaturen und autokratischen Regimen. Zu Beginn des 21. Jahrhunderts kann die Zahl der Demokratien weltweit auf etwa 120 Staaten beziffert werden. 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 scheint sich auf einem Siegeszug zu befinden.

Doch wäre ein solches Resümee voreilig. In manchen Regionen der Welt ist die Demokratie nach wie vor eher die Ausnahme als die Regel. So ist sie beispielsweise in einem Groß-

### Regionale Muster

	Frei	Teilweise frei	Unfrei
Nord- und Südamerika	24 (69%)	10 (28%)	1 (3%)
Asien und pazifischer Raum	17 (43%)	14 (36%)	8 (21%)
Zentral- und Osteuropa/ Eurasien	13 (45%)	9 (31%)	7 (24%)
Mittlerer Osten und Nordafrika	1 (6%)	6 (33%)	11 (61%)
Subsahara-Afrika	11 (22%)	18 (37%)	20 (41%)
Westeuropa	24 (96%)	1 (4%)	0 (0%)

Quelle: Freedom House, Arch Puddington, Freedom in the World 2013: Democratic Breakthroughs in the Balance, S. 10; online verfügbar unter: [http://www.freedomhouse.org/sites/default/files/FTW%202013%20Overview%20Essay%20for%20Web\\_o.pdf](http://www.freedomhouse.org/sites/default/files/FTW%202013%20Overview%20Essay%20for%20Web_o.pdf)

Hans Vorländer

## Erfolgs- und Risikofaktoren für Demokratien

*Nicht immer sind in Demokratien die Bedingungen für Stabilität und nachhaltigen Erfolg gegeben: ein günstiges Umfeld, eine effektive zivile Kontrolle staatlicher Gewalt sowie eine pluralistische, aktive Zivilgesellschaft. Auch Säkularisierung und stabile wirtschaftliche Verhältnisse sind wichtig.*

Die moderne, empirische und vergleichende Demokratieforschung hat gezeigt, dass es keinen Determinismus gibt, der das Eintreten demokratischer Verhältnisse bei Vorliegen der einen oder anderen Voraussetzung erwartbar machen könnte. So kann auch keine Prognose über den Erfolg von Demokratisierungsprozessen gegeben werden. Denn ihr Erfolg und ihr Schei-



*Instabile Wirtschaft: Durch die Finanzkrise seit 2008 wurde in einigen Ländern Südeuropas das Vertrauen in die Demokratie erschüttert. Proteste gegen Sparpläne und Arbeitslosigkeit in Madrid 2011*

tern hängen von den konkreten Umständen und Situationen, aber auch vom Verhalten der jeweiligen politischen Akteurinnen und Akteure ab. Doch weist die Demokratieforschung darauf hin, dass es Zusammenhänge zwischen bestimmten Voraussetzungen und Bedingungen einerseits und der Entstehung und der Stabilität demokratischer Ordnung andererseits gibt.

## Was eine Demokratie funktionsfähig werden lässt

Vier Bedingungen begünstigen zusammen eine funktionsfähige Demokratie:

- Die internationale Lage muss für die Demokratie verträglich oder förderlich sein. Keine Demokratie ist unabhängig von ihrem Umfeld. Interventionen einer ausländischen Macht und außenpolitische Abhängigkeiten können die Demokratie fördern, aber auch behindern oder gar zu deren Abschaffung beitragen. 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. Umgekehrt ermöglichte dann aber auch der Wandel und spätere Zerfall der Sowjetunion den Übergang der ost- und mitteleuropäischen Staaten von autoritär-sozialistischen Regimen zu Demokratien. Die

gleichzeitige internationale Unterstützung etwa durch die Aufnahme in militärische Bündnisse oder durch die Aussicht auf Mitgliedschaft in der Europäischen Union half, die neu gegründeten Demokratien im Innern zu stabilisieren. 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 aber auch die USA – und England –, die nach dem Zweiten Weltkrieg die Wiederbegründung der Demokratie wesentlich beförderten. Das gilt in Sonderheit für Westdeutschland, das die westlichen Besatzungsmächte beim Wiederaufbau der Demokratie unterstützten, während die USA gleichzeitig mit ökonomischen



ullstein bild – Markus Matzel

*Militärisch erzwingener Regimewechsel: Nach der Eroberung durch US-Truppen wird im April 2003 in Bagdad die Statue des ehemaligen Diktators Saddam Hussein demontiert.*



AP Photo / Tsvangirayi Mukwazhi

*Fehlende Machtstreuung: Seit 1987 hält Robert Mugabe als Präsident Simbabwes (hier beim Amtseid im August 2013) nahezu alle Macht in Händen.*

mischen Hilfsprogrammen für die Entwicklung eines stabilisierenden, rapiden wirtschaftlichen Wachstums sorgten. Die Bundesrepublik Deutschland und auch 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 in jüngster Zeit in Afghanistan und im Irak erfolgten, als Garanten für erfolgreiche Demokratisierungsprozesse angesehen werden.

- Wichtig für das Gelingen eines Demokratisierungsprozesses ist 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.
- Eine funktionsfähige und stabile Demokratie erfordert die Existenz einer pluralistisch gegliederten, von staatlichem Dirigismus freien Gesellschaft, in der die Machtressourcen in Politik, Gesellschaft und Wirtschaft breit gestreut sind. Eine Verteilung der Verfügungsmacht über Kapital, Arbeit, Geld, physische und psychische Gewalt, Information, Medien und Wissen ist geeignet, eine Machtkonzentration zu verhindern, die den demokratischen Prozess verzerrt oder ihn durch die Herrschaft Einzelner oder Cliquen 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 ermöglichendes Gleichgewicht herstellen. Darüber hinaus verweisen Alexis de Tocqueville (1805-1859) und John Stuart Mill (1809-1873) auf die Notwendigkeit, eine Tyrannei 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 sind also gute Voraussetzungen für eine stabile und funktionsfähige Demokratie.
- Zu ihr gehört 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 Bürger zu geben bereit sind, desto ausgeprägter ist die Stabilität der Demokratie, 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

## Wider die Tyrannei der Mehrheit

Das Buch „*De la démocratie en Amérique*“ (Über die Demokratie in Amerika) von Alexis Clérel de Tocqueville (1805-1859) erschien 1835, drei Jahre nach einer Amerikareise, die der Verfasser im Auftrag der französischen Regierung zur Untersuchung des amerikanischen Gefängniswesens unternommen hatte. Der eigentliche Reiseanlass war jedoch eher das Studium der amerikanischen Demokratie und die Rückschlüsse für Staat und Gesellschaft in Frankreich.

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 Menschen, wenn nicht aufgestellt, so doch angenommen worden ist. Dieses Gesetz ist die Gerechtigkeit.

Das Recht eines jeden Volkes findet seine Grenze an der Gerechtigkeit. [...]

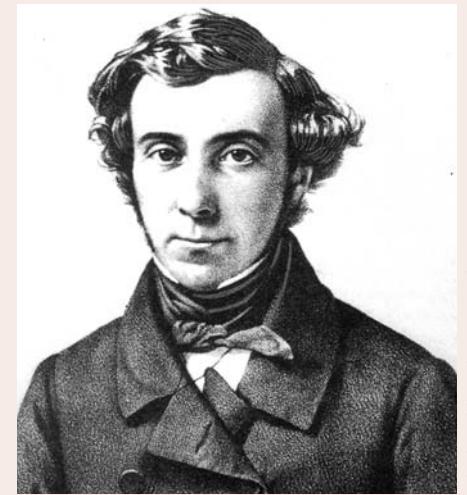
Wenn ich daher einem ungerechten Gesetz den Gehorsam verweigere, spreche ich keineswegs der Mehrheit das Recht ab, zu befehlen; ich appelliere lediglich von der Souveränität des Volkes an die Souveränität der Menschheit. [...]

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? [...] [U]nd 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 Tyrannei, und ich werde versuchen, unter anderen 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 Tyrannei wird es kaum noch Chancen geben. [...]

Alexis de Tocqueville, *Über die Demokratie in Amerika*, ausgewählt und hg. von J.P. Mayer, Reclam Verlag, Stuttgart 2006, S. 145ff.



Alexis de Tocqueville (1805-1859)

Scherl / Süddeutsche Zeitung Photo

## Für die Freiheit Andersdenkender

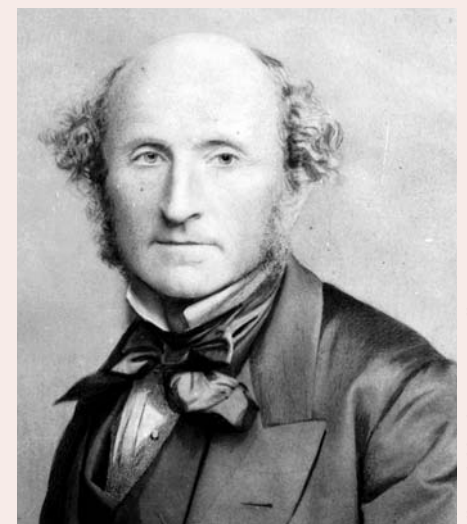
Der englische Philosoph John Stuart Mill ist zu den bedeutendsten Denkern des Liberalismus zu rechnen. In seiner Jugend stand er unter dem Einfluss des Bentham'schen Utilitarismus. Er beruht auf dem Grundsatz: Wenn nur jeder rational gemäß seiner eigenen Wünsche und frei von staatlichen Eingriffen handelt, 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 guter Befehle gibt oder sich überhaupt in Dinge mischt, mit denen sie sich besser nicht befaßte, so übt sie eine soziale Tyrannei 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 Tyrannei der Machthaber zu schützen, man muß sich auch schützen vor der Tyrannei 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, Hamburg 2011, S. 9



John Stuart Mill (1809-1873)

ullstein bild – The Granger Collection



Aktive Bürgergesellschaft: Die Gewerkschaftsbewegung *Solidarność* (hier in Danzig 1990) aktiviert die Massen zu politischer Beteiligung und ebnet den Weg zur Demokratisierung Polens.

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. Solche bürgerschaftlichen Kulturen benötigen vor allem Länder, die den Übergang von Diktaturen zu demokratischen Regierungsformen vollzogen haben, einen sich über viele Jahre hinziehenden Anpassungsprozess. Menschen, die Jahrzehnte lang politisch entmündigt wurden, verwandeln sich nicht von heute auf morgen in die aktiven und gestaltenden 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 bei allen 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. Die 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 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 sogenannte *wall of separation*, die es dem Staat verbietet, sich mit einer Religion zu identifizieren, zugleich aber religiöse Äußerungen, auch im öffentlichen Raum, erlaubt.

Kirche und Religion sind Teile der autonomen Bürgergesellschaft. Doch gilt für alle 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 aber keineswegs per se demokratiefeindlich, wie Japan und Indien zeigen. Doch gibt es religiöse Strömungen in den Regionen Asiens und Arabiens, die eine eher hierarchische, autoritäre Regierungsform bevorzugen.

Allgemeingültige Aussagen über das Verhältnis des politischen Islam zur Demokratie lassen sich indes nicht treffen, zu vielfältig sind die religiösen Strömungen und die staatlichen Ordnungen. In manchen Staaten stellt der Islam nicht nur eine Religion, sondern zugleich die Ordnungsform 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 auch in mehrheitlich islamischen Gesellschaften Prozesse der Demokratisierung einstellen, wie die jüngsten Entwicklungen in Ägypten, Tunesien oder Libyen zeigen, wo es Teilen der protestierenden Zivilgesellschaft gelang, autokratische oder diktatorische Herrschaft zu überwinden. Zugleich erweisen sich hier aber auch die Rivalitäten unterschiedlicher religiöser Strömungen innerhalb des Islam – verschärft durch soziale und ethnische Konfliktlagen – als Problem bei der schnellen Herausbildung stabiler demokratischer Strukturen. Und dort, wo sich, wie in der Türkei, unter dem Einfluss des Staatsgründers Kemal Atatürk, ein säkularer Staat herausgebildet hatte, der die Trennung von Staat und Religion etablierte, kann es zu Auseinandersetzungen zwischen Verfechtern konservativer religiös-kultureller Vorstellungen und „Modernisierern“ kommen, die auf der Einhaltung von Menschen- und Bürgerrechten genauso bestehen wie auf den grundlegenden demokratischen Prinzipien wie Meinungs-, Versammlungs- und Pressefreiheit, die für eine freie demokratische Öffentlichkeit konstitutiv sind.

So wichtig eine offene Bürgergesellschaft und eine lebendige politische Kultur für die Demokratie sind, so sehr hat die



Umstrittenes Verhältnis von Religion und Politik: Türkische Frauen demonstrieren im Juli 2010 in Ankara für das Tragen von Kopftüchern an Universitäten und in staatlichen Einrichtungen.

## Demokratie exportieren

Demokratie lässt sich messen. Wie mit einem Fieberthermometer. Mal geht die Kurve hoch, mal geht sie runter. Wo auch immer auf der Welt gewählt, protestiert, geputscht und bestochen wird: Immer steht die besorgte Ärzteschaft am Bett, um Puls, Temperatur und Herzschlag zu notieren. Die Daten werden in Tabellen eingetragen, in Kuchengrafiken gepresst, auf Powerpoint übertragen.

Der Aufwand ist immens, der Erkenntnisgewinn groß – zumindest für die Politikwissenschaft, die Soziologen und die Spendensammler, die auf der Suche sind nach neuen Geldgebern im immer gleichen Kampf um mehr Gerechtigkeit und Freiheit. Denn darum geht es am Ende: Wie viel Gerechtigkeit und Freiheit gibt es auf der Welt? [...]

Wie einst die Missionare das Christentum in die Welt trugen, so unterstützen nun politische Stiftungen und Staaten die Gedanken von Freiheit, Selbstbestimmung und Gerechtigkeit. Sie bringen ihn aus wie eine Saat auf unbestelltem Feld. Die Eigentümer dieser Äcker sind in der Regel nicht erfreut über diese Feldfrüchte – die neue Saat könnte sich als resistenter erweisen als die von ihnen bevorzugten Monokulturen.

Demokratie ist ein interessantes Pflänzchen: Wenn sie wächst, kann sie

sehr machtvoll werden. [...] Wer das Pflänzchen auf seinem Feld entdeckt, der weiß: Nun geht es um Alles – um die Macht, das Geld, um Frieden und Stabilität. Denn die Demokratie ist der Feind der unkontrollierten Macht, der Mausehelei, der Korruption und der Bereicherung. [...]

Die Geschichte des Demokratieexports steckt voller Missverständnisse und Tragödien, aber am Ende war es genau dies: Die Idee der Demokratie wurde exportiert, sie pflanzte sich fort, sie krallte sich fest, sie wuchs und gedieh. Denn am Ende werden die Werkzeuge der Demokratie – Wahlen, die Dominanz des Rechts –, zu einem Zweck eingesetzt: um Herrschaft zu erlangen. Demokratie ist ein Instrument der Machtausübung, so wie alle anderen Herrschaftsformen auch. [...]

Unabhängig aller theoretischen Debatten um ihre perfekte Passform und vermeintliche Überlegenheit bleibt indes die Frage, ob sich das Prinzip weiterpflanzen lässt – zum Beispiel in arabische Gesellschaften. [...]

Über die Demokratiefähigkeit der arabischen Welt wurde viel geschrieben, auch viel Unsinn: über die mächtige Kraft der Religion, über das patriarchalische Gesellschaftsbild, die unüberwindbaren Stammes- oder Clan-Strukturen, den Nepotismus, den Fanatismus,

den Mangel an Aufklärung. Alles Hindernisse auf dem Weg zur Demokratie – angeblich. Dann wurde missioniert: mit Stiftungen, mit Geld und guten Worten, auf Konferenzen und Studienreisen. Das Ergebnis: Von außen ist diesem Moloch kaum beizukommen, ein demokratischer Reifeprozess ist eine zutiefst innergesellschaftliche Sache. [...]

Das westliche Lebensmodell ist – mit kulturellen Einschränkungen – noch immer attraktiv. Seine Gerechtigkeit ist erstrebenswert, aber mehr noch der Wohlstand. Und da liegt die vielleicht letzte Chance für die etablierten Demokratien.

Volle Mägen machen gute Demokraten, heißt es lakonisch. Übersetzung für die politische Arbeit: Leistet Entwicklungsarbeit, schickt Geld, fördert Arbeitsprojekte, hilft bei Investitionen. Von alldem ist zu wenig geschehen in den arabischen Revolutionen. [...]

Stefan Kornelius, „Des Volkes Wille geschehe“, in: Süddeutsche Zeitung vom 6. Juli 2013

## Demokratie in der islamischen Welt

Schon 2004 haben Pippa Norris und Ronald Inglehart in ihrer [...] Studie „Sacred and Secular“ herausgearbeitet, dass es zwischen den westlichen Gesellschaften und den muslimischen religiösen Gesellschaften keine signifikanten Unterschiede hinsichtlich der Akzeptanz dessen gibt, wie Demokratie in der Praxis gelebt werden soll. Dasselbe gelte für die Akzeptanz demokratischer Werte. [...] Gegen Norris und Inglehart könnte man einwenden, dass sich diese Begeisterung für die Demokratie nur auf das Wählen beziehe. Mit dem Mehrheitsentscheid, sollte dieser dem göttlichen Gesetz zuwiderlaufen, würden sich Muslime dagegen schwer tun. So argumentiert beispielsweise Riaz Hassan in seiner Studie „Faithlines. Muslim Conceptions of Islam and Society“. Er sagt, Muslime könnten ein Wesensprinzip der Demokratie, den

Mehrheitsbeschluss, aufgrund ihrer religiösen Verfasstheit nicht akzeptieren. Denn der Mehrheitsbeschluss richtet sich möglicherweise gegen das Gebot Gottes. Hassan bezieht sich auf eine von ihm selbst durchgeführte Umfrage. 93% aller von ihm befragten Indonesier, Pakistaner und Ägypter erklärten, dass eine islamische Gesellschaft auf dem Koran und auf der Sunna fußen müsse, also eben nicht auf dem Mehrheitsbeschluss, sondern auf dem Gesetz Gottes. Das ist eine Aussage, die auch heute oft ängstlich zitiert wird, wenn es um die Zukunft der arabischen Welt geht. [...]

Vermutlich ist nur die Frage falsch gestellt. Ein Moslem kann auf die Frage: „Muss eine Gesellschaft auf dem Koran und der Scharia fußen?“ nicht einfach mit Nein antworten. Es gehört zu dem Verständnis, das er von sich selbst und von seiner Religion hat, dass eine Ge-

sellschaft auf dem Koran und der Scharia fußen muss. Dies braucht aber nicht zu heißen, dass der Koran und das aus ihm entwickelte Gesetz buchstabengetreu angewendet wird. Denn hier kommen die Interpretation religiöser Vorschriften und ihre praktische Umsetzung ins Spiel. Sie ist ein weites Feld: Denn Scharia ist nicht gleich Scharia und Islam ist nicht gleich Islam.

Es gibt genug Möglichkeiten, das islamische Recht neu und modern zu interpretieren. [...] Ein Staat, der auf Koran und Sunna fußt, kann also durchaus ein demokratischer sein. Es liegt allein an der Interpretation und Deutung des Rechts, das in diesem Staat eingeführt werden wird. [...]

Katajun Amirpur, „Das demokratische Potenzial der arabischen Welt“, in: Neue Gesellschaft / Frankfurter Hefte, 1-2/2012, S. 39ff.

Geschichte die Notwendigkeit eines überlappenden Konsensus zwischen den einzelnen Gruppierungen einer Gesellschaft erwiesen. Moderne Gesellschaften haben sich in ihrem Inneren sehr stark pluralisiert, Einwanderergesellschaften 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 eine Politik der Wahrung partikularer Identitäten kollidiert mit den Verhandlungs- und Kompromissnotwendigkeiten demokratischer Entscheidungsverfahren.

Staaten mit großen kulturellen Unterschieden haben hierbei eigene Lösungen gesucht und zum Teil gefunden. Diese können im Schutz von Minderheiten liegen, in der Förderung und Integration sprachlich und kulturell verschiedener Bevölkerungsteile, aber auch in der Bereitstellung besonderer politischer Rechte auf Wahrung der eigenen Identität. Föderale Ordnungen können eine Antwort auf die Forderung nach kultureller und politischer Selbstbestimmung sein, um auf diese Weise auch eine Abspaltung entlang kultureller oder sprachlicher Grenzen zu verhindern. Die USA, Kanada, die Schweiz und Belgien sind solche Länder mit hoher sprachlich-kultureller Heterogenität.

Ein Mittel politischer Integration kann aber auch darin bestehen, konsensuale Abstimmungsverfahren unter Einbeziehung der Repräsentanten von Minderheiten herbeizuführen, um auf diese Weise die Majorisierung von einzelnen Bevölkerungsteilen zu vermeiden. Indes besteht immer die Gefahr, dass die Einräumung besonderer Autonomie- und Sprachenrechte auch Fliehkräfte der (Ab-)Spaltung freisetzt, die im schlimmsten Fall zu bürgerkriegsähnlichen Zuständen – wie zum Beispiel im Libanon – führen, auf jeden Fall aber, wie in Belgien oder Spanien, zu permanenten Konflikten zwischen Sprachgruppen (Flamen und Wallonen) oder Landesteilen, die nationale Autonomie für sich beanspruchen (Katalonien und Baskenland), führen.

Als Bedingung einer stabilen Demokratie wird immer wieder auf das Bestehen einer marktwirtschaftlichen Ordnung verwiesen. Dieser Zusammenhang zwischen Marktwirtschaft und Demokratie ist allerdings umstritten. Zum einen verfügen viele ältere Demokratien über liberale, wenngleich nicht immer staatsfreie Wirtschaften, und sie sind vergleichsweise reiche Länder. Zum anderen aber finden sich kapitalistische Marktwirtschaften auch in halbdemokratischen und autoritären Regimen. 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. Erstens erzeugen sie, vor allem in der Entstehungsphase, aber auch in Perioden großer Dynamik, soziale und ökonomische Ungleichheiten, die auf die Demokratie und ihre Institutionen durchschlagen können. Die Folge sind soziale Konflikte, die nicht immer auf demokratischem und parlamentarischem Wege zu schlichten sind. Auch können Machtzusammenballungen auf dem Markt in Form von Monopolen, Trusts und Kartellen die Politik unter Druck setzen. Technologische Entwicklungen tragen zu wirtschaftlicher Dynamik und Wohlstand bei, erzeugen aber auch strukturelle Krisen, beispielsweise auf dem Arbeitsmarkt. Das Gleiche gilt für die Prozesse der Globalisierung von Finanz-, Waren- und Arbeitsmärkten und der damit einhergehenden Verringerung demokratischer Einflussnahme und nationalstaatlicher Regulierung. Krisen des globalen Finanzsystems erzeugen Krisen demokratischer Staaten, und transnationale Lösungsmechanismen sind manchmal nur zum Preis der Auf-



Getty Images / David Ramos

*Unabhängigkeitsbestrebungen als Herausforderung für die Demokratie: In Katalonien treten viele Bürgerinnen und Bürger für ein Recht auf Selbstbestimmung und die Loslösung von Spanien ein.*

gabe einzelstaatlicher demokratischer Souveränitätsrechte zu implementieren. So ist es in Deutschland beispielsweise umstritten, ob Maßnahmen zur Lösung der sogenannten Euro- und Finanzkrise zu einem Verlust des Einflusses der Nationalstaaten und ihrer Parlamente auf die Entscheidungsprozesse der Europäischen Union und besonders der Europäischen Zentralbank führen und damit eine Aushöhlung des Demokratieprinzips bewirken.

Demokratien haben, 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-, Kartellgesetzgebung, staatliche Rah-

menordnungen 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 moderne Demokratien Institutionen zur Kontrolle der Geldströme und transnationale Einrichtungen etabliert, die die Selbstregulierung der Wirtschafts- und Finanzsysteme stärken und überwachen sollen, auch wenn sie vielleicht nicht immer effizient erscheinen mögen. Marktwirtschaft und Demokratie stehen zwar in einem Verhältnis wechselseitiger Bestärkung, doch ist dieses von Spannungen und Konflikten nicht frei. 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 den politischen Systemen und ihren Bürgern auflasten.

## Postdemokratie

*[...] 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 andersondenkende 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 eindämmen 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 unterhöheln. [...]*

*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 Markt Bereichen 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. [...]*

*Der Sieg des Neoliberalismus auf ideologischem Gebiet hat dazu geführt, daß wir in viel zu hohem Maß von einer Wirtschaft abhängig sind, die nur zum Teil vom Markt, viel mehr aber von Konzernen bestimmt wird. [...]*

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.



## Messbarkeitskriterien

Um den demokratischen Gehalt politischer Systeme und seine Messbarkeit hat es große theoretische und auch empirische Kontroversen gegeben. Bei der Erörterung dieser Frage 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, Minima einer 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 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 fordert eine Garantie der grundlegenden Menschen- und Bürgerrechte, der individuellen Grundrechte wie Schutz von Leben, Freiheit und Eigentum sowie das Recht auf Meinungsfreiheit, Versamm-

lungsfreiheit, Pressefreiheit, also die politischen Freiheits- und Partizipationsrechte. Der ungehinderte Austausch von Informationen und Meinungen und ein freier Prozess von Kommunikation und Interaktion müssen gewährleistet sein. Hinzu treten verfassungs- und rechtsstaatliche Sicherungen, die für die Gleichheit der Grundrechte und den Schutz des Individuums bürgen. Exekutive und legislative Akte müssen von der Judikative überprüft werden können. Erforderlich sind deshalb die politische Unabhängigkeit und Neutralität der Justiz sowie die 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, schafft Formen und Arenen direkter Beteiligung – vielfach auf lokaler Ebene –, 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 eingeübten 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



REUTERS / Sergei Karpukhin

Russland gilt vielen als Beispiel einer unvollständigen Demokratie. Proteste gegen die Machtwillkür Präsident Putins und für die Freilassung politischer Aktivisten in Moskau im Juni 2013

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 wäre ein eingeschränktes Medien-, Informations- und Kommunikations-

system. Oder aber das politische Institutionensystem bzw. die jeweiligen im Amt befindlichen Regierungen verweigern oder erschweren die Wahrnehmung von Partizipationsrechten.

Die empirisch-quantitative Demokratieforschung ermittelte, dass die Zahl der „elektoralen Demokratien“, der Wahldemokratien, seit 1990 insgesamt angewachsen ist, doch der Anteil der liberalen und vollständigen Demokratien größeren Schwankungen unterliegt. Demokratisierungsgewinnen, wie sie zuletzt in den Staaten des Nahen Osten und Nordafrikas zu verzeichnen waren, stehen neuere antidemokratische Tendenzen wieder entgegen. Zivilgesellschaften haben sich

## Demokratie in der Krise

*Demokratie heißt, die Wahl zu haben. [...] Deshalb wird der demokratische Prozess zur Farce, wenn die Opposition nach der Regierungsübernahme dieselben unpopulären Maßnahmen verteidigt, die zur Abwahl der vorherigen Regierung geführt haben. Manche Politiker rechtfertigen dieses Verhalten mit dem Argument, es gebe zu dieser Politik keine Alternative. Und an dieser Aussage ist durchaus etwas Wahres dran. Die politische Klasse hat um der Effizienzsteigerung willen freiwillig auf weite Teile des Handlungsspielraums verzichtet, den sie einmal besaß. [...]*

*Demokratisch gewählte nationale Regierungen werden für etwas verantwortlichen gemacht, für das ihnen ein Hauptkontrollinstrument, nämlich die Geldpolitik, fehlt. Diese befindet sich nämlich in den Händen unabhängiger Zentralbanken und internationaler Behörden. Auch das andere Hauptkontrollinstrument, die Fiskalpolitik, kontrollieren die Regierungen der Eurozone nur teilweise, da diese durch europäische Verträge reglementiert ist. Infolgedessen hat demokratische Politik heute offenbar nichts mehr mit echten Wahlmöglichkeiten zu tun. [...]*

*Trotz zahlreicher Regierungswechsel hat sich an der Sparpolitik nichts geändert. Ob nun rechts- oder linksorientierte Regierungen an der Macht sind, spielt so gut wie keine Rolle. [...] Die Öffentlichkeit kann vielerorts beobachten, dass ein Regierungswechsel nicht zu einem Politikwechsel führt. [...]*

*Was geschieht, wenn Wahlen anstehen und es keine echten politischen Alternativen gibt? Bislang sind in Südeuropa Regierungen, die an der Verabschiedung von Sparpaketen festhalten, allesamt gescheitert. Das Regime blieb aber trotz der großen Rezession stabil. Zum Glück für die Zukunft der Demokratie in Südeuro-*

*pa wehren sich interne politische Kräfte immer stärker gegen das, was Thomas Friedman die „goldene Zwangsjacke“ der Eurozone genannt hat. Unglücklicherweise – mit Blick auf das Projekt Europa – kommt der Druck auf die halbsouveränen Regierungen Südeuropas von sozialen Bewegungen und radikalen Parteien rechter und linker Prägung, die zunehmend – wenn nicht von vornherein – euroskeptische Positionen vertreten. Populismus hält immer stärker Einzug in die Politik. [...]*

*Bislang scheint die Vorstellung, dass ein EU-Austritt alles nur noch schlimmer machen würde, die Oberhand zu behalten – allerdings nur knapp. Die Menschen in den südeuropäischen Ländern glauben noch immer mehrheitlich, dass ihnen innerhalb der Europäischen Union eine bessere Zukunft bevorsteht. [...]*

*Demokratie ist mit der „goldenen Zwangsjacke“, die den Schuldenstaaten von drei nicht gewählten, stark von den Gläubigerstaaten beeinflussten Institutionen (Europäische Kommission, Europäische Zentralbank, Internationaler Währungsfonds) aufgezwungen wird, nicht vereinbar. Die innenpolitischen Gegenkräfte werden irgendwann die Oberhand gewinnen, wie sich am Beispiel vieler Demokratien, die in der Vergangenheit vor ähnlichen Herausforderungen standen, gezeigt hat. [...] Angesichts des Fehlens eines demokratisch legitimierten Prozesses auf europäischer Ebene könnte es sein, dass sich die Länder Südeuropas entscheiden müssen: zwischen dem Verbleib in der Eurozone und der Rettung der Demokratie im eigenen Land.*

Sonia Alonso, „Wenn es keine Wahl gibt – Was die Eurokrise für die südeuropäischen Demokratien bedeutet“, in: WZB Mitteilungen, Heft 139, März 2013, S. 32 ff.

## „Politeia 2.0“

*[...] Mary Karantza [...] sitzt in ihrem [...] Büro [...] im Zentrum Athens [...]. Ihr Loft dient als Labor. Das Experiment: eine griechische Zivilgesellschaft aufzubauen. Karantza ist, zusammen mit Ähnlichdenkenden, Pionierin dieser neuen Bewegung. An einer Glasscheibe in ihrem Büro klebt in dicken, roten Lettern ein Bukowski-Zitat: „A chance for change is somewhere.“ Irgendwo existiert eine Chance auf Veränderung. [...] Für Karantza bedeutet die Krise diese Chance. Sie hat, gemeinsam mit Stephania Xydia, 26, „Imagine the City“ gegründet. Die Nichtregierungsorganisation ist eine Koordinierungsstelle für Bürgerinitiativen, zugleich aber auch eine Art Umerziehungsmaßnahme mit dem Ziel eines besseren Managements in Städten und Dörfern.*

*Die Griechen, sagt Stephania Xydia, hätten nie gelernt, sich am öffentlichen Leben zu beteiligen, es selbst zu gestalten. „Der Staat hat uns behandelt wie unmündige Kinder, und die meisten waren froh darüber.“ [...] Seit es „Imagine the City“ gibt, können die Bürger untereinander leichter Informationen austauschen, Gutachten und Statistiken etwa. Bürgermeister können nun nicht mehr schnell ein neues Rathaus oder einen neuen Dorfplatz bauen, Dinge, die niemand braucht – außer den Verantwortlichen, die die Aufträge ihren Freunden zuschanzen.*

*Es bewegt sich etwas in Griechenland in diesen Monaten. [...] Es gibt nun zivilen Widerstand, der andere Ziele hat, als lediglich eigene Interessen durchzuboxen.*

*In Thessaloniki wehren sich Bürger nicht einfach nur gegen die geplante Privatisierung der städtischen Wasserwerke, sondern sie haben als Kollektiv selbst ein Angebot für den Kauf eingereicht. „136“ heißt die Bewegung, weil jeder, der mitmacht, 136 Euro zahlen müsste,*

herausgebildet, aber repressive staatliche Maßnahmen behindern ihre Aktivitäten. Gleichwohl gehen von ihnen, wie die Ereignisse in Tunesien, Libyen und Ägypten gezeigt haben, starke Impulse gegen autokratische Herrschaftsformen aus, die sich auch auf Nachbarländer und ganze Regionen erstrecken.

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 schneiden besser ab. Auch in den Nachfolgestaaten der Sowjetunion lässt sich

ein Trend zur unvollständigen Demokratie erkennen. Rückschläge zeigen sich hier vor allem in Form von Einschränkungen der Presse-, Meinungs- und Versammlungsfreiheit, der Behinderung von Nichtregierungsorganisationen und der unabhängigen Justiz. Zahlreiche junge Demokratien haben noch einen weiten Weg zu einer konsolidierten, vollständigen Demokratie vor sich. Selten ist ein Rückfall dieser unvollständigen Demokratien in ein offen autokratisches Regime beobachtbar, doch ist die Gefahr ständig präsent, dass eine schleichende Umformung in autoritäre, halb-demokratische Regierungssysteme stattfindet.

sollten die Behörden auf das Angebot eingehen.

[...] Es gehe nicht unbedingt um Mentalitäten, sagt Mary Karantza: „Lebt ein Grieche in Dänemark, verhält er sich irgendwann wie ein Däne, zahlt Steuern und trennt den Müll. Ein Deutscher hingegen, der auf dem Peloponnes wohnt, hört auch auf, seine Wasserrechnung zu bezahlen – weil sie sowieso nur unregelmäßig bei ihm eintrifft und keiner danach fragt.“

Die Spielregeln des Staates, sagt Karantza, bestimmten die Handlungsweise einer Gesellschaft. Und für die meisten Griechen war der Staat lange vor allem ein Feind. Das Gemeinwesen wurde sabotiert, wo immer es möglich war. [...]

Es sind die alten Spielregeln, die Griechenland in die Krise geführt haben. Die politische Klasse mag sie vorgegeben haben, aber fast jeder hat sich daran gehalten. Jetzt ist das Spiel zu Ende, es ist kein Geld mehr da für [...] Korruption und Vetternwirtschaft [...].

Und so gibt es plötzlich Raum für diejenigen, die neue Regeln aufstellen wollen. Für Veränderung. Für mehr Miteinander. 3000 Initiativen wurden in den vergangenen drei Jahren gegründet, überall in Griechenland. Sie alle haben dasselbe Ziel: etwas besser zu machen als zuvor. Es gibt jetzt Lebensmittelkooperativen, Gemeinschaftsgärten, soziale Apotheken, Nachbarschaftshilfe für die Ärmere. [...]

Andreas Roumeliotis, ein ehemaliger Journalist, [...] lebt [...] auf Kreta und bastelt an einem sozialen Netzwerk: Unter der Adresse enallaktikos.gr sollen von September an alle sozialen Bewegungen im Land erfasst sein; die neue Infrastruktur der Solidarität, ob Suppenküche oder Kleiderbasar, kann dann auf Google Maps abgerufen werden.

„Was wir jetzt leisten müssen, ist eigentlich Aufgabe des Staates“, sagt Roumeliotis. Aber der Staat ist am Ende, finanziell und moralisch. [...]

Es sind vor allem die Jüngeren, die den Aufbruch wollen und dafür hart arbei-

ten. Die Älteren haben das nie gelernt, sie hatten sich eingerichtet in einem System, in dem nicht Leistungen zählen, sondern die Verbindungen zu denen, die mehr Einfluss haben. Der größte Wunsch der Eltern für ihre Kinder war in ganz Griechenland lange Zeit derselbe: ein Job im Öffentlichen Dienst. [...] [Mary Karantza] hat oft überlegt, ihr Land zu verlassen. [...] „Es gibt hier so viele Möglichkeiten, etwas zu verändern“, sagt sie, „wir dürfen nicht gehen.“

Im Herbst starten die beiden Frauen ihr neues Projekt. Dabei geht es nicht mehr um Städte, sondern um den Staat.

Die beiden planen eine Art Verfassungskonvent, sie haben ihrem Vorhaben einen großen Namen gegeben: Politeia 2.0. Alle, die etwas Neues wollen für Griechenland, sollen mitmachen. [...]

Julia Amalia Heyer, „Lebenszeichen aus Athen“, in: SPIEGEL 33/2013, S. 92ff.



Photo Iakovos Hatzistavrou / Art-of-Focus

In Griechenland nimmt seit Ausbruch der Finanzkrise 2008 die Armut zu. Helfer einer Suppenküche in Athen versorgen Bedürftige mit Essen.

Hans Vorländer

## Strukturunterschiede und Herausforderungen

*Die moderne Demokratie orientiert sich an zwei Grundformen, dem parlamentarischen oder dem präsidentiellen System. In beiden fungieren Parteien und Medien traditionell als Mittler, ergänzt durch die Informations- und die Beteiligungsmöglichkeiten des Internets.*



Das Zentrum der parlamentarischen Demokratie in Deutschland: der Deutsche Bundestag

ullstein bild – Christian Bach

## 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 Amtsdauer vom Vertrauen des Parlaments bzw. seiner Mehrheit abhängig, was in der Regel zu einer engen Verbindung zwischen Regierung und Parlamentsmehrheit führt. Der Regierungschef wird vom Parlament gewählt und ist auf dessen Vertrauen angewiesen. Als Mutterland der parlamentarischen Demokratie 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 Staatsoberhauptes 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 überwiegen präsidentielle Systeme, auch in Ost- und Mitteleuropa sind

nach 1989/90 überwiegend Präsidialdemokratien eingerichtet worden. Im Falle Frankreichs wird von einem semi-präsidentiellen System gesprochen, weil es dort neben dem vom Volk gewählten Präsidenten auch einen Premierminister gibt, der sowohl vom Staatspräsidenten wie vom Parlament abhängig ist.

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, sondern aus Beauftragten der Landesregierungen zusammengesetzt ist.



AP Photo / Christophe Ena

Semi-präsidentielles System in Frankreich: der seit 2012 amtierende Staatspräsident François Hollande (li.) mit seinem Premierminister

### Parlamentarisches und Präsidentielles Regierungssystem im Vergleich

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



REUTERS / Saul Loeb / Pool

Das präsidientelle System der USA basiert auf der Logik von checks and balances: Neben dem Präsidenten hat auch der Kongress bedeutende Machtbefugnisse.

## 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 eine stabile und effektive Mehrheitsregierung entsteht, der 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 und der Gefahr einer Dominanz von Mehrheiten über Minderheiten zu sehen.
- 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. 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 sind im langwierigen Aushandlungsprozess, im hohen Konsensbildungsbedarf und im Entscheidungsergebnis (Kompromiss auf kleinstem gemeinsamem Nenner) zu sehen.

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.

- Unter Verhandlungsdemokratie wird die Überlagerung von Parteienwettbewerb und Mehrheitsverfahren durch ein auf Verhandlung und Konsensfindung abgestelltes Netzwerk von Entscheidungsträgern aus Politik, Verwaltung und Interessengruppen verstanden. Ziel ist dabei, Verhandlungspakete zu schnüren, die es den Beteiligten erlauben, den so erarbeiteten Ergebnissen zuzustimmen.
- Verhandlungsdemokratien kommen dort vor, wo die politische Macht geteilt ist, sodass Mehrheitsentscheidungen nicht zustande kommen oder zu hohe Kosten verursachen würden, weshalb die Suche nach einem umfassenden Konsens in einzelnen Sachfragen zielführender erscheint.

FABRICE COFFRINI/APP / Getty Images



In der Schweiz bilden die vier größten politischen Parteien die Regierung (hier die Vereidigung 2011). Die Alpenrepublik wird gemeinhin zu den Konkordanzdemokratien gezählt, ...

REUTERS / UK Parliament via Reuters TV / POOL New



... Großbritannien hingegen gilt als Beispiel für eine Konkurrenzdemokratie. Dies wird auch im Unterhaus sichtbar, wo sich Regierung und Opposition gegenüber sitzen.

- Formen der Verhandlungsdemokratie finden sich im kooperativen Föderalismus (Bund-Länder- und Länder-Länder-Verhältnis), in Mehrparteiensystemen, in Koalitionsregierungen, in korporatistischen Strukturen der Beteiligung (Regierung verhandelt mit Interessengruppen und Wirtschaftsverbänden) und 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 der Mangel an Transparenz und Kontrolle bei vielen Verhandlungsprozessen. 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 kann sich die Volkssouveränität auf diesen periodischen Wahlakt beschränken oder gibt es andere, direkte Formen der Einflussnahme der Bürgerinnen und Bürger? Hat das Volk neben der Wahl bei Personalentscheidungen auch eine Wahl bei Sachentscheidungen?

Formen direkter Bürgerbeteiligung finden sich in modernen Demokratien auf verschiedenen Ebenen, zunächst im kommunalen Rahmen in Gestalt von Planverfahren, Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden. Hier haben sich bürger-

schaftliche Elemente der stadtrepublikanischen Tradition erhalten. Sodann gibt es auf der mittleren Ebene föderalistisch organisierter Demokratien – in Deutschland und den USA beispielsweise auf der Ebene der Bundesländer – Verfahren der 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 finanzwirksamer Initiativen, hängen von den konkreten Verfassungsbestimmungen 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.

Neben diesen plebiszitären 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. Auch ist – je nach Verfassungslage – über Volksinitiativen die Einbringung von 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 demokratischen Systems. Sachentscheidungen werden direkt von den Bürgerinnen und Bürgern getroffen, die damit in

## Direkte und repräsentative Demokratie



Ein idealtypischer Vergleich

	Direkte Demokratie	Repräsentative Demokratie
Herrschaftsausübung	Ständige unmittelbare Beteiligung der Aktivbürger-schaft an der Staatstätig-keit durch Volksinitiativen, Volksbegehren und Volks-abstimmungen.	Mittelbare Beteiligung der Bürger an der Staatstätig-keit durch Wahl einer Repräsentativkörperschaft (Parlament), die für die Dauer der Wahlperiode in Vertretung des Volkes handelt.
Mandat	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.
Demokratieauffassung	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

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.

Sie geraten hier in eine Konkurrenz zum repräsentativen parlamentarischen Entscheidungsprozess. Beispielsweise könnte die parlamentarische Opposition in Versuchung geraten, plebiszitäre Verfahren für ihre Zwecke zu instrumentalisieren und damit die Oppositionsarbeit aus dem Parlament heraus zu verlagern. Allerdings gibt es auch in Konkurrenzdemokratien mit nicht ganz so fest gefügtem Parteienwettbewerb und einer Tradition bürgerschaftlicher Beteiligung Sachplebiszite genauso wie in (semi-)präsidentiellen Demokratien, wenn sich der Präsident der Zustimmung der Bevölkerung in wichtigen Fragen versichern will.

Das bundesdeutsche Grundgesetz legt ein starkes Gewicht auf die repräsentativen Komponenten. Hierfür sind in erster Linie historische Gründe verantwortlich. Der Parlamentari-

### 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 Staatsorgane 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. Bezieht man sich die direktdemokratische Praxis in einem bestimmten Staat, so scheint es sinnvoll, zwischen direkter Demo-

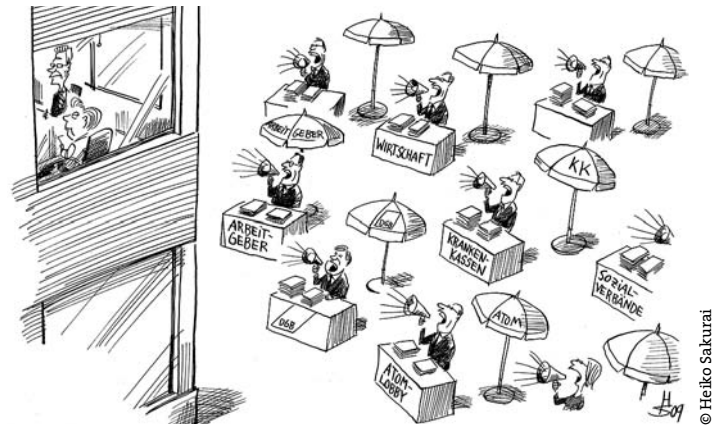
kratie als Routineverfahren und direkter Demokratie als Ausnahmeverfahren zu unterscheiden.

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.

sche Rat, der 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 29). Anders sieht es auf der Ebene der Bundesländer und Kommunen aus, wo es zahlreiche, in den letzten Jahrzehnten ausgeweitete und praktizierte Formen direkter Demokratie gibt.



© Heiko Sakurai

## Lobbyismus als Gefahrenpotenzial

*Lobbyismus ist kein neues Phänomen. Industrie, Unternehmen und Verbände erkannten schon früh die strategischen Vorteile der geschickten Platzierung ihres Personals in Spitzenfunktionen der Ministerien. [...]*

*Sechs grundlegende, sich wechselseitig verstärkende Tendenzen und Vorkommnisse haben in den vergangenen Jahren das unkontrollierte Macht- und Gefahrenpotenzial des Lobbyismus öffentlich sichtbar gemacht und eine spürbare Nervosität unter führenden Politikern erzeugt:*

### **Erstens.**

*Die Formulierung von Gesetzen, Verordnungen oder Textbausteinen für Gesetze durch externe Anwaltskanzleien stellen die Gesetzgebungskompetenz des Parlaments in Frage. Teilweise wurden Kanzleien beauftragt, die gleichzeitig von diesen Gesetzen direkt betroffene Mandanten vertreten, etwa aus dem Bankensektor. In der vergangenen Legislaturperiode [2005-2009] waren Großkanzleien an mindestens 17 Gesetzes- und Verordnungsentwürfen beteiligt.*

### **Zweitens.**

*Die Platzierung von sogenannten „Leihbeamten“ in den Ministerien. Dieser von der Industrie und dem damaligen Innenminister Otto Schily eingefädelt, „Seitenwechsel“ wurde im April 2008 in einem Bericht des Bundesrechnungshofs akribisch dokumentiert und das entsprechende „Risikopotenzial“ für die Unabhängigkeit der staatlichen Verwaltung taxiert.*

### **Drittens.**

*Der Wechsel von mehreren Spitzenlobbyisten aus der Atomindustrie, den*

*privaten Krankenversicherungen und der Finanzwirtschaft in Leitungsebenen verschiedener Ministerien der [2009] neu gewählten christlich-liberalen Koalition nährte den Verdacht der offenen Klientelpolitik und der Verlagerung von Lobbymacht in die politische Administration.*

### **Viertens.**

*Fragwürdige Praktiken der Politikfinanzierung über Sponsoring, Spenden, bezahlte Reden – verbunden mit tatsächlichen oder unterstellten direkten Gegenleistungen – führte zum weit verbreiteten Eindruck, dass Lobbyisten sich den Zugang zur Politik über eine „gezielte Landschaftspflege“ kaufen können. Die Ausdehnung dieser Grauzone in Verbindung mit der Praxis der Politikfinanzierung katalysiert die auf anderen Feldern wahrgenommene Ausdehnung des Lobbyeinflusses.*

### **Fünftens.**

*Der direkte Wechsel von Ministerpräsidenten, Ministern, Staatssekretären und Spitzenpolitikern als Berater und Lobbyisten in die Industrie hat in den vergangenen Jahren massiv zugenommen. In Einzelfällen wollten sie dabei sogar noch ihr politisches Mandat behalten, wie etwa der ehemalige hessische Minister für den Bundesrat und Europa, Volker Hoff, der als Cheflobbyist zu Opel wechselte und trotzdem Mitglied des Landtags bleiben wollte. Die hohe Zahl von Lobbyisten aus den früheren rot-grünen Regierungen irritiert nicht nur die „Altvorderen“, für die sich dieser Wechsel ohne Abkühlungsphase nicht mit der parlamentarischen Ehre verträgt. Durch diesen dichten Verschmelzungsprozess*

*in der politischen Klasse wird zumindest der Eindruck erweckt, dass sich die Rollenunterschiede zwischen Parlamentariern bzw. Regierungsvertretern und Lobbyisten zunehmend auflösen.*

### **Sechstens.**

*Die offensiv von den Banken geforderten und von der Politik eingelösten „Retentionsaktivitäten“ im Zuge der Finanzkrise, eine verstärkte Finanzierung des „unterfinanzierten Gesundheitssystems“ aus Steuermitteln oder die orchestrierten Forderungen der Wirtschaftslobby gegenüber der Kanzlerin und anderen politischen Akteuren vermitteln zunehmend den Eindruck, dass die „Lobby als fünfte Gewalt“ Spitzenpolitiker und Parlamentarier in der Wirtschaftskrise massiv „bearbeitet“ und zu günstigen Entscheidungen für einzelne Interessengruppen bewegt. [...]*

*Das skizzierte Klima der Kooperation hat sich über Jahre entwickelt. [...]*

*Neu ist, dass Politiker die engen Kooperationsbeziehungen intensiv und routiniert pflegen und die jeweilige juristische und politische „Expertise“ offensiv nutzen. In einmaliger Offenheit hat ein Bundestagsabgeordneter diesen Verschmelzungsprozess analysiert: „Der Lobbyist wird zum scheinbaren Helfer des Abgeordneten und Beamten, er unterstützt ihn mit Argumenten, Formulierungshilfen, Studien. Alles hilfreiche Dinge, um selbst im politischen Wettbewerb zu bestehen. Die eigenen Interessen und Ziele verschmelzen mit denen der Lobby.“ [...]*

Thomas Leif, „Von der Symbiose zur Systemkrise“, in: APuZ 19/2010, S. 3ff., online abrufbar unter: <http://www.bpb.de/apuz/32761>



## 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 bürgerschaftliche 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 artikuliert auf diese Weise politische Willensbekundungen, die dann auf den formalen Verfahrenswegen demokratischer Institutionen Entscheidungsprozesse beeinflussen und strukturieren können. Die entwickelte Demokratie lebt davon. Dort, wo die etablierten Institutionen der repräsentativen Demokratie eine zu große Distanz zu den Bürgern einnehmen oder Strukturen zu erstarren drohen, können Zivilgesellschaft und Bürger Veränderungen im politischen System und bei gesellschaftlichen Belangen bewirken. Gerade die neuen Kommunikationsmedien, die digitalen sozialen Netzwerke, ermöglichen ganz 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 einen privilegierten Platz im Willensbildungsprozess 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

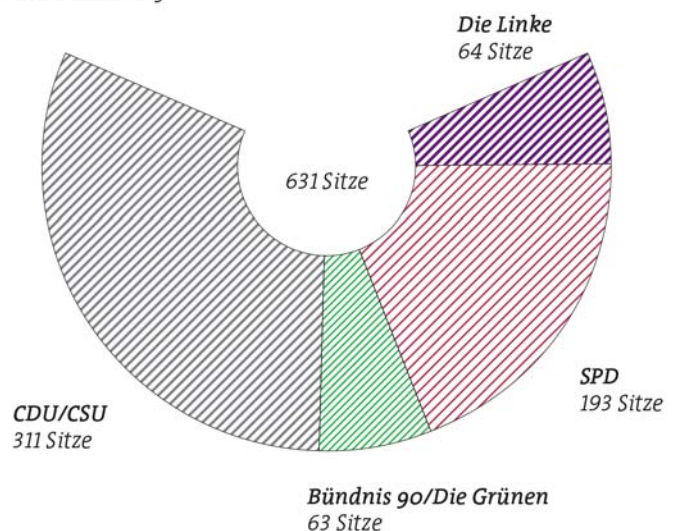
besetzt werden, kann der „Parteienstaat“ Zivilgesellschaft und bürgerschaftliche Öffentlichkeit erdrücken.

In den letzten Jahren haben vor allem die sogenannten Volksparteien Einbußen an Mitgliedern, Wählern und Vertrauen hinnehmen müssen. Volksparteien sorgten lange Zeit, vor allem nach dem Zweiten Weltkrieg in Westeuropa, für ein hohes Maß an politischer Integration, weil sie nicht nur unterschiedliche gesellschaftliche und kulturelle Strömungen, sondern auch alle sozialen Schichten in den politischen Prozess von Meinungs- und Entscheidungsbildung einbanden und somit die wichtige Aufgabe der Vermittlung von Gesellschaft und Staat wahrnahmen. Die gewandelten Partizipationsformen von Bürgern – außerhalb von Parteien, in Bürgerinitiativen, Ad-hoc-Gruppen und Protestgemeinschaften (*Attac*, *Occupy*) – haben den traditionellen Parteien ebenso zugesetzt wie die Individualisierung von Lebenslagen, die gemeinsame, milieubasierte Programmarbeit kaum noch befördern. Gleichwohl ist immer wieder das Entstehen neuer Parteien oder politischer Gruppierungen (in Deutschland u.a. „Die Piraten“) zu beobachten, die neue Themen und veränderte gesellschaftliche Problemlagen (so die Fragen der Digitalisierung der Lebenswelt) in die Ebenen politischer Willens- und Entscheidungsbildung transportieren. Oft entstehen solche Parteien in und aus Protestbewegungen, wobei ihre anfängliche Aufmerksamkeit nicht immer ihrem tatsächlichen Einfluss entsprach. Nur wenige Protestparteien haben sich im parlamentarischen Raum auf Dauer behaupten können.

### Sitzverteilung des 18. Deutschen Bundestages



Stand: Oktober 2013



© Deutscher Bundestag





picture alliance / ZB / Jan Woitas

Die Piratenpartei zeigt mit Hilfe des Modells der Liquid Democracy Möglichkeiten einer digital gestützten Basisdemokratie auf.

## Liquid Democracy

**ZEIT ONLINE: Was will Liquid Democracy?**

**Andreas Nitsche:** Für uns ist das ein Organisationsprinzip, das die Nachteile der beiden Demokratieformen kompensieren will: Direkte Demokratie führt zu einer Überforderung der Menschen; parlamentarische Demokratie hat zwar den Vorteil der Arbeitsteilung, ist dafür aber statisch – wer mitmachen will, muss sich wählen lassen. Liquid Democracy will die Arbeitsteilung dynamisieren: Jeder beteiligt sich genau da selbst, wo er etwas beitragen will und kann. In anderen Gebieten kann er seine Stimme einem Menschen oder einer Gruppe übertragen, er kann sie an jemanden delegieren, dem er vertraut.

**ZEIT ONLINE: Wird nicht mit der Delegation genau der Punkt übernommen, der bei der parlamentarischen Demokratie kritisiert wird? Dass man seine Stimme einmal abgibt, dann aber nicht mehr entscheiden kann, was die Gewählten damit tun?**

**Nitsche:** Eben nicht. Man kann sich jederzeit selbst an einer Diskussion beteiligen oder abstimmen. Wenn man das tut, werden gleichzeitig die eventuellen Delegationen für das Thema ausgesetzt.

**ZEIT ONLINE: Könnte eine Liquid Democracy in der Zukunft Wahlen ersetzen?**

**Nitsche:** Es handelt sich um eine Vision, ein Gedankenexperiment. Eine Liquid-Democracy-Gesellschaft lässt sich zwar nicht für alle Zeiten ausschließen. Ich kann allerdings aus heutiger Sicht keinen realistischen Weg dahin sehen.

Es ist beispielsweise unklar, ob die vollständige Aufhebung der Arbeitsteilung zwischen Politik und Bürger, also jeden Bürger zum Politiker zu machen, überhaupt ein sinnvolles Ziel ist. Und es bräuhete eine Gesellschaft, die komplett diskriminierungsfrei ist, in der es keine existenziellen Ängste auslöst, wenn man zu seiner Meinung steht und seine Position vertritt, in der es keine Abhängigkeit zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern gibt. [...]

Es gibt aber auch technische Hürden. Mit einem Computer kann man nicht wählen. Denn es gibt keinen Weg, über Computer und Internet geheim abzustimmen und das Ganze dabei vertrauenswürdig zu gestalten. Ergebnisse sind einerseits immer manipulierbar und andererseits würde irgendwo die Information anfallen, wer was gewählt hat. Aus dem Grund wurden Wahlcomputer höchststrichterlich abgelehnt. Deswegen sagen wir, LiquidFeedback sollte nur dort benutzt werden, wo namentliche Abstimmungen möglich sind und jeder weiß, worauf er sich einlässt. [...]

**ZEIT ONLINE: Demokratie ist mühsam und anstrengend, wer sich beteiligen will, muss sich einarbeiten, muss sich informieren. Kann ein System wie Liquid Democracy so etwas vereinfachen oder eher nicht?**

**Nitsche:** In der Demokratie herrscht Arbeitsteilung – professionelle und gewählte Politiker arbeiten sich in die Themen ein und entscheiden. An Arbeitsteilung ist solange nichts auszusetzen, wie sie zur Zufriedenheit aller funktioniert. Bei Liquid Democracy muss es nicht unbedingt ein professioneller Politiker sein, der entscheidet, es kann jeder sein. Der Vorteil: Wenn mir als Bürger etwas nicht gefällt, kann ich bei Liquid Democracy viel schneller intervenieren und meine Stimme an jemand anderes übertragen. Es ist aus meiner Sicht daher demokratischer, weil die Beteiligten einem Menschen aufgrund seiner Taten Gewicht geben und nicht beispielsweise aufgrund der Aufmerksamkeit, die er in den Medien genießt. Es bietet die Möglichkeit, dass jemand, der eine brillante Idee hat, auch die entsprechende Aufmerksamkeit in diesem Bereich bekommt und damit auch die Macht verliehen bekommt, das Thema zu verhandeln. [...]

Kai Biermann im Interview mit Andreas Nitsche, einem der Programmierer von Liquid Feedback, „Repräsentative Demokratie wollten wir gar nicht infrage stellen“, ZEIT Online, 15. Februar 2013

reaktiv, die Nutzer und Follower haben zunächst den Vorteil schneller, wechselseitiger Information und Aktivierung.

Hinzu treten die Vorteile des sogenannten *electronic government*: Verwaltungsprozesse können vereinfacht und bürgernah organisiert werden, Steuererklärungen lassen sich bald elektronisch abgeben, Ausweise über das Internet beantragen, Auskünfte digital einholen. Damit können auch administrative Abläufe transparenter gestaltet werden.

Insgesamt also erhöht das Internet die Beteiligungs- und Zugangschancen, indem es Interessierten Informations- und

Bildungsangebote, Kommunikations- und Organisationsmöglichkeiten in einem zuvor nicht gekannten Ausmaß bereitstellt. Doch schafft Onlinekommunikation nicht per se eine besser informierte politische Öffentlichkeit oder gar mehr Demokratie. Blogs und Tweets können auch demagogisch wirken. Noch gibt es keine zuverlässigen und gesicherten Verfahren, wie digitale Willens- und Entscheidungsbildungen mit jener Rationalität geführt werden können, an der die Verfahren der repräsentativ verfassten Demokratie sich messen lassen müssen.

## Erschwernisse demokratischen Regierens

Ein demokratisches Regierungssystem hat zwei Funktionen zu erfüllen.

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

Optimale Problemlösung, institutionelle Responsivität und bürgerschaftliche 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 Versprechungen einzulösen, weil die Zwänge der Realität es nicht zulassen.

Gleichzeitig meiden es demokratische Politiker, die Erwartungen der Stimmbürger zu enttäuschen und die 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 auf der Beteiligung möglichst vieler Individuen, Gruppen und Parteien beruhen, ähneln sie nach einem Vergleich des deutschen Soziologen und Nationalökonomens Max Weber dem „beharrlichen Bohren dicker Bretter“. Das „Politik machen“ in der Demokratie bedarf daher neben der „Leidenschaft“ ganz besonders auch des „Augenmaßes“ und der Geduld.

Weil 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.



## Fünf Herausforderungen der Demokratie

[...] Ideen politischer Ordnung lassen sich nur dann über den zeitlichen und geographischen Raum ihrer Entstehung verbreiten, wenn sie eine eigenständige Attraktivität aufweisen können. [...]

Dies [...] begründet gleichzeitig eine der wesentlichen Ursachen für den Zerfall des Sowjetimperiums. Sein Niedergang hatte lange vor der praktischen Erosion von Politik und Wirtschaft längst in den Köpfen der Menschen begonnen. [...]

Zweitens dürfte eine der wirkungsmächtigsten Herausforderungen aus wachsenden Phänomenen demokratischer Selbstüberforderung entstehen: Ursachenzuweisungen an die Fehlleistungen von Politikern – ohne hier im Einzelfall beschönigen oder entschuldigen zu wollen – sind vielleicht zu vorschnell und vor allem zu einfach. Zu den zentralen Entwicklungsmustern gerade demokratischer Systeme gehört jedoch der Trend, die Erwartung an die Regelungskapazität von Politik kontinuierlich zu steigern. [...]

Je mehr Probleme der Daseinsvorsorge des Einzelnen dem Staat aufgebürdet werden, um so mehr werden Politiker zu den Adressaten steigender Erwartungen ihrer Wähler. [...]

Zu einer dritten zentralen Herausforderung künftiger Politik in demokratischen Systemen wird das Spannungsverhältnis zwischen Eigenverantwortung und Staat, anders formuliert zwischen individueller Freiheit, Anspruchsdenken und der Entzauberung der Politik werden. Individuelle Freiheit ist für uns längst ein Gut an sich.

[...] Dabei scheinen wir eines zu vergessen: Die Erlangung individueller Freiheit ist gleichbedeutend mit der ersehnten Loslösung normativer Fesseln, aber nur zum Preis des Verlustes von Sicherheit und der Übernahme von Verantwortung für das eigene Tun. So einfach ist das: Wer frei ist oder es sein will, ist auch verantwortlich für das, was er tut. [...]

Aber genau hier setzt der Verdrängungsmechanismus ein. Statt sich der eigenen Verantwortung zu stellen, tendiert das moderne Individuum nur allzu leicht dazu, zwar die Vorzüge der Freiheit in vollen Zügen zu genießen, die Kehrseite aber, die Verantwortung, abzuschieben auf ein Kollektiv, das wir üblicherweise Staat nennen. [...] Genau hier liegt eine der entscheidenden

den Fallen für Demokratien: „Demokratie verspricht allen Reichtum, Glück und Erfüllung, nährt aber in uns die Frustration und bringt uns dazu, mit unserem Los nie zufrieden zu sein. [...] In einer egalitären Gesellschaft ist der Erfolg einer Minderheit und die Verbitterung der anderen unerträglich: Da wir alle gleich sind, ist jede Überlegenheit skandalös.“

Auch hier finden wir wieder eine Medaille mit zwei Seiten: Die in die Demokratie eingebaute, die natürlich gewollte Gleichheit, sie schlägt nur allzu leicht um in Konformismus oder Neid. [...]

Aber es sind gar nicht so sehr die theoretischen Werte der Demokratie – die Gewährung von Freiheit und Gleichheit etwa –, sondern es ist ganz banal ihre materielle, ihre ökonomische Leistungsfähigkeit, die ihren Siegeszug in Europa und ihre Attraktivität für noch nicht demokratisch regierte Völker zu erklären scheint. [...]

Und wenn Demokratien hierbei in Schwierigkeiten geraten, wenn die Basare des ökonomischen Überflusses nicht mehr ganz so überquellen wie gewohnt, dann geraten auch Demokratien in die Gefahr, entzaubert zu werden. [...] Wir sehen nur noch, was wir sehen wollen: Und das sind eben nicht die Leistungen demokratischer Ordnungen, sondern nun hauptsächlich ihre Schwächen.

Der vierte Gesichtspunkt unterstreicht diesen Wahrnehmungseffekt mit Nachdruck: Es geht um die Rolle von Medien [...]. Statt Probleme zu lösen, fliehen wir in Scheinwelten. Ein Knopfdruck genügt und die jeweils gewünschte Mischung aus Abenteuer, Schönheit und „schöner neuer Welt“ (Huxley) verbreitet sich wohlig in unseren Wohnzimmern. Die steigende Komplexität unseres Daseins verlangt eigentlich immer schnellere und komplexere Entscheidungen von uns. Statt diese zu treffen, verzichten wir auf unseren Status als mündige Bürger und versuchen dem Zwang zu entkommen, grundlegende Entscheidungen selbst treffen zu müssen. [...] Der Kreis zwischen Legitimität, individueller Verantwortung und kollektivem Handeln schließt sich.

Fünftens schließlich werden demokratische Repräsentativsysteme herausgefordert durch steigende Erwartungen ihrer Bürger an Sicher-

heit und das damit einhergehende veränderte Sicherheitsdenken. [...] Die Verantwortung für Sicherheit wird in wachsendem Maße vom Individuum auf die Politik verlagert, und sie droht, Politik, gerade auch demokratische Politik, nachhaltig zu überfordern. [...] Sicherheitsdenken, das Streben nach Absicherung persönlicher Risiken durch staatliche Fürsorge, war eines der zentralen Denkmuster, die die Demokratie der letzten Jahrzehnte begleitet haben. Das Phänomen als solches ist weder verwunderlich noch neu. [...]

Bei allen mittlerweile längst globalisierten Gefahrenherden für menschliches Zusammenleben lässt sich ein Teufelskreis beobachten, den Ulrich Beck wie folgt formuliert: „Denn Gefahren werden industriell erzeugt, ökonomisch externalisiert, juristisch individualisiert, naturwissenschaftlich legitimiert und politisch verharmlost. Dass dadurch Macht und Glaubwürdigkeit von Institutionen zerfallen, tritt erst dann hervor, wenn das System auf die Probe gestellt wird“. In der Tat: Ein automatisierter Glaube an die selbstverständliche und zwangsläufige Überlebensfähigkeit demokratischer Systeme erscheint mehr als zweifelhaft. [...]

Eberhard Sandschneider, „Transformation, Globalisierung und die Zukunft der repräsentativen Demokratie“, in: Karl Schmitt (Hg.), Herausforderungen der repräsentativen Demokratie, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2003, S. 48ff.

Hans Vorländer

## Entwürfe globaler Demokratie

*Die Globalisierung macht zunehmend politisches Handeln außerhalb nationalstaatlicher Grenzen erforderlich. Verschiedene Konzepte globalen Regierens zeigen die Möglichkeit demokratischer Prozesse auf. Kann die Europäische Union in diesem Zusammenhang als Modell dienen?*

Ökonomische, technologische und kommunikative Prozesse halten sich immer weniger an die mehr oder minder künstlichen Grenzen von (National-)Staaten. Und damit wachsen auch die Probleme und der politische Regelungsbedarf in den überstaatlichen Bereich hinein. Global vernetzte Ökonomien eröffnen einen relativ eigenständigen transnationalen Raum, in dem Politik weitestgehend durch Kooperation zwischen Regierungen stattfindet. Diese Formen des Regierens jenseits des demokratischen Nationalstaates sind aber ohne eine direkte demokratische Legitimation. Deshalb bestehen Befürchtungen, dass die ursprünglich territorial gebundene und begründete parlamentarisch-repräsentative Demokratie an Substanz verliert, hingegen die Gestaltungsmacht transnationaler Politik ohne direkte demokratische Legitimation anwächst.

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

– Einer Anregung zufolge könnten die Vereinten Nationen zu einem globalen demokratischen System ausgebaut werden, das an die Stelle der traditionellen nationalstaatlichen Demokratie eine demokratische Weltordnung treten lässt. Doch ist eine solche Hoffnung illusionär. Es fehlt erkennbar an der institutionellen Infrastruktur für eine globale, demokratisch organisierte Weltregierung. Auch die Einbindung der nicht-demokratischen Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen ist ebenso unklar wie die demokratische Legitimation und Bürgernähe einer solchen Weltregierung. 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 aber auch gar nicht wünschenswert. Und schließlich hat die Geschichte der Demokratie gezeigt, dass es eine gemeinsame politische Kultur geben muss, die eine Demokratie zu stützen in der Lage ist und die auf einer gemeinsamen Erfahrungs- und Vorstellungsgemeinschaft ihrer Bürgerinnen und Bürger beruht. Eine Vorform der Weltöffentlichkeit mag es zwar, vor allem auf



Weltpolitik von oben: Die UNO bemüht sich um eine gerechtere Weltordnung. UN-Generalsekretär Ban Ki-moon vor der UN-Vollversammlung 2008



Weltpolitik von unten: NGOs wie Attac fungieren als Triebkräfte einer transnational vernetzten Zivilgesellschaft und fordern mehr Mitsprache bei der Lösung von Weltproblemen.

Grund der modernen Kommunikationstechnologien, geben, aber für ein globales demokratisches Regierungssystem fehlt es an nahezu allen 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 sogenannten Nicht-Regierungsorganisationen – von *Amnesty International* über *Transparency International* bis zu *Greenpeace* – und transnational 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. Aber damit ist noch kein Prozess demokratisch verantwortlicher Willens- und Entscheidungsbildung und auch keine Fol-

geverantwortung 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.

- Es wird ein Modell kosmopolitischer Demokratie diskutiert, 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 könnte 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 bislang reine 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.

Denn demokratische Nationalstaaten fungieren weiterhin als Kristallisationskerne internationaler Zusammenarbeit auf vielen ökonomischen, sozialen, sicherheitspolitischen 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 tragen entscheidend zur Transformation von autoritären und halb-demokratischen Staaten zu entwickelten und konsolidierten Demokratien bei. So kann die Anzahl der Demokratien in der Welt weiter gesteigert 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 den Zeiten der Globalisierung erhalten, indem sich Staaten zu regionalen politischen Verbänden zusammenfinden. Ein solcher ist beispielsweise die Europäische Union. Als Zusammenschluss von 28 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 allerdings 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.

## Demokratie in Europa

[...] Die europäische Integration ist einer der mächtigsten Prozesse in der globalen Geschichte seit dem Zweiten Weltkrieg [...].

In den [...] Jahrzehnten, zwischen dem Vertrag von Maastricht von 1992 und dem Vertragsschluss von Lissabon 2007, ist Europa auf dem Weg zu einer politischen Union ein beträchtliches Stück vorangekommen. [...]

Wie schon seine Vorläufer seit Maastricht 1992 stärkte der Lissabon-Vertrag die „Verfassungsorgane“ der Union im Sinne der klassischen Demokratietheorie: in der Stärkung des Parlaments gegenüber Kommission und Ministerrat; zugleich mit dem Versuch der Stärkung einer europäischen Exekutive in dem Amt eines Präsidenten des Europäischen Rates und eines „Hohen Vertreters“ der EU für die Außen- und Sicherheitspolitik. Aber von einer nationalstaatlichen Demokratie bleibt das institutionelle Gefüge der Europäischen Union auch nach dem Vertrag von Lissabon weit entfernt. [...]

Man kann darin auch weiterhin ein bedenkliches Defizit an Demokratie sehen. Doch die Bewertungsmaßstäbe haben sich verschoben, und die Realität europäischer Demokratie hat sich in den letzten zwanzig Jahren auch jenseits des klassischen Institutionengefüges entwickelt – teils gegenläufig zur nationalstaatlichen Demokratie, teils aber auch im Einklang mit deren Veränderungen. [...] So lässt sich europäische Demokratie durchaus ohne ein souveränes europäisches Volk und ohne parlamentarische Regierung denken und existiert als solche auch schon in vielen Dimensionen. Seit dem Vertrag von Maastricht gibt es neben der Staatsbürgerschaft der Einzelstaaten eine (daraus abgeleitete) Unionsbürgerschaft, die den EU-Bürgern unter anderem Freizügigkeit und das kommunale Wahlrecht an ihrem Wohnort, auch außerhalb ihres Heimatstaates, garantiert.

Im Einklang mit nationalen Entwicklungen spielt der individuelle Rechtsschutz eine immer wichtigere Rolle – die EU ist zu einer maßgeblichen Agentur des Grund-

und Menschenrechtsschutzes geworden. [...] Und schließlich funktioniert gerade die komplizierte Verschachtelung der europäischen Institutionen, auch wenn ihre je einzelne demokratische Legitimation teilweise nur indirekt und vom Bürger weit entfernt ist, als ein System von „checks and balances“, das autoritärer Konzentration und Exekution von Macht immer wieder effektiv entgegenwirkt. [...]

So wird man im Rückblick auf die letzten sechzig Jahre, und sogar bis heute, den vielleicht wichtigsten Beitrag der Europäischen Integration zur Demokratie nicht in ihrer eigenen demokratischen Verfasstheit, sondern in ihrer Sicherung und Förderung eines Europas der demokratischen Nationalstaaten sehen können. [...]

Nirgendwo hat die Europäische Union eine Diktatur gestürzt und eine Demokratie errichtet, aber immer wieder als Magnet und Stabilisierungsanker der Demokratie gewirkt. [...]

Paul Nolte, Was ist Demokratie? Geschichte und Gegenwart (bpb-Schriftenreihe Bd. 1251), C. H. Beck Verlag, München 2012, S. 383ff.

Hans Vorländer

## Demokratie – nach wie vor die beste Herrschaftsform?

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

Schon seit ihrer Entstehung in der Antike trifft die Demokratie immer wieder auf Kritik und zeitweilig sogar auf Feindschaft. Neben politischer Polemik gibt es auch begründete Kritik, die Probleme benennt, die mit der Demokratie zusammenhängen und von ihr erzeugt werden. Zuletzt sind folgende Kritikpunkte vorgebracht 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 aber nicht oder nur unzureichend demokratisch legitimiert seien.

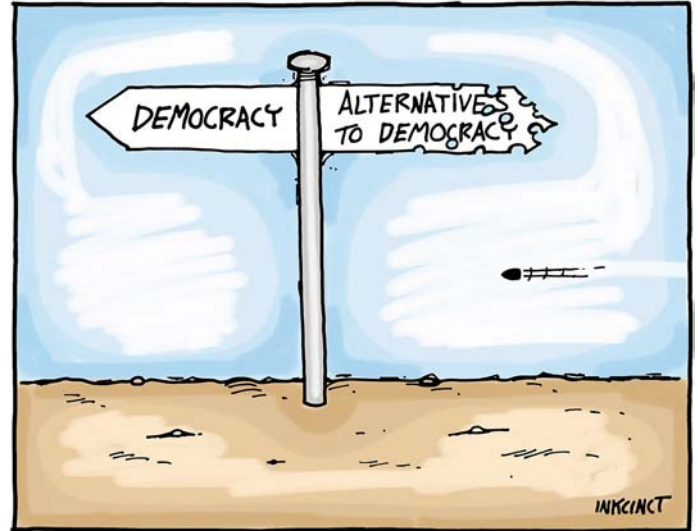
Drittens erfüllten Parteien ihre Vermittlungsfunktion zwischen der Gesellschaft und dem Staat nur unzureichend, weshalb die Bürger ihnen das Vertrauen entzogen und ihre Mitgliedschaft aufkündigten.

Viertens nähmen die Medien ihre aufklärende und bildnerische Aufgabe für die Politik nicht mehr wahr, Unterhaltung ersetze Information, Stimmungen träten an die Stelle von Inhalten.

Schließlich hätten die Finanzkrisen seit 2008 gezeigt, dass global agierende Investoren, Banken und Unternehmen einerseits und supranationale Regime wie Weltbank oder Welthandelsorganisation andererseits die Welt „regierten“ und an die Stelle der Demokratie die Herrschaft der freien, deregulierten Märkte getreten ist.

Gewiss kommen in diesen Kritikpunkten Besorgnisse, Probleme und Gefährdungen der Demokratie zum Ausdruck. Vielfach haben sie auch mit grundlegenden Veränderungen, sogenannten Transformationen, der repräsentativen Demokratie zu tun.

Die Globalisierung von Märkten, aber auch von Problemen, die regional oder einzelstaatlich nicht zu lösen sind, hat die politischen Entscheidungsstrukturen grundlegend verändert. Supranationales Krisenmanagement hat demokratische Handlungsräume



© John Ditchburn

und Zeithorizonte eingeschränkt. Wie sich internationale Organisationen und Regime wirklich demokratisieren lassen, ist nach wie vor ungeklärt, das Modell der Nationalstaaten ist hierzu nur bedingt tauglich.

Das Partizipationsverhalten der Bürger hat sich gewandelt, unkonventionelle Formen sind häufiger zu finden als vor 50 Jahren, als politische Aktivität weitgehend an Parteien und ihre Vorfeldorganisationen (beispielsweise Gewerkschaften, Kirchen, Vereine oder Jugend- und Studentenorganisationen) gebunden waren. Auch haben sich die Felder des gesellschaftlichen Engagements sehr stark in Richtung der punktuellen und begrenzten Betätigung verschoben. Auch das Kommunikationsverhalten von Bürgern hat sich mit den digitalen sozialen Netzwerken 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 herausfordern. Insgesamt hat die Sphäre der Öffentlichkeit durch die massenmediale Überlagerung auf der einen und die digitale Fragmentierung auf der anderen Seite einen erheblichen Strukturwandel durchlaufen, der in seinen Folgen für die Institutionen der Demokratie noch nicht wirklich absehbar ist. Auf jeden Fall erfordern weltweite Kommunikation und beschleunigte Wechsel von Themen und Agenden sofortige Reaktionen der Politik, die die mediatisierten, in den Institutionen und Verfahren der repräsentativen Demokratie sich vollziehenden, komplexen Entscheidungsprozesse 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 Entscheidungs- und Kompromissbildungsprozessen widerspricht.

Das Bewusstsein der Gefährdungen und Herausforderungen der gegenwärtigen Demokratie darf die Maßstäbe der Kritik indes nicht so weit verschieben, dass die Demokratie viel zu hohen normativen Erwartungen ausgesetzt wird und ihr in einer Krise deshalb kaum noch Chancen gegeben werden – wie das beispielswei-



se in der Rede von der „Postdemokratie“ (Colin Crouch) 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 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 einem Demokratieforscher 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 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 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 Tyrannei 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 berücksichtigt 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.

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., Paderborn 2008, 362 S.

Bundeszentrale für politische Bildung/bpb: Reihe Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ): Digitale Demokratie (APuZ 7/2012); Schuldenkrise und Demokratie (APuZ 13/2012); Protest und Beteiligung (APuZ 25-26/2012); Parlamentarismus (APuZ 38-39/2012); Europa im Umbruch (APuZ 06-07/2013); Politische Grundwerte (APuZ 34-36/2013); online verfügbar unter: [www.bpb.de/apuz/](http://www.bpb.de/apuz/)

Dies.: Reihe Informationen zur politischen Bildung (Izpb): Das politische System der USA (Nr. 320), Bonn 2014, 64 S.; Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland (Nr. 292), Bonn 2013, 59 S.; Europäische Union (Nr. 279), Bonn 2012, 75 S.; Vereinte Nationen (Nr. 310), Bonn 2011, 59 S.; Parlamentarische Demokratie (Nr. 295), Bonn 2007, 66 S.; online verfügbar unter: [www.bpb.de/izpb](http://www.bpb.de/izpb)

Crouch, Colin: Postdemokratie, übersetzt von Nikolaus Gramm, Berlin 2008, 150 S.

Fraenkel, Ernst: Deutschland und die westlichen Demokratien, hg. und eingel. von Alexander von Brünneck, 9., erw. Auflage, Baden-Baden 2011, 379 S.

Ginsborg, Paul: Wie Demokratie leben, übersetzt von Friederike Hausmann (bpb-Schriftenreihe Bd. 724), Berlin 2008, 124 S.

Großbongardt, Annette / Plötzl, Norbert F. (Hg.): Die neue arabische Welt (bpb-Schriftenreihe Bd. 1186), München 2011, 315 S.

Hansen, Mogens Herman: Die Athenische Demokratie im Zeitalter des Demosthenes. Struktur, Prinzipien und Selbstverständnis, hg. und übersetzt von Wolfgang Schuller, Berlin 1995, 437 S.

Höffe, Otfried: Ist die Demokratie zukunftsfähig? Über moderne Politik (bpb-Schriftenreihe Bd. 779), 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? (bpb-Schriftenreihe Bd. 714), München 2008, 127 S.

Kielmansegg, Peter: Die Grammatik der Freiheit. Acht Versuche über den demokratischen Verfassungsstaat (bpb-Schriftenreihe Bd. 1376), Baden-Baden 2013, 280 S.

Kinzel, Konrad H. (Hg.): Demokratien. Der Weg zur Demokratie bei den Griechen, Darmstadt 1995, 452 S.

Leif, Thomas (Hg.): Die fünfte Gewalt: Lobbyismus in Deutschland, Wiesbaden 2006, 366 S.

Massing, Peter / Breit, Gotthard / Buchstein, Hubertus (Hg.): Demokratietheorien. Von der Antike bis zur Gegenwart. Texte und Interpretationen (bpb-Schriftenreihe Bd. 1188), 8., völlig überarb. Aufl., Schwalbach/Ts. 2011, 366 S.

Merkel, Wolfgang u. a. (Hg.): Defekte Demokratie. Bd. 1: Theorie, 2. Aufl., Opladen 2013, 334 S.

Moeckli, Sivano: Direkte Demokratie: Spieler, Spielverläufe, Spielergebnisse. Kompaktwissen 1, Rüegger Verlag, Zürich/Chur 2013, 166 S.

Möllers, Christoph: Demokratie. Zumutungen und Versprechen (bpb-Schriftenreihe Bd. 725), Berlin 2008, 125 S.

Nohlen, Dieter / Grotz, Florian (Hg.): Kleines Lexikon der Politik (bpb-Schriftenreihe Bd. 1145), München 2011, 742 S.

Nolte, Paul: Was ist Demokratie? Geschichte und Gegenwart (bpb-Schriftenreihe Bd. 1251), München 2012, 511 S.

Pott, Marcel: Der Kampf um die arabische Seele. Der steinige Weg zur islamischen Demokratie (bpb-Schriftenreihe Bd. 1359), Köln 2012, 208 S.

Rosanvallon, Pierre: Demokratische Legitimität. Unparteilichkeit – Reflexivität – Nähe, übersetzt von Thomas Laugstien (bpb-Schriftenreihe Bd. 1379), Hamburg 2010, 304 S.

Saage, Richard: Demokratietheorien. Historischer Prozess, theoretische Entwicklung, soziotechnische Bedingungen; eine Einführung, Wiesbaden 2005, 325 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. 1150), München 2011, 560 S.

Schmitt, Karl (Hg.): Herausforderungen der repräsentativen Demokratie, Baden-Baden 2003, 223 S.

Schumpeter, Joseph A.: Kapitalismus, Sozialismus, Demokratie, 8., unveränd. Aufl., Tübingen 2005, 542 S.

Stüwe, Klaus / Weber Gregor (Hg.): Antike und moderne Demokratie. Ausgewählte Texte, Leipzig 2004, 422 S.

Tocqueville, Alexis de: Über die Demokratie in Amerika, vollst. Ausg., 2. Aufl., 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.

Ders. (Hg.): Zur Ästhetik der Demokratie. Formen der politischen Selbstdarstellung, Stuttgart 2003, 252 S.

Willoweit, Dietmar: Reich und Staat. Eine deutsche Verfassungsgeschichte (bpb-Schriftenreihe Bd. 1334), München 2013, 128 S.

## Internetadressen

[www.bpb.de/internationales/afrika/arabischer-fruehling/](http://www.bpb.de/internationales/afrika/arabischer-fruehling/)

[www.bpb.de/politik/grundfragen/deutsche-demokratie/](http://www.bpb.de/politik/grundfragen/deutsche-demokratie/)

[www.bpb.de/geschichte/deutsche-geschichte/grundgesetz-und-parlamentarischer-rat/](http://www.bpb.de/geschichte/deutsche-geschichte/grundgesetz-und-parlamentarischer-rat/)

[www.fluter.de/de/120/heft/11926/](http://www.fluter.de/de/120/heft/11926/)

[www.bundestag.de/](http://www.bundestag.de/)

[www.europarl.europa.eu/portal/de](http://www.europarl.europa.eu/portal/de)

[www.freedomhouse.org/](http://www.freedomhouse.org/)

<http://politik-digital.de/>

## Der Autor

**Prof. Dr. Hans Vorländer**, geb. 1954, hat seit 1993 den Lehrstuhl für Politische Theorie und Ideengeschichte an der Technischen Universität Dresden inne.

Seine Forschungsschwerpunkte sind: Politisches Denken und Vergleichende Politikforschung, Theorie, Geschichte und Empirie der Demokratie, Verfassungstheorie und Verfassungspolitik, Parteien sowie Politisches System und Politische Kultur der USA.

Seine Anschrift lautet:

Lehrstuhl für Politische Theorie und Ideengeschichte  
Institut für Politikwissenschaft  
TU Dresden  
01062 Dresden

## 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, Magdalena Langholz  
(Volontärin)

### Redaktionelle Mitarbeit:

Martin Neibig, Darmstadt; Jenny Rademann, Eisenhüttenstadt

### Titelbild:

KonzeptQuartier® GmbH, Fürth; unter Verwendung von iStockphoto (Ed-Stock – [istockphoto.com](http://istockphoto.com)); fotolia (Rafael Ben-Ari, Hans-Jörg Nisch, jorisvo, Tombaky, ETIEN, Jonathan Stutz, 123455543); picture-alliance/ dpa

### Umschlag-Rückseite:

KonzeptQuartier® GmbH, Fürth

### Gesamtgestaltung:

KonzeptQuartier® GmbH, Art Direktion: Linda Spokojny, Schwabacher  
Straße 261, 90763 Fürth

### Druck:

STARK Druck GmbH + Co. KG, 75181 Pforzheim

### Vertrieb:

IBRo, Verbindungsstraße 1, 18184 Roggentin

### Erscheinungsweise:

vierteljährlich.

ISSN 0046-9408. Auflage dieser Ausgabe: 50 000

### Redaktionsschluss dieser Ausgabe:

Dezember 2013

Text und Fotos sind urheberrechtlich geschützt. Der Text kann in Schulen  
zu Unterrichtszwecken vergütungsfrei vervielfältigt werden.



## Anforderungen

bitte schriftlich an  
Publikationsversand der Bundeszentrale  
für politische Bildung/bpb  
Postfach 501055, 18155 Rostock  
Fax: 03 82 04/66-273 oder E-Mail: [bestellungen@shop.bpb.de](mailto:bestellungen@shop.bpb.de)

Absenderanschrift bitte in Druckschrift.

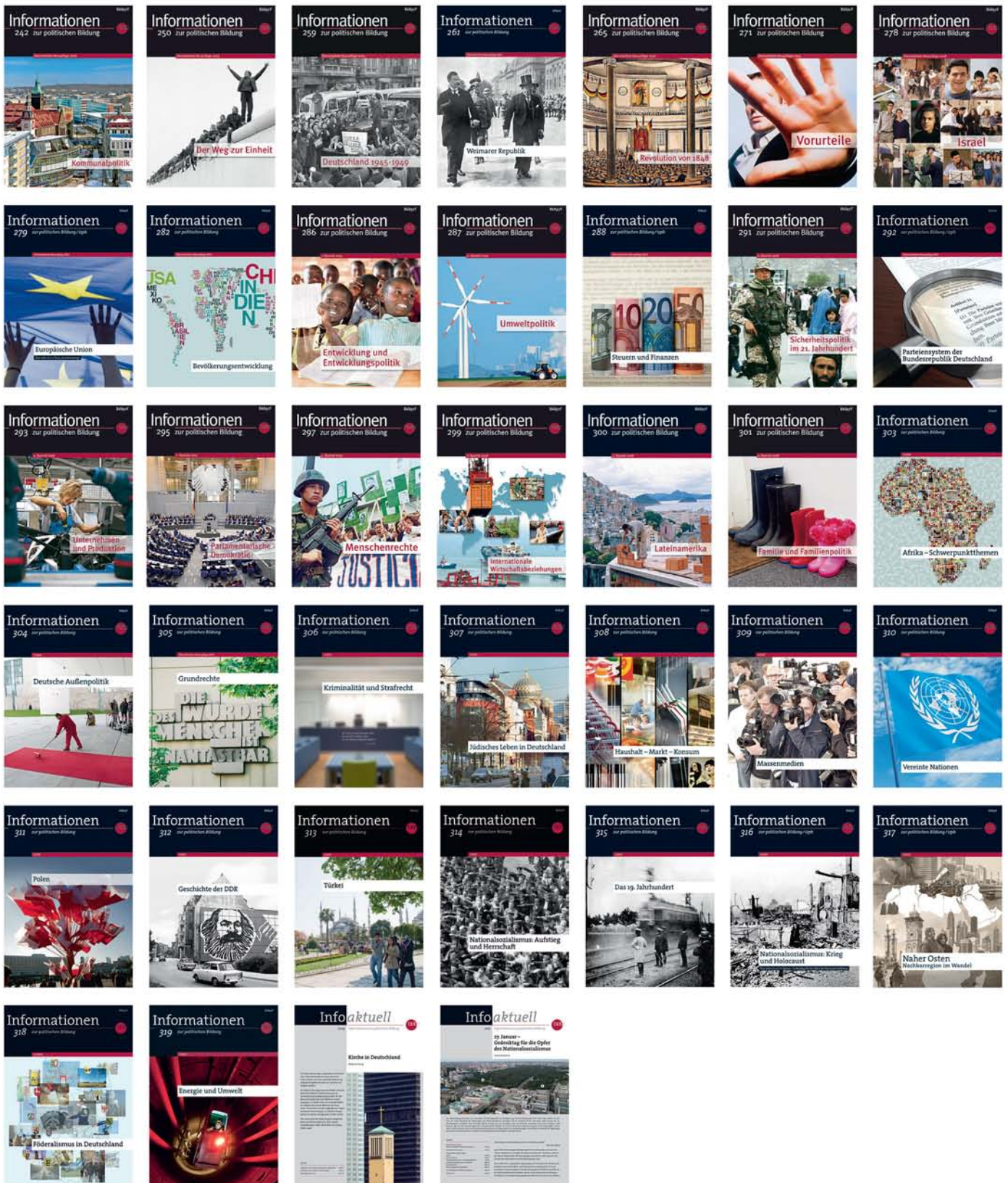
**Abonnement-Anmeldungen oder Änderungen der Abonnementmodalitäten** bitte melden an [informationen@abo.bpb.de](mailto:informationen@abo.bpb.de)

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 28/99 515-115 von Montag bis Donnerstag zwischen 8.00 Uhr und 16.00 Uhr und freitags zwischen 8.00 Uhr und 15.00 Uhr zur Verfügung.



# Kompaktes Wissen. In Heftform.



Die Informationen zur politischen Bildung  
 Recherchieren und bestellen: [www.bpb.de/izpb](http://www.bpb.de/izpb)