

Andreas Kost, Peter Massing,
Marion Reiser (Hg.)

HANDBUCH DEMOKRATIE

ZpB Zentralen für
politische Bildung



**WOCHEN
SCHAU
VERLAG**

Andreas Kost, Peter Massing,
Marion Reiser (Hg.)

HANDBUCH DEMOKRATIE



**WOCHEN
SCHAU
VERLAG**

Copyright Wochenschau Verlag

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet unter <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© WOCHENSCHAU Verlag,
Dr. Kurt Debus GmbH
Frankfurt/M. 2020

www.wochenschau-verlag.de

Alle Rechte vorbehalten. Kein Teil dieses Buches darf in irgendeiner Form (Druck, Fotokopie oder einem anderen Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung des Verlages reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet werden.

Umschlaggestaltung: Ohl Design
Satz und Grafiken (außer S. 226): Typografie & Herstellung, Julia Walch, Bad Soden
Gedruckt auf chlorfrei gebleichtem Papier
Gesamtherstellung: Wochenschau Verlag
ISBN 978-3-7344-0951-6 (Buch)
E-Book ISBN 978-3-7344-0952-3 (PDF)
E-Book ISBN 978-3-7344-1075-8 (E-Pub)

Copyright Wochenschau Verlag

Inhalt

I	Einleitung	
	ANDREAS KOST, PETER MASSING, MARION REISER	9
II	Ideengeschichtliche Grundlagen der Demokratie	
	BERND LADWIG	23
III	Kernbegriffe und theoretische Grundlagen der Demokratie	
	FRANZISKA MARTINSEN	41
IV	Typen moderner Demokratie	
	Demokratische und nicht-demokratische Herrschaftsformen	
	FRANK DECKER	61
	Direkte und repräsentative Demokratie	
	ANDREAS KOST	79
	Konsens- und Mehrheitsdemokratie	
	MARCEL SOLAR	91
	Parlamentarische, präsidentielle und semipräsidentielle Regierungsformen	
	FRANK DECKER	107
V	Das Demokratiemodell der Bundesrepublik Deutschland	
	Historische Grundlagen	
	EVERHARD HOLTMANN	129
	Grundlegende Prinzipien	
	EVERHARD HOLTMANN	141
	Das Institutionengefüge des bundesdeutschen Regierungssystems	
	RAY HEBESTREIT, KARL-RUDOLF KORTE	157
	Interessen- und Politikvermittlung in der Demokratie: Zur Rolle von politischen Parteien und anderen intermediären Organisationen	
	UWE JUN	175

Entscheidungsprozesse im Demokratiemodell	
HELMAR SCHÖNE	193
Die Europäisierung der deutschen Demokratie	
EMANUEL RICHTER	207
Lokale und regionale Demokratie im deutschen Mehrebenensystem	
MARION REISER	221
Demokratie in der Einwanderungsgesellschaft	
SYBILLE MÜNCH	247
VI Die Zukunft der Demokratie	
Postdemokratie	
CHRISTOPH HELD, DIRK JÖRKE	263
Algorithmen, Bots und Trolle: Vom Ende der demokratischen Öffentlichkeit, wie wir sie kennen	
ULRIKE KLINGER	271
Demokratie in der Krise?	
WOLFGANG MERKEL, SASCHA KNEIP	281
VII Der Zusammenhang von Demokratie, Politikdidaktik und politischer Bildung	
PETER MASSING	295
VIII Literaturverzeichnis	309
IX Sachregister	347
X Autor*innen	361

I Einleitung

Andreas Kost, Peter Massing, Marion Reiser

Einleitung

Andreas Kost, Peter Massing, Marion Reiser (Hg.)

Ein Handbuch Demokratie herauszugeben, erfordert eine Reihe von Entscheidungen. Die erste ist die über den Demokratiebegriff, der dem Handbuch zugrunde gelegt werden soll. Dies ist keine einfache Entscheidung. Zum einen wird der Begriff Demokratie oftmals zwanglos und in unterschiedlichen Zusammenhängen verwendet, zum anderen ist „Demokratie“ wie kaum ein anderer Begriff zu einem Signalwort für positive Wertungen in der Sprache der Politik geworden. Und wie kaum ein anderer Begriff schillert er in seiner Bedeutung, so dass er weniger der Verständigung als der Auseinandersetzung dient (Scharpf 1970, 8). Nun sind auch in der politischen Alltagssprache kaum einheitliche und genaue Definitionen zu erwarten. Wer sie jedoch in der Politikwissenschaft erwartet, findet dort zwar präzisere Definitionsvorschläge, aber kaum weniger Streit um den Demokratiebegriff (vgl. Hättich 1967, 11 ff.). So liest man schon bei George Burdeau (1956, 5), die heutige Demokratie sei eine Philosophie, eine Lebensform, ja sogar eine Religion und u. a. auch eine Regierungsform, und C. J. Friedrich spricht 1959 in seinem Buch „Demokratie als Herrschafts- und Lebensform“ bezogen auf Demokratie von einem vieldeutigen Sprachgebrauch (Friedrich 1959, 9). Dies hat sich bis heute nicht geändert, und die Inflationierung des Demokratiebegriffs, den Sartori diagnostiziert (Sartori 1992, 12), hat sich eher noch verstärkt. Bezeichneten sich in den 1970er Jahren alle politischen Systeme als Demokratien, auch Diktaturen, scheint mittlerweile alles und jedes mit dem Begriff „Demokratie“ oder „demokratisch“ verbunden zu werden, um es so in besonderer Weise zu adeln. Genannt seien exemplarisch demokratisches Handeln und Verhalten, demokratische Erziehung, demokratische Verantwortung, Demokratiebewusstsein, Demokratiebildung, Demokratiekompetenz, demokratisches Lernen, demokratischer Unterricht, demokratisches System, demokratische Verfahren, Demokratiepädagogik. Die Begriffe oder Verbindungen ließen sich endlos fortsetzen. Sartori spricht von der „verworrenen Demokratie“ und meint die Verworrenheit der Begriffe. Auf welcher Ebene auch immer und gleichgültig in welchem Zusammenhang, „demokratisch“ ist offensichtlich bloß noch eine Chiffre der Zustimmung, gleich brauchbar als Feldzeichen des Angreifers wie des Verteidigers beliebiger Positionen (Scharpf 1970, 8). In einem solch expansiven Verständnis lösen sich die Konturen des Begriffs zunehmend

auf. Vor diesem Hintergrund ist es bereits ein erster wichtiger – wenngleich umstrittener – Schritt, „Demokratie“ allein auf einen politischen Kontext zu beziehen, wie von Giovanni Sartori und anderen Demokratietheoretikern vorgeschlagen (Sartori 2006). Aber auch nach einer solchen Eingrenzung von Demokratie als Systembezeichnung bleibt der Begriff unscharf. Es gibt unterschiedliche Formen von Demokratie und unterschiedliche Versuche, sich dem Begriff anzunähern. Eine unumstrittene Definition liegt nicht vor.

Mit dieser begrifflichen Unschärfe könnte man vielleicht leben, bestünde nicht die Notwendigkeit, „Demokratie“ zu definieren, weil es einen praktischen Bedarf an konzeptioneller Klarheit gibt (Marschall 2014, 12). So existieren häufig utopische und idealisierte Vorstellungen von Demokratie und überzogene Anforderungen an die Leistungsfähigkeit demokratischer Systeme, die sich weit von der Realität entfernt haben und vor denen die alltägliche Praxis demokratischer Wirklichkeit unscheinbar, wenn nicht abstoßend wirken muss. Andererseits führen diese Wirklichkeit sowie Enttäuschungen über Teilrealitäten der Demokratie leicht zu einer emotionalen Ablehnung und Skepsis gegenüber der Demokratie überhaupt. Unverständnis und Unkenntnis gegenüber dem demokratischen System aber und mangelnde Sensibilität gegenüber seinem Sinn wirken auf die Demokratie zurück und führen zu Veränderungen, die sich unkontrolliert vollziehen und die häufig so nicht gewollt sind. Eine politische Kultur, die um die Voraussetzungen, die Funktionsbedingungen, den Sinn und den Wert der Demokratie nicht mehr weiß, vermag auch Konsistenz und Kontinuität dieser politischen Ordnung nicht zu verbürgen. Für die Demokratie ist die Übereinstimmung über die politische Ordnung wesentlich, und daher bedarf diese Ordnung wie keine andere des Verstehens durch seine Bürger*innen. Denn in diesem System sind diese selbst Funktionsträger*innen und sie sind in das demokratische System selbst eingefügt. Somit ist die Notwendigkeit, dieses System zu verstehen und die eigene Rolle darin, unmittelbar gegeben.

Auch die zunehmenden Krisen- und Problemdiagnosen der Demokratie, die unter anderem in den Debatten um „Postdemokratie“ und „simulative Demokratie“ ihren Ausdruck finden, erfordern eine konzeptionelle Klärung des Konzepts und eine empirische Analyse der Demokratie. Weitere gesellschaftliche und politische Anforderungen, die ein konzeptionell klareres Konzept von Demokratie notwendig machen, ergeben sich zum Beispiel aus den Debatten rund um die Legitimation und die Demokratisierung der Europäischen Union. Reformvorschläge in diesem Zusammenhang sind nur sinnvoll, wenn klar ist, was man unter Demokratie versteht. Das Gleiche gilt für die aktuelle Situation, in der die Transformationsbewegungen hin zur Autokratie diejenigen hin zur

Demokratie deutlich überschreiten. Der Kampf der Autokratie gegen die Demokratie wird heute immer häufiger im Namen der Demokratie selbst geführt. Der Konflikt zwischen Autokratie und Demokratie ist inszeniert als der Kampf um die „wahre“ Demokratie. Umso wichtiger ist es also, Demokratien von Nichtdemokratien unterscheiden zu können. Und Autokratien sind in ihrem Wesenskern antidemokratisch.

Bisher sind allerdings unzählige und unterschiedliche Versuche einer Abgrenzung unternommen worden, ohne dass es gelungen wäre, eine unumstrittene Definition von Demokratie vorzulegen. Dennoch ist zumindest eine Annäherung an das Konzept der Demokratie, das als Referenzmodell gelten könnte, notwendig. Dabei erfordert jede Annäherung an die Demokratie erst einmal einen Konsens über die Bedeutung und Facetten des Begriffs herzustellen, um ein – unvermeidlicherweise stets vorläufiges – Verständnis von Demokratie zu entwickeln (Marschall 2014, 12). In diesem vorläufigen Verständnis ist die Demokratie in ihrer Komplexität und Kompliziertheit auf die zentralen Grundsätze reduziert, nach denen eine entsprechende politische Ordnung organisiert ist. Diese stellen einen auf inhaltlichen und methodischen Überlegungen beruhenden Ausschnitt aus der Wirklichkeit dar. Indem einige zentrale Gesichtspunkte hervorgehoben und um viele Einzelheiten reduziert werden, wird Demokratie gedanklich hantierbar.

Alle politischen Ordnungsvorstellungen, die sich als Demokratie verstehen, beanspruchen für sich „government of the people, by the people, for the people“ (Abraham Lincoln) zu sein. Das heißt, die Herrschaft geht aus dem Volk hervor (of) und wird durch das Volk (by) und in seinem Interesse (for) ausgeübt. Demokratie ist eng verwandt mit dem Prinzip der Volkssouveränität, nach dem alle Staatsgewalt vom Volk ausgeht und sich vor dem Volk legitimieren muss. Ausgeübt werden kann demokratische Herrschaft zum einen unmittelbar durch das Volk in Volksversammlungen oder durch Abstimmungen in Volksentscheiden, zum anderen durch gewählte Personen, d. h. Repräsentant*innen. Demokratische Herrschaftsausübung dient dem Wohle und Nutzen des Volkes und nicht der jeweils Herrschenden.

Dennoch ist die Demokratie keine klar definierte Staatsform, die auf eine ganz bestimmte Art „so und nicht anders“ funktioniert. Es gibt unterschiedliche Formen von Demokratie.

Die Demokratie der Bundesrepublik Deutschland versteht sich als demokratischer Verfassungsstaat und ist eine Kombination aus drei Demokratiemodellen: In der Verfassungsdemokratie steht niemand oberhalb der Verfassung und damit des Rechts, auch das Volk nicht. In der Konkurrenzdemokratie ent-

scheiden nicht alle über alles, sondern relativ kleine Gruppen Gewählter sind mit den politischen Entscheidungen betraut. Die Existenz politischer Eliten sowie politische Führung gilt nicht als Verstoß gegen die Idee der Demokratie. In der repräsentativen Demokratie werden Abgeordnete gewählt, die im Namen des Volkes, aber ohne dessen bindenden Auftrag das Gemeinwohl gestalten. Die Repräsentant*innen müssen sich gegenüber den Repräsentierten politisch verantworten (vgl. Pitkin 1967).

Der demokratische Verfassungsstaat ist durch folgende Merkmale geprägt: rechtliche Gleichheit aller Bürger*innen, allgemeines Wahlrecht, umfassende Partizipationsrechte und -chancen der Bürger*innen, diskursive Öffentlichkeit, Geltung des Mehrheitsprinzips, Herrschaftsanvertrauung auf Zeit, gewaltenteilige Organisation der Staatsgewalt, Mehrparteiensystem, Parteienwettbewerb, Pluralismus der Interessenverbände, offener politischer Willensbildungsprozess und freie Entfaltungsmöglichkeiten der Opposition (vgl. Schmidt 2019, 2 ff.).

Das vorliegende Handbuch Demokratie versteht sich als eine Annäherung an zentrale Elemente der Demokratie und als Referenzmodell. Es wendet sich an Studierende der Politikwissenschaft, an Lehrer*innen eines Faches der politischen Bildung, an Tätige in der außerschulischen politischen Bildung und an alle an Demokratie und Politik Interessierten.

Bezogen auf die Bundesrepublik Deutschland setzt es sich mit historischen Grundlagen und grundlegenden Prinzipien der Demokratie in Deutschland auseinander, mit dem Institutionengefüge, der Interessenvermittlung durch politische Parteien und anderen intermediären Institutionen und mit Entscheidungsprozessen in der Demokratie. Eingerahmt wird dieses Referenzmodell durch Beiträge zu ideengeschichtlichen und theoretischen Grundlagen, durch eine Typologie demokratischer und nichtdemokratischer Herrschaft sowie verschiedener Formen der Demokratie: direkte und repräsentative Demokratie, Konsens- und Mehrheitsdemokratie, parlamentarische, präsidentielle und semi-präsidentielle Regierungsformen. Hinzu kommen europäische und regionale Aspekte der Demokratie sowie Herausforderungen der Demokratie durch Migration und Veränderungen demokratischer Öffentlichkeit. Zum Abschluss wird die Frage diskutiert, ob wir mittlerweile in einer Postdemokratie leben und ob sich die Demokratie in einer Krise befindet. Abgerundet wird der Band durch einen Beitrag, der versucht den Zusammenhang von Demokratie, Politikdidaktik und politischer Bildung aufzuklären.

Zu den Beiträgen

Die Beschäftigung mit der Ideengeschichte der Demokratie kann wichtige Erklärungsleistungen für die Formen und Begründungen der Demokratie der Gegenwart erbringen. Denn in Geschichte und Politik ist keine Frage endgültig beantwortet, aber auch kein Konflikt, keine Idee, keine Illusion, keine Legende ist endgültig verloren gegangen, und die Entschlüsselung dieser historischen „Denkspuren“ in unserem aktuellen Demokratieverständnis ist eine wichtige Möglichkeit, Demokratie „besser zu verstehen“. Eine Annäherung an das Konzept „Demokratie“ muss in den Blick nehmen, wann und wofür der Begriff erstmalig entwickelt und in der politischen Wirklichkeit angewendet wurde. Die historische Demokratieforschung greift dazu weit in die Geschichte zurück.

Vor diesem Hintergrund erläutert *Bernd Ladwig* die ideengeschichtlichen Grundlagen der Demokratie. Er geht von der These aus, dass zur Demokratie die vier Merkmale der ausdrücklich akzeptierten innerweltlichen Verantwortung, der Inklusivität, der Gleichheit und der Partizipation gehören, die Raum für unterschiedliche Auslegungen sowie Antworten auf historisch-spezifische Herausforderungen sind. Er untersucht die Entstehung, Anerkennung und Verwirklichung dieser Merkmale in der Antike, im Mittelalter und der Neuzeit sowie der Moderne.

Die zeitgenössische Demokratietheorie bildet die Grundlage für den Beitrag von *Franziska Martinsen*. Sie führt anhand von drei Fragen in das derzeitige demokratietheoretische Konfliktfeld ein und zeigt, wie kontrovers sich die Diskussion um die Kernbegriffe der Demokratie darstellt. Ausgehend von der Frage, wie krisenhaft die Demokratie ist, analysiert sie im Anschluss an den „Sortierungsvorschlag“ von Hubertus Buchstein „empirische Demokratietheorien“, „formale Demokratietheorien“ und „normative Demokratietheorien“. Im Zusammenhang der aktuellen normativen Demokratietheorien diskutiert sie Kontroversen um die Kernbegriffe der Demokratie: „Demos“, „Beteiligung“ und „Begründung“ und ihre Auswirkungen auf das gegenwärtige Demokratieverständnis.

Die Grundfrage, wie sich demokratische von nichtdemokratischen Herrschaftsformen unterscheiden lassen sowie ihre Abgrenzungen in der Demokratieforschung und der Diktaturforschung, ist Gegenstand des Beitrages von *Frank Decker*. Was sind die kennzeichnenden Merkmale der Demokratie, was prägt das Verhältnis von Demokratie und Verfassungsstaat und wie werden „autoritäre Regime“ definiert? Der Autor gelangt, auch in Auseinandersetzung mit der Totalitarismustheorie, zusammenfassend zu einer dreiteiligen Typologie der Herrschaftsformen: „Demokratie“, „autoritäres Regime“ und „totalitäres Regime“, de-

nen er jeweils charakteristische Eigenschaften zuordnet und deren empirische Verbreitung er überprüft.

Demokratie gibt es in einer Vielfalt von Formen. Strukturelle Unterschiede moderner Demokratien ergeben sich einerseits durch die Art der Entscheidungsprozesse und Regierungsstile, andererseits durch die Beziehungen der politischen Institutionen zueinander. Unter anderem wird zwischen direkter und repräsentativer Demokratie unterschieden, zwischen Konsens- und Mehrheitsdemokratie sowie zwischen parlamentarischen, präsidentiellen und semipräsidentiellen Regierungsformen in der Demokratie. Dabei müssen sich die verschiedenen Formen, wie die folgenden Darstellungen im Einzelnen zeigen, nicht gegenseitig ausschließen. Bei den meisten dieser Unterscheidungen geht es auch nicht von vornherein um mehr oder weniger Demokratie, sondern zunächst lediglich um unterschiedliche Wege ihrer praktischen Organisation.

Andreas Kost setzt sich mit Formen der direkten Demokratie und der repräsentativen Demokratie auseinander. Während direkte Demokratie die unmittelbare Einwirkung der Bürger*innen auf politische Entscheidungen meint, ist das Kennzeichen der repräsentativen Demokratie, dass das Volk Repräsentant*innen wählt, die in Repräsentationskörperschaften, also in Parlamenten, Entscheidungen beraten und treffen. Der Autor zeichnet die grundsätzliche historische Entwicklung der Demokratie nach, in der die Elemente „direkt“ und „repräsentativ“ nach und nach auftauchten. Dabei geht es im aktuellen Demokratieverständnis nicht um ein „Entweder-oder“, sondern um ein „Sowohl-als-auch“, denn direkt-demokratische Elemente können die repräsentative Demokratie entlasten. Durch die Einführung direktdemokratischer Elemente ließe sich die Kluft zwischen Bürgerschaft und Politik verringern und sie könnten als Korrektiv zum parlamentarischen Normalverfahren wirken.

Formen der Demokratie lassen sich auch im Hinblick auf Entscheidungsprozesse und Regierungsstile unterscheiden. Konsensdemokratie und Mehrheitsdemokratie ist eine Demokratietypologie, die in der politikwissenschaftlichen Demokratieforschung eine zentrale Rolle spielt. *Marcel Solar* diskutiert zunächst die am stärksten rezipierte Demokratietypologie von Lijphart und setzt sich mit seinen zentralen Annahmen und Ergebnissen auseinander. Darauf aufbauend stellt er weitere Ansätze des Demokratievergleichs vor, wie zum Beispiel die Vetospieler-Theorie von George Tsebelis, der ebenfalls auf den Grad der Konzentration von Macht als entscheidendem Abgrenzungsmerkmal demokratischer Regierungssysteme abstellt. Die zentrale Frage, die dabei im Fokus der Betrachtung steht, lautet: Wie ist Macht in einem politischen System verteilt und in welcher Weise müssen politische Akteure miteinander agieren, um poli-

tische Entscheidungen zu treffen? Die Unterscheidung in Mehrheits- und Konsensdemokratien hilft dabei, die Vielzahl von demokratischen Regierungssystemen zielführend zueinander ins Verhältnis zu setzen.

Hinsichtlich der Beziehungen zwischen den einzelnen politischen Institutionen wird zwischen parlamentarischen und präsidentiellen Formen der Demokratie als Grundformen der repräsentativen Demokratie unterschieden. Im Zentrum des Vergleichs steht die Organisation des Verhältnisses von Parlament und Regierung bzw. von Legislative und Exekutive. Der Beitrag von *Frank Decker* setzt sich mit diesen Formen auseinander, indem er unterschiedliche Typologien diskutiert. Ausgehend von dem britischen Klassiker der Parlamentstheorie Walter Bagehot, der wichtige Grundlagen des Vergleichs gelegt hat, stellt der Autor zunächst die Typologie von Douglas Verney vor, der den beiden Typen „parlamentarische“ und „präsidentielle“ Demokratie elf Merkmale zugeordnet hat. Die Kontroverse, ob es neben dieser Dichotomie noch Varianten oder Mischformen gibt, hat sich vor allem am „semipräsidentiellen“ Typus entzündet, wobei dessen begriffliche Bestimmung letztlich uneindeutig blieb. In Auseinandersetzung mit der Typologie Winfried Steffanis, der davon ausgeht, dass für die Unterscheidung zwischen den beiden Grundtypen ein einziges Kriterium genügt, nämlich die Abberufbarkeit oder Nichtabberufbarkeit der Regierung, und der damit Mischtypen logisch ausschließt, entwickelt der Autor eine eigene Typologie, die zwei reine und zwei Mischtypen enthält. Die neueste Typologie, die Frank Decker positiv hervorhebt, stammt von Mahir Tokath. Dennoch bleibt es schwierig, wie der Autor zum Schluss zeigt, die Verbreitung der jeweiligen Regierungsformen empirisch zu erfassen.

Im Fokus der folgenden Beiträge steht die Demokratie der Bundesrepublik Deutschland, ihre verfassungsmäßigen Grundlagen, ihre zentralen Prinzipien, ihr Institutionengefüge sowie der politische Willensbildungs- und Entscheidungsprozess.

Everhard Holtmann beginnt im Rahmen der historischen Grundlagen der Bundesrepublik Deutschland mit dem Grundgesetz, das zunächst als provisorische Verfassung gedacht war, dessen Vorläufigkeit in den ersten vier Jahrzehnten der Bundesrepublik jedoch weitgehend in den Hintergrund trat und das breit akzeptiert wurde. Auch als gesamtdeutsche Verfassung erhielt das Grundgesetz eine hohe Zustimmung, auch wenn der Verzicht auf eine neue, gesamtdeutsch erarbeitete Verfassung immer wieder einmal kritisiert wird. Die Architektur der innerstaatlichen „Normalverfassung“ sieht der Autor in den Grundrechten sowie den ebenfalls wertbezogenen Organisationsnormen der Demokratie, der Gewalt-

tenteilung, des Rechtsstaates, des Bundesstaates und des Sozialstaates, die in ihrer konkreten Ausgestaltung die Ergebnisse eines historischen Lernprozesses sind, in denen die Erfahrungen der Weimarer Republik und ihres Untergangs sowie des nationalsozialistischen Unrechtsregimes die zentrale Rolle spielen. Insbesondere in der herausgehobenen Bedeutung der Grundrechte, aber auch im pluralistischen Demokratieverständnis sowie in der dezidiert parlamentarischen und Parteien bejahenden Demokratie unterscheidet sich das Demokratiemodell der Bundesrepublik von dem der Weimarer Republik. Der Beitrag schließt mit einer Diskussion der Anzeichen einer Entfremdung der Bevölkerung zu diesem Verfassungsverständnis, das im Osten Deutschlands deutlich stärker zu sein scheint als im Westen.

Die Auswirkungen der historischen Erfahrungen zeigen sich auch in den grundlegenden Prinzipien der bundesrepublikanischen Demokratie, mit denen sich *Everhard Holtmann* im nachfolgenden Kapitel beschäftigt. Dies gilt für die Entwicklung vom formalen zum materiellen Rechtsstaat, für den sozialen Rechtsstaat und das Sozialstaatsprinzip, für das Demokratieprinzip und seine Konkretisierung im Grundgesetz ebenso wie für die dortigen föderalistischen Verfassungsprinzipien. Besonders die Dynamik zwischen konkurrierendem und kooperativem Föderalismus, von der „Politikverflechtungsfalle“ bis zu den neueren Tendenzen der Unitarisierung, sind aktuell in die Kritik geraten.

Die parlamentarische Demokratie in Deutschland ist geprägt durch ein besonderes Institutionengefüge des Regierungssystems. Die zentralen Verfassungsinstitutionen sind dabei der Bundestag, die Bundesregierung und der Bundespräsident, die in ihrem Zusammenwirken in dem Beitrag von *Ray Hebestreit* und *Karl-Rudolf Korte* beleuchtet werden. Der Bundestag, der durch den Dualismus von Regierungsmehrheit und Opposition geprägt ist, steht dabei im Zentrum. Auch die Bundesregierung, deren Arbeitsweise durch die drei Organisationsprinzipien – das Kanzlerprinzip, das Ressortprinzip und das Kollegialprinzip – gekennzeichnet ist, sind für die Regierungsorganisation ebenfalls von großer Bedeutung. Der Bundespräsident ist dagegen das schwächste der drei Verfassungsorgane. Dennoch erfüllt der Bundespräsident wichtige Funktionen im politischen System. Der Beitrag schließt mit einem Kapitel über das Politikmanagement im Institutionengefüge des deutschen Regierungssystems.

Am politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess sind in der Demokratie der Bundesrepublik vor allem die Parteien und andere intermediäre Organisationen, wie Interessengruppen, soziale Bewegungen, NGOs, Medien u. a. beteiligt. Interessenvermittlung ist ein essenzieller Bestandteil der pluralistischen Demokratie der Bundesrepublik Deutschland. Im Zentrum dieses Pro-

zesses stehen die Parteien, deren Dominanz immer wieder konstatiert wird. *Uwe Jun* analysiert in seinem Beitrag vor allem die Rolle der Parteien, aber auch die Rolle anderer intermediärer Organisationen bei der Interessenvermittlung in der Demokratie. Er erarbeitet zu Beginn die spezifischen Vorstellungen von sozialer und politischer Repräsentation, die der Idee der repräsentativen Parteiendemokratie zugrunde liegen, um dann die Form der Parteiendemokratie in Deutschland zu konkretisieren. Darüber hinaus setzt er sich mit der Bedeutung der Verbände und Nichtregierungsinstitutionen im System der Interessenvermittlung auseinander und diskutiert aktuelle Herausforderungen der Interessenvermittlung vor dem Hintergrund der zunehmenden Bedeutung der neuen sozialen Medien.

Mit der Analyse politischer Entscheidungsprozesse, die den Kern von Politik ausmachen, beschäftigt sich der Beitrag von *Helmar Schöne*. Er schenkt dabei der Mikroebene von Politik besondere Aufmerksamkeit und verdeutlicht den Unterschied zwischen Government-Forschung und Governance-Forschung. Er stellt danach vier Modelle zur Analyse politischer Entscheidungsprozesse vor, die zwar unterschiedliche Schwerpunkte haben, sich gegenseitig aber nicht ausschließen, sondern verbinden lassen. Anhand des Politikzyklus, der mittlerweile auch in der politischen Bildung genutzt wird, konkretisiert er dann eine politikwissenschaftliche Analyse am Entscheidungsprozess im Parlament.

Zu den aktuellen Herausforderungen der Demokratie in Deutschland gehört zum einen die zunehmende Auslagerung klassischer nationaler Regierungsfunktionen in die Europäische Union, zum anderen der Tatbestand, dass Deutschland zu einer Einwanderungsgesellschaft geworden ist mit der entsprechenden migrationsbedingten Heterogenität.

Im Zentrum des Beitrags von *Emanuel Richter* steht die Europäisierung der deutschen Demokratie, die ein sehr prägendes politisches Systemmerkmal der Bundesrepublik bildet. Ihr Kern ist das Spannungsverhältnis zwischen nationalen Systemmerkmalen und europapolitischen Einflussfaktoren. Richter stellt in seinem Beitrag die historisch gewachsenen Tendenzen und Dynamiken der Europäisierung der deutschen Demokratie dar, die von Anfang an verfassungsrechtlich verankert worden waren. Auch die Länder und Kommunen in der föderalistischen Bundesrepublik Deutschland sind dabei eng in die Europäisierung der deutschen Demokratie eingebunden. Innerhalb der Europäisierungsgeschichte wird auch die Rolle Deutschlands in der EU skizziert, um anschließend das Übergewicht institutioneller Demokratieformen gegenüber partizipativen Elementen im Prozess der Europäisierung zu problematisieren.

Der Beitrag von *Marion Reiser* nimmt ebenfalls eine Mehrebenenperspektive auf das deutsche Regierungssystem ein. Sie fokussiert dabei auf die Ausgestaltung und Einbettung der subnationalen Ebenen in das deutsche Mehrebenensystem. Ausgehend von normativen Vorstellungen und Zielen, die damit verbunden werden, beleuchtet sie zunächst die regionale Demokratie. Neben den Charakteristika des deutschen Verbundföderalismus und den Implikationen für die regionale Demokratie stellt sie die unterschiedlichen Demokratiemuster dar, die sich in den Ländern herausgebildet haben. Der letzte Teil des Beitrags beschäftigt sich mit den Spezifika und Ausprägungen der lokalen Demokratie. Dabei zeigt sie, warum die Kommunen nicht nur für die Daseinsvorsorge und die konkreten Lebensverhältnisse der Bürger*innen vor Ort zentral sind, sondern auch als Keimzelle für die Demokratie im Gesamtstaat bezeichnet werden.

Die Frage nach den theoretischen und empirischen Herausforderungen der migrationsbedingten Heterogenität der Bundesrepublik Deutschland bildet den Kern des Beitrags von *Sybille Münch*. Die daraus resultierenden Probleme werden, bezogen auf die Dimensionen der Inklusion, anhand der politischen Repräsentation und der politischen Partizipation erörtert. Gleichzeitig werden diese zu grundlegenden demokratietheoretischen und migrationsethischen Debatten in Beziehung gesetzt, um zum Abschluss die Frage zu diskutieren, welche Rolle Migration bei der Entstehung und der Zunahme rechter Einstellungen und rechtspopulistischer Parteien gespielt hat und spielt.

Dieser Beitrag bildet einen Übergang zu stärker prinzipiellen Kritiken an der Demokratie, die sich in Begriffen wie Postdemokratie, aber auch in Thesen zur Transformation demokratischer Öffentlichkeit niederschlagen, woraus sich die Frage ergibt, ob die Demokratie sich in einer existenziellen Krise befindet.

Den Wandel der Demokratie zur Postdemokratie, die beschreibt, wie die Demokratie als emanzipatorisches Projekt in den letzten Jahrzehnten zunehmend ausgehöhlt wurde und sie ihre Versprechen immer weniger zu realisieren vermocht hat, diskutiert der Beitrag von *Christoph Held* und *Dirk Jörke*. Nach diesen beiden Autoren liegt die Stärke des Postdemokratiebegriffs darin, dass es ihm gelingt, die unterschiedlichsten Krisendiskurse bezogen auf die Demokratie metaphorisch zu bündeln. Um die Bandbreite zu systematisieren, erörtern die Autoren drei Theorien der Postdemokratie, die mit den Namen Jacques Rancière, Chantal Mouffe und Colin Crouch verbunden sind. Kritik und Gegenkritik der Postdemokratie bilden dann den Abschluss des Beitrages.

Öffentlichkeit ist eine Grundvoraussetzung von Demokratie. Der zunehmende Prozess der Digitalisierung im Zusammenhang der neuen sozialen Medien hat zu einem Wandel der Öffentlichkeit und damit auch zu einem Wandel der Demokratie geführt. Was gerade mit der demokratischen Öffentlichkeit passiert, wie wir sie kennen, steht im Mittelpunkt des Beitrags von *Ulrike Klinger*. Sie entwickelt darin aufgrund von Beobachtungen vier Diagnosen zur Transformation demokratischer Öffentlichkeit, die von der dissonanten Öffentlichkeit über die desinformierte, die manipulierbare bis hin zur algorithmischen Öffentlichkeit reichen. Auf dieser Grundlage entwickelt die Autorin vier Thesen, die helfen sollen, die Transformation digitaler Öffentlichkeit als umfassenden, komplexen und facettenreichen Prozess besser zu verstehen.

Die Kritik an der Demokratie ist vielfältig. Zunehmend lassen sich Entwicklungen beobachten, die demokratietheoretisch als alarmierend eingestuft werden und als Krise der Demokratie diskutiert werden. Dazu gehören unter anderem eine zunehmende Individualisierung, eine Erosion des gesellschaftlichen Zusammenhalts, ein Wandel der Lebensbedingungen und -einstellungen sowie ein Vertrauensverlust in das Funktionieren der Demokratie. Ob die Demokratie sich jedoch tatsächlich in einer tiefgehenden Krise befindet, fragt der Beitrag von *Wolfgang Merkel* und *Sascha Kneip*. Ausgehend von der Feststellung, dass die Rede von der Krise der Demokratie davon abhängig ist, welche Idee der Demokratie und welche Definition von Krise dieser Diagnose zugrunde liegt, diskutieren die beiden Autoren zunächst unterschiedliche Demokratiekonzepte und die Krisendebatten der letzten Jahre. Auf dieser Basis entwickeln sie eine empirische Krisenanalyse, die drei Ebenen miteinander verschränkt: die subjektiven Einstellungen der Bevölkerung zur Demokratie, die externe Einschätzung der Demokratiequalität anhand objektiver Indikatoren und drittens die Tiefen- und Partialanalyse möglicher Dysfunktionalitäten innerhalb einzelner Teilbereiche und Kerninstitutionen der Demokratie und ihres Zusammenspiels. Sie kommen dabei zu dem Ergebnis, dass obwohl durchaus schwerwiegende Probleme und ungelöste Versprechen der Demokratie feststellbar sind, es aber weder gerechtfertigt ist, von generell krisenhaften postdemokratischen Zuständen zu sprechen, noch insgesamt von einer Krise der Demokratie.

Den Abschluss des Handbuches bildet ein Beitrag von *Peter Massing* zum Verhältnis von Demokratie, Politikdidaktik und politischer Bildung. Demokratie und politische Bildung wurden in Deutschland von Anfang an in einem engen Zusammenhang gesehen, vor allem in den 1950er Jahren, als die Politikwissenschaft sich noch als Demokratiewissenschaft und gleichzeitig auch als politische Bildung verstand. Dieses enge Verhältnis blieb jedoch nicht bestehen, die

Verbindung zwischen Politikwissenschaft und politischer Bildung löste sich zunehmend auf und der Demokratiebegriff trat dabei in den Hintergrund. Erst Anfang des neuen Jahrtausends kehrte die Demokratie auf die Bühne der Politikdidaktik und der politischen Bildung zurück. Jedoch erst im letzten Jahrzehnt schenkte man der Demokratie als politischer Ordnung mehr Aufmerksamkeit und der Politikdidaktik wurde klar, dass sie, gerade vor dem Hintergrund aktueller Entwicklungen, ein komplexes Demokratiemodell als Bezugssystem benötigt, um aktuelle Gefährdungen der Demokratie zu erkennen und sich selbst als kritische politische Bildung weiterzuentwickeln – mit der Aufgabe, die Demokratie zu stärken und auf Dauer zu stellen.

Die Demokratie als politische Ordnung steht somit vor vielfältigen globalen und nationalen Herausforderungen. Aktuell zeigt sich anhand unterschiedlicher Anzeichen ihre politische Fragilität und Gefährdung. Ob die Demokratie dadurch nachhaltig gefährdet wird oder sich stabilisiert bzw. sogar gestärkt wird, hängt davon ab, wie die politischen Akteur*innen und die Bürger*innen diese aktuellen Herausforderungen vor dem Hintergrund der Frage nach der Legitimität und Leistungsfähigkeit der Demokratie wahrnehmen und bearbeiten.

II Ideengeschichtliche Grundlagen der Demokratie

Bernd Ladwig

Ideengeschichtliche Grundlagen der Demokratie

Bernd Ladwig

1. Über die Schwierigkeit, eine verbindende Idee der Demokratie zu finden, um deren Geschichte schreiben zu können

Die Demokratie gilt heute zwar als die einzige legitime Herrschaftsform, doch geschichtlich gesehen ist dies die Ausnahme und nicht die Regel. Erst in der Moderne sollte sich die Wertschätzung einer auf das ganze Volk gegründeten und durch tatsächliche Mitwirkung des Volkes geprägten politischen Ordnung so weit durchsetzen, dass selbst noch die faktischen Feinde der Volksherrschaft ihr verbal huldigen. Sie behaupten etwa, die wahre Demokratie gegen deren bürgerliche oder elitistische Entstellungen ins Recht zu setzen, auch wenn sie dazu die Zivilgesellschaft zügeln, die Medien kontrollieren und die Justiz an die Leine legen müssten. Damit ist indes auch schon ein zentrales Problem für eine Ideengeschichte der Demokratie berührt: Als „demokratisch“ wurden und werden so verschiedenartige politische und auch gesellschaftliche Ordnungen bezeichnet, dass fragwürdig scheint, ob überhaupt genügend Gemeinsamkeiten für einen diachronen Vergleich übrig bleiben.

Gängig ist vor allem die Entgegensetzung einer klassischen, auf die griechische Antike zurückgehenden, und einer modernen Demokratieauffassung. Die klassische Konzeption sieht eine direkte Selbstregierung des Volkes in kleinräumigen Kontexten vor, die moderne eine Repräsentativverfassung für Flächenstaaten mit zumeist mehreren Millionen Einwohnern. In der klassischen Demokratie war politische Mitwirkung eine Bürgerpflicht, in der modernen gilt sie als Bürgerrecht. Zum Ideal der klassischen Demokratie gehörte die Konzentration der politischen Kompetenzen in den Händen einer Aktivbürgerschaft, im modernen Verständnis erscheint eine Teilung der Gewalten unabdingbar. Die klassische Demokratie setzte eine hochgradige Homogenität der Sitten, Überzeugungen und Interessen voraus, die moderne Demokratie soll dagegen für einen pluralistischen Interessenausgleich sorgen und faire Lösungen für das Faktum der Vielfalt finden. Und was die politische Theorie angeht, so fällt auf, dass so gut wie alle bedeutenden politischen Denker, von Platon und Aristoteles über Hobbes und Montesquieu bis hin zu Kant, die klassische Demokratie negativ bewer-

teten. Dies steht in klarem Kontrast zur eingangs erwähnten Wertschätzung der modernen Demokratie, die auch im Selbstverständnis der Politikwissenschaft als einer Demokratiewissenschaft ihren Ausdruck findet.

Die politische Ideengeschichte befasst sich mit Vorstellungen, die sich auf grundlegende und zentrale Begriffe beziehen. Wenn „Demokratie“ ein solcher Begriff sein soll, so müssen sich die Verfechter unterschiedlicher Vorstellungen und auch Bewertungen auf einen wie immer vagen gemeinsamen Inhalt einigen können. Eine Bemerkung des jungen Karl Marx mag uns hier den Weg weisen: „Die Demokratie ist das aufgelöste *Rätsel* aller Verfassungen. Hier ist die Verfassung nicht nur *an sich*, dem Wesen nach, sondern der Existenz, der Wirklichkeit nach in ihren wirklichen Grund, den *wirklichen Menschen*, das *wirkliche Volk*, stets zurückgeführt und als sein *eigenes* Werk gesetzt.“ (Marx 1843/1976, 231).

Marx wollte damit sagen, dass die demokratische Verfassung das ganze Volk als das anerkennt, was es der Sache nach schon immer war: der handelnde Urheber der sozialen Verhältnisse und der Regeln des Zusammenlebens. Andere Verfassungen, etwa die monarchische, in der dem Anspruch nach nur einer herrscht, oder die aristokratische, in der die Regentschaft als Sache weniger gilt, verweigern dem Volk zwar diese Anerkennung. De facto aber sind auch sie null und nichtig ohne die tatsächliche Unterstützung durch die Gesamtheit der Menschen, die am Gemeinwesen mitwirken, es durch ihre Arbeit aufrechterhalten und durch ihren Legitimitätsglauben in seiner herrschaftlichen Gestalt bestätigen. Erst recht nicht haltbar sind Vorstellungen wie das Gottesgnadentum der Herrscher, weil damit die letzte Verantwortung für die innerweltliche Ordnung auf außerweltliche Autoritäten abgewälzt wird. Demokratie ist für Marx von Aufklärung nicht zu trennen: In ihr erkennt und bejaht eine Gesamtheit von Menschen, dass sie selbst die Verhältnisse verantwortet, unter denen sie lebt.

Demokratie ist also die ausdrückliche institutionelle Anerkennung der Tatsache, dass die Menschen selbst für die Regelung des Zusammenlebens zuständig sind, dass diese Regelung nicht nur Sache einer oder einiger Person(en) ist und dass sie der tätigen Teilnahme möglichst aller bedarf, um allgemeine Zustimmung zu verdienen. In dieser entscheidenden Hinsicht geteilter Zuständigkeit für das Zusammenleben spielen auch die verbleibenden Unterschiede unter den Menschen keine Rolle: Alle müssen als Gleiche an der Gestaltung ihres Gemeinwesens mitwirken können. Dessen Institutionen müssen jedem die Möglichkeit zur egalitären Teilnahme auf zumindest einer maßgeblichen Stufe des politischen Prozesses geben.

Zur Demokratie gehören demnach die vier Merkmale der ausdrücklich akzeptierten innerweltlichen Verantwortung, der Inklusivität, der Gleichheit und der Partizipation. Jedes dieser Merkmale gibt aber auch Raum für unterschiedliche Auslegungen, die wiederum auch Antworten auf historisch-spezifische Herausforderungen sind. Aber wie auch immer die genauen Vorstellungen der Demokratie aussehen mögen, anerkannt und gelebt wurde diese nur in der Antike und dann wieder in der Moderne, die mit den Revolutionen in Nordamerika und Frankreich begann.

Im Mittelalter mussten sich weltimmanentes und damit auch politisches Denken gegen eine dominante Jenseitsorientierung durchsetzen, was durch die Wiederentdeckung des Werkes von Aristoteles begünstigt wurde (dazu Roth 2003, 528 ff.). Doch selbst noch die Denker der Renaissance und der Aufklärung hielten fast einhellig an der negativen Bewertung der Demokratie fest; eine nennenswerte politische Mitwirkung des Volkes schien ihnen allenfalls im nicht demokratischen Rahmen einer republikanischen Mischverfassung vorstellbar. Dennoch sind in der Neuzeit wichtige Weichen für das heute vorherrschende und verwirklichte Demokratieverständnis gelegt worden. Als wesentlich sollten vor allem die Gewaltenteilung, die Zurückführung der politischen Ordnungen auf die Interessen der Individuen, die Menschenrechte und die Repräsentation erweisen. Aus diesem Grund bezieht die folgende kurze Darstellung und Diskussion neben der Antike und der Moderne auch die Neuzeit in die Ideengeschichte der Demokratie ein.

2. Demokratie in der Antike

Die Demokratieauffassung der alten Griechen, wie sie vor allem im Athen des fünften und vierten vorchristlichen Jahrhunderts verwirklicht wurde, weicht in allen vier Merkmalen von der heute für fast selbstverständlich gehaltenen ab. Besonders augenfällig ist der Unterschied im Verständnis *demokratischer Partizipation*. Den Bürgern stand kein Staatsapparat mit Berufspolitikern und bürokratischem Verwaltungsstab entgegen. Stattdessen sollten sie durch regelmäßige Anwesenheit im öffentlichen Raum und Mitwirkung an der Regierung buchstäblich ihr eigenes Gemeinwesen *bilden*. Sie mussten sich dazu immer wieder auf der *Agora* zum Zweck der Gesetzgebung versammeln und auch selbst die wichtigsten Ämter innehaben. Die als verpflichtend verstandene Mitverantwortung für das Regieren wurde den Bürgern durch das Los zugewiesen, das als die eigentlich demokratische Methode der Verteilung von Personen auf Machtpositionen galt (vgl. Buchstein 2009, Kapitel 1 und 2).

Die Begrenzung der Amtszeiten auf ein Jahr und das Verbot mehrmaliger Besetzung durch dieselben Personen sorgten dafür, dass tatsächlich die allermeisten Bürger im Laufe ihres Lebens auch einmal an den Regierungsgeschäften teilhatten.

Politische Gleichheit bedeutete bei den Athenern wesentlich Gleichheit vor dem Gesetz (*Isonomia*) und gleiches Rederecht in der Volksversammlung (*Isēgoria*). Sie erstreckte sich nicht auf die privaten Haushalte, in denen die männlichen Vorstände über Frauen, Kinder und Sklaven herrschten. Während unter den Bürgern ein horizontales Verhältnis der Herrschaftsfreiheit bestand, war der jeweilige Haushalt (*Oikos*) ein anerkannter Ort der Ungleichheit durch Unterwerfung unter den Willen des Hausherrn.

Die Bürger untereinander durften sich indes auch substantiell nicht allzu sehr voneinander unterscheiden. Weder große wirtschaftliche Ungleichheit noch deutlich divergierende Sitten und Gebräuche oder eine Pluralität weltanschaulicher Überzeugungen waren mit der radikalen Demokratie vereinbar. Die Gleichheit der Bürger bedeutete dennoch nicht Harmonie in jeder Hinsicht. Dies bezeugen Institutionen wie das Scherbengericht, das die Athener gebrauchten, um unliebsame oder zu mächtig gewordene Mitbürger für zehn Jahre aus der Stadt zu verbannen. Den Betroffenen standen dagegen auch keine Rechtsmittel zur Verfügung, wie überhaupt (subjektive) Rechte, die Individuen oder Minderheiten vor einer Tyrannei der Mehrheit hätten schützen können, noch unbekannt waren.

Die direkte Demokratie setzte zudem eine überschaubare Aktivbürgerschaft voraus. Schon die geschätzt 30.000 athenischen Vollbürger galten als äußerste Obergrenze. Tatsächlich lebten in der athenischen Polis sehr viel mehr Menschen (vermutet werden etwa 200.000), doch die Mehrzahl war von politischer Mitwirkung ausgeschlossen. Der Demos war definiert als die Gesamtheit der zu Gesetzgebung und Bekleidung der Ämter bestimmten männlichen Bürger. Er schloss die Frauen ebenso aus wie die Ansässigen von sozial fremder Herkunft (*Metöken*). Die Sklaven schließlich legten als „menschliche Werkzeuge“ ohne eigene Ansprüche die materielle Grundlage für die öffentliche Betätigung der freien Männer. Normativ gesehen ist dies sicher die Seite der athenischen Demokratie, die uns heute am stärksten abstößt. An ihr wird besonders deutlich, wie weit die für Demokratie maßgeblichen Vorstellungen von Inklusivität, vom Einschluss der vielen oder der Gesamtheit, voneinander abweichen können. Der Preis für die Direktheit und Intensität des demokratischen Lebens der Athener war dessen besonders große Exklusivität.

Für das der attischen Demokratie innewohnende Verständnis von *innerweltlicher Verantwortung* war zunächst ein geschichtlich neuartiges „Könnens-Bewußtsein“ (Meier 1983, 435 ff.) kennzeichnend. Wurde die mythische Welt der homerischen Epen noch von den Eingriffen launischer und sich der Menschen bloß bedienender Götter bestimmt, so sollten seit den Vorsokratikern wissenschaftliche Begriffsbildung und Erklärung auf theoretischem und ein neues Handlungsvertrauen auf praktischem Gebiet das Welt- und Selbstverständnis umwälzen. Dabei blieb jedoch der Gedanke eines *sinnhaft gegliederten Kosmos* bestimmend. Dieser Gedanke begrenzte die Vorstellung der Freiheit zur Selbst- und Weltgestaltung, weil er der menschlichen Lebensführung substanzielle Ziele und einen ganz bestimmten Rahmen vorgab.

Das kosmologische Weltbild war normativ-ontologisch: Will man wissen, was eine Sache ist (ontologisch), so muss man wissen, was sie sein soll (normativ). Jedes Ding besitzt seine ihm eigene Strebensnatur. Dies gilt auch für den Menschen, dessen Daseinszweck (*Telos*) das gute Leben oder die Glückseligkeit (*Eudaimonia*) ist. Für die Athener war klar, dass das Leben eines vollwertigen Menschen nur in der Polis gelingen könne. Der Mensch sei, wie Aristoteles autoritativ feststellen sollte, ein *Zoon politikon*, ein politisches Lebewesen. Wer sich vom öffentlichen Raum abwendet, ist ein „Idiot“ und der Bürgerrechte nicht würdig.

In den Grundzügen steht damit immer schon fest, welches Leben dem (vollwertigen) Menschen gemäß ist. Dieser ist zur Geselligkeit in einem wohlgeordneten und möglichst selbstgenügsamen (autarken) Gemeinwesen bestimmt. Seine öffentliche Verantwortung besteht wesentlich darin, von der politischen Macht einen gemeinwohldienlichen Gebrauch zu machen. Menschen können ihr *Telos*, etwa durch Korruption, individuell wie kollektiv verfehlen, aber sie können sich die Inhalte und den Entfaltungsraum ihres Daseins nicht aussuchen. Das gute Leben und die gute Ordnung sind ihnen als wechselseitig aufeinander verweisende Zwecke vorgegeben. Die für das moderne Bewusstsein so wichtig werdende Wahlfreiheit, auch zwischen öffentlicher Verantwortung und privater Verwirklichung, war im Weltbild der sich selbst regierenden Griechen nicht vorgesehen.

3. Aristoteles und der republikanische Konstitutionalismus

Es ist eine Ironie der Geschichte, dass unser Verständnis der athenischen Demokratie vor allem von Platon und Aristoteles geprägt wurde, welche die Demokratie ablehnten. Ein Gemeinplatz der Kritik war die Anfälligkeit der Massen für

die Verführungskunst der Demagogen. Diese würden, so Aristoteles (Aristoteles 1971), das Volk der Vielen gegen die wenigen Reichen aufhetzen und so die Polis entzweien. Für Aristoteles war das Kennzeichen einer guten Ordnung, ob von einem, einigen oder allen geführt, die Orientierung am Gemeinwohl. Dazu müssten gute Gesetze der Willkür wehren und verantwortliche Akteure die Leidenschaften kontrollieren.

Als Grundlage einer idealen Ordnung schwebte Aristoteles eine Mischverfassung vor. Diese sollte die Mitwirkung sowohl der Vielen (Ärmeren) als auch der Wenigen (Reichen oder auch Aristokraten) institutionell gewährleisten. Die dahinterstehende Überlegung lautete, dass zur Polis sowohl die Vielheit als auch die Vielfalt gehöre. Die vielen miteinander redenden und handelnden Bürger sollten zugleich substanzial verschieden bleiben dürfen. Aristoteles verwarf damit die Vorstellung Platons (Platon 1974), dass die wohlgeordnete Polis durch größtmögliche Einheit nach dem Muster des sich selbst beherrschenden Einzelmenschen gekennzeichnet sei. Doch nicht nur Platons Folgerung, dass die Philosophen in der Polis herrschen sollten wie der vernünftige Seelenteil im einzelnen Menschen, ist antidemokratisch. Auch Aristoteles war kein Demokrat, weil er von einer ungleichen Würdigkeit der Menschen ausging. Außerdem nahm er wohl an, dass auch Gründe politischer Klugheit dafür sprächen, die wenigen Reichen vor einer Überwältigung und Entrechtung durch die vielen Ärmeren zu schützen (zu diesen Deutungsmöglichkeiten Sternberger 1984, 150 f.).

Das Argument für die Mischverfassung machte Aristoteles zu einem Ahnherrn des republikanischen Konstitutionalismus. Die Mischverfassung scheint schon auf die für das moderne Demokratieverständnis wichtige Gewaltenteilung vorauszuweisen. Allerdings besteht ein wesentlicher Unterschied: Die Gewaltenteilung bedeutet eine Differenzierung in der Sachdimension (Gesetzgebung, Regierung und Rechtsprechung), die Mischverfassung in der Sozialdimension (einer, einige, alle). Aus ebendiesem Grund steht die Mischverfassung, anders als die Gewaltenteilung, der demokratischen Gleichheit entgegen. Ihr Ausgangspunkt ist gerade nicht die Überzeugung, dass die politische Gewalt nur vom ganzen Volk ausgeübt oder wenigstens autorisiert werden könne. Vielmehr sollen das aristokratische und vielleicht auch das monarchische Element als eigenständige Quellen politischer Legitimität zur Geltung gelangen.

Ein klassisches Beispiel bildet die Mischverfassung im republikanischen Rom. Das Konsulat stand darin für das monarchische Element der Herrschaft des einen, der Senat für das aristokratische der Herrschaft weniger und die Volksversammlung für das demokratische der Herrschaft aller. Diese drei Elemente sollten einander ergänzen, sich aber auch gegenseitig korrigieren. Der rö-

mische Rhetor Cicero, der die Mischverfassung in der Endphase der Republik verteidigte (Cicero 51 v. Chr. 1979), betonte zwar die Gleichheit aller, reduzierte sie aber auf die Gleichheit der Rechte. Die politische Beteiligung sollte dagegen nach Maßgabe der jeweiligen Würde (*dignitas*) abgestuft werden. Die letztendliche Leitung des Gemeinwesens sollte in den Händen der besonders einsichtigen und tatkräftigen Männer liegen, die Cicero eher im Senat als in den Volksversammlungen vermutete.

4. Von der Mischverfassung zur Gewaltenteilung

Die Idee der Mischverfassung wies über die antike Welt hinaus: Sie sollte im Mittelalter bei Marsilius von Padua und in der Neuzeit etwa bei Machiavelli und Montesquieu wiederkehren. Marsilius von Padua (1324/1971) ist für das demokratische Denken schon deshalb bedeutsam, weil er die Politik als eine strikt innerweltliche Aufgabe verstand, die er dem Klerus entwinden wollte. Er gilt auch mit einem gewissen Recht als Begründer des Begriffs der „Volksouveränität“. Marsilius glaubte, zwei Beweisgründe zu besitzen, warum die Bürger selbst sich ihre Gesetze geben sollten: Erstens würden die vielen mit größerer Wahrscheinlichkeit das Gemeinwohl erkennen als die wenigen und zweitens befolge jeder Bürger am ehesten das Gesetz, das er sich selbst gegeben habe. Doch Marsilius hatte dabei wohl ein in Stände gegliedertes Volk vor Augen und auch er folgte Aristoteles in der Befürwortung einer Mischverfassung (vgl. Oberndörfer/Rosenzweig 2000, 123 f.).

Das liegt daran, dass er innerhalb des Volkes noch einmal einen bedeutenderen Teil (*pars valentior*) annahm und das Recht zur Teilnahme an der regierenden, beratenden und richterlichen Gewalt nach dem sozialen Rang abgestuft wissen wollte.

Das Verdienst, das Politische als wichtiges und durch eigene Werte gekennzeichnetes Feld innerweltlicher Verantwortung wiederentdeckt zu haben, gebührt aber vor allem Autoren der Renaissance. Namentlich Niccolò Machiavelli sollte mit seiner Wendung gegen die Wertehierarchie des christlichen Mittelalters berühmt (und berüchtigt) werden: Er empfahl dem Fürsten (*Principe*), die traditionelle Moral im Zweifelsfall der politischen Zweckmäßigkeit zu opfern, auch wenn ihn dies in einen Gegensatz zu den Vorgaben des Evangeliums bringen sollte (Machiavelli 1513/1990). Vor allem aber sollte der Fürst dabei stets das Ziel der Stiftung und Stabilisierung einer Verfassung der Freiheit verfolgen. Machiavelli hat daher nicht etwa die Politik von jeder Moral befreien, sondern vielmehr eine politische Moral für diese Welt entwickeln wollen.

Diese Moral trug bei ihm konsequenzialistische Züge: Erlaubt sein sollte alles, auch List, Tücke und Gewalt, was dem Endziel kommunaler oder nationaler Selbstbehauptung und Selbstregierung diene. Eine gute und stabile Institutionenordnung sollte die Gründerfigur des Fürsten zumindest zeitweilig entbehrllich machen. In den *Discorsi* erinnerte Machiavelli an die vorgeblich segensreichen Folgen der römischen Mischverfassung (Machiavelli 1519/2000).

Eine vergleichbare Verfassung schwebte ihm auch für seine Heimatstadt Florenz vor. Sie sollte die Ambitionen der ehrgeizigen „Großen“ (*grandi*) und den Wunsch des einfachen Volkes (*popolo*), nicht unterdrückt zu werden, in ein dynamisches Gleichgewicht bringen (Münkler 1984, 379). Auch Machiavelli machte damit vor der Schwelle der demokratischen Gleichheit halt. Von einem aristokratischen Republikanismus trennte ihn indes sein Eintreten für eine Bewaffnung des Volkes. Machiavelli zog die Bürgermiliz einem Söldnerheer vor, weil ihm die Bereitschaft zum Sterben für die Vaterstadt als ultimativer Beweis kommunaler Freiheitsliebe galt.

Den demokratiethoretisch entscheidenden Schritt im Verfassungsdenken, von der Mischverfassung zur Gewaltenteilung, bereitete erst Charles de Montesquieu vor (Montesquieu 1748/1992). Dieser hat erstmals in aller Klarheit die Trennung der Staatsgewalten nach den Funktionen der Gesetzgebung, der Regierung und der Rechtsprechung gefordert. Er ging dabei von einem idealisierten Bild der englischen Verfassung aus. Die Legislative ist demnach in ein Ober- und ein Unterhaus gespalten. Die richterliche Gewalt wird zum Teil aus dem Volk gewählt, während der Adel seine eigene Gerichtsbarkeit besitzt. Die Exekutive liegt in den Händen des Königs, weil ein Einzelner schneller entscheiden könne als eine Mehrzahl. Das Parlament darf den König auch nicht absetzen und zur Rechenschaft ziehen; vielmehr ist es dieser, der das Parlament kontrolliert und es daran hindert, sich immer neue Zuständigkeiten zuzuschauen.

Auch Montesquieu blieb also der Tradition der Mischverfassung treu, in die er seine Lehre von der Trennung der Gewalten einbettete. Doch für die weitere Entwicklung des Verfassungsdenkens sollte vielmehr die allmähliche Vermählung von Gewaltenteilung und demokratischer Gleichheit maßgeblich werden. Die Mischverfassung sollte in den Hintergrund treten. Anders als diese steht die Lehre von der funktionalen Trennung der Gewalten der demokratischen Gleichheit nicht inhärent entgegen. Sie ist nur unvereinbar mit dem klassischen Verständnis von Demokratie als einer unmittelbaren Selbstregierung des Volkes.

Weil das Wort „Demokratie“ noch lange in diesem traditionellen Sinne gebraucht werden sollte, zogen etwa Rousseau und Kant den Ausdruck „Republik“

vor, wenn sie eine Herrschaftsform meinten, in der Gesetzgebung und Regierung nicht zusammenfallen. Nach Rousseau ist die Gesetzgebung Ausdruck des allgemeinen Willens, während die Regierung immer mit besonderen Fällen befasst sei. Nur ein vollkommen tugendhaftes und unfehlbar urteilendes Volk könnte Gesetzgebung und -anwendung in ein und derselben Hand behalten. Rousseau schrieb deshalb, dass die demokratische Regierungsform einzig für ein „Volk von Göttern“ geeignet wäre (Rousseau 1762/1986, 74). Für Kant ist eine Demokratie im ursprünglichen Verständnis sogar notwendig despotisch, „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“ (Kant 1795/1991, 207).

Doch für das zumindest von Rousseau verteidigte Prinzip der Volkssouveränität ist etwas anderes wesentlich: Die effektive Letztverantwortung für die Gesetzgebung muss allein beim ganzen Volk freier und gleicher Bürger liegen. Nicht alle müssen auch an der Regierung mitwirken, solange diese die Gesetze nur verlässlich vollzieht. Die Regierten müssen dazu die Regierenden wohl kontrollieren und zur Rechenschaft ziehen können, aber sie müssen die selbst gegebenen Gesetze nicht auch selbst umsetzen. Und auch eine unabhängige Judikative steht nicht zwingend im Gegensatz zur Souveränität des Volkes. Die Richter dürfen allerdings nicht selbst das Recht setzen, das sie scheinbar bloß auslegen und anwenden. Sind diese Bedingungen erfüllt, so spricht grundsätzlich nichts dagegen, das Wort „Demokratie“ auf eine gewaltenteilige Ordnung anzuwenden, wie es seit der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts auch üblich werden sollte.

5. Die Radikalisierung politischer Verantwortung in den Vertragstheorien der Neuzeit

Die Veränderungen im republikanischen Konstitutionalismus gehen mit weiteren geistigen Umwälzungen einher, die die Neuzeit zu einer Zeit des Übergangs vom klassischen zum modernen Demokratieverständnis machen. Zunächst fällt auf, dass das Könnensbewusstsein der Griechen eingebettet blieb in den Glauben an eine kosmische Ordnung der Dinge. Da das Politische zum Wesen des (vollwertigen) Menschen gehöre, könne dieser sich nicht eigentlich aussuchen, ob und wie er mit anderen zusammenlebe; er könne die gute Ordnung und damit auch sein individuelles *Telos* nur treffen oder verfehlen.

Mit dieser Voraussetzung eines vorgegebenen Zweckes für jeden Einzelnen und somit auch für alle zusammen bricht die neuzeitliche Weltauffassung. Dem

neuen Verständnis der Naturwissenschaften zufolge sind in der Welt nur mehr zielblinde Naturgesetze und keine Zweckmäßigkeiten wirksam. Einzig der Mensch kann nicht umhin, sich als zwecksetzend zu verstehen; doch dies ergibt nur eine subjektive, keine objektive Teleologie. Alles steht damit auf dem Prüfstand, auch die Annahme, wir könnten nicht anders als gesellig und politisch leben. Warum sollten wir uns überhaupt eine politische Ordnung geben oder gefallen lassen, wenn diese unsere Freiheiten doch notwendig begrenzt?

Mit dieser Frage begann Thomas Hobbes, der vielleicht als Erster das radikalisierte Verantwortungsverständnis des neuzeitlichen Menschen artikulierte (vgl. Collins 1989). Hobbes erkannte keine natürliche Zweckbestimmung des Menschen, abgesehen von dessen Selbsterhaltung, mehr an. Die politische Ordnung könne nur ein aus der Daseinsnot geborenes Kunstprodukt sein. Hobbes versetzte uns, damit wir diese Not nachvollziehen können, gedanklich in einen „Naturzustand“. In ihm hat jeder das Recht auf alles, was ihm zum Überleben und zur Selbstentfaltung erforderlich scheint, und eben deshalb kann das Ergebnis nur ein Krieg aller gegen alle sein. Dieser Zustand ist für jeden Einzelnen unerträglich, weshalb jeder ein rational zwingendes Motiv besitzt, den Naturzustand zu verlassen (Hobbes 1651/1984).

Der Mensch ist kein politisches Lebewesen, welches mit seinem guten Leben immer zugleich eine gute Ordnung anstreben würde. Er muss aber, um dem Sicherheitsdilemma des Naturzustandes zu entgehen, zusammen mit jedem anderen eine zwangsbewehrte Ordnung über sich einsetzen. *Jede* Ordnung ist besser als *keine*, solange sie nur effektiv den Frieden wahrt. Hobbes ordnete die Freiheit und Selbstbestimmung der Menschen konsequent ihrer Sicherheit unter. Er schloss eine Gewaltenteilung aus, denn diese würde den Krieg in die Struktur des Staates einschreiben und die entscheidende Frage, wer das letztendliche Sagen habe (*quis iudicabit?*), bliebe unbeantwortet. Der Souverän müsste außerdem alle Reden und Veröffentlichungen zensieren dürfen, denn der Widerstreit der Meinungen lasse leicht auch den physischen Kampf wiederaufleben. Hobbes war daher kein Demokrat; seine rationale Rekonstruktion des Staates mit Mitteln des methodischen Individualismus bestätigte am ehesten die absolute Monarchie.

Weit weniger beachtet, hat hingegen Baruch de Spinoza aus dem Hobbes'schen Gedankengang freiheitsfreundliche Schlüsse gezogen. Er war wohl der erste neuzeitliche Autor, der die Demokratie, sogar in ihrem klassischen Verständnis, ausdrücklich guthieß. Spinoza nahm nicht nur Partei für die Toleranz, weil eine Vielzahl von Meinungen und Argumenten am ehesten zu vernünftigen

Schlüssen führe. Vor allem verstand er die Freiheit und nicht die Sicherheit als den Endzweck des Staates. Der Vertrag, den die Menschen schon aus Furcht vor dem Tode miteinander schlossen, sollte die Freiheit des Einzelnen nicht vernichten, sondern so weit wie möglich erhalten: „Denn bei ihr [der Demokratie; B. L.] überträgt niemand sein Recht derart auf einen anderen, daß er selbst fortan nicht mehr zu Rate gezogen wird; vielmehr überträgt er es auf die Mehrheit der gesamten Gesellschaft, von der er selbst ein Teil ist. Auf diese Weise bleiben alle gleich, wie sie es vorher im Naturzustand waren.“ (Spinoza 1670/1994, 240).

Spinoza nahm damit die vielzitierte Aufgabenstellung Rousseaus vorweg: „Finde eine Form des Zusammenschlusses, die mit ihrer ganzen Kraft die Person und das Vermögen jedes einzelnen Mitglieds verteidigt und schützt und durch die doch jeder, indem er sich mit allen vereinigt, nur sich selbst gehorcht und genauso frei bleibt wie zuvor“ (Rousseau 1762/1986, 17). Anders als Rousseau sieht Spinoza allerdings keinerlei Teilung der Gewalten vor. Sein demokratischer Souverän ist ebenso ungeteilt und ungebunden wie schon der hobbes'sche.

Für die allmähliche Durchsetzung der Demokratie in der Moderne ist aber ohnedies die vertragstheoretische *Methode* der Ordnungsbegründung wichtiger als die besonderen Ordnungsvorstellungen, auf welche die Vertragstheoretiker sie jeweils zuschnitten. Am Anfang steht stets ein Zustand ganz ohne politische Ordnung. Damit wird deutlich, dass diese sich nicht (normativ-ontologisch) von selbst versteht, sondern der Rechtfertigung bedarf. Für deren Gelingen wiederum sind die rationalen Interessen oder das vernünftige Wollen der Menschen maßgeblich. Die Menschen *konstruieren* eine Ordnung nach ihren selbst verantworteten Zwecken. In diesem radikalisierten Verständnis innerweltlicher Verantwortung besteht der wichtigste Beitrag des neuzeitlichen Vertragsdenkens zum entstehenden demokratischen Bewusstsein der Moderne.

6. Die Revolution der Menschenrechte

Spinoza und Rousseau stellten sich das gesetzgebende Volk als ungeteilt und absolut souverän vor: Nichts und niemand stünde über ihm, alle allgemeinen Normen wären sein eigenes Werk. Darum behalte auch niemand, indem er sich mit allen anderen zum Volk vereinige, irgendwelche natürlichen Rechte gegen die Mehrheit zurück. Die Entäußerung an das Volksganze, so schrieb Rousseau, bedeute eine *aliénation totale*: Alle müssten gleichzeitig ihre natürlichen Ansprüche an das Gemeinwesen abtreten, um sie von diesem in gesetzlicher Gestalt verwandelt zurückzuerhalten.

Verwandeln sollten sich auch die Menschen selbst: Aus eigeninteressierten und auf sozialen Abstand bedachten Bourgeois müssten gemeinwohlorientierte Citoyens werden, die sich vorbehaltlos mit ihrem Gemeinwesen identifizierten. Doch damit nahm Rousseau die Unvertretbarkeit des Einzelnen nicht ernst genug. Diese zu schützen und auch gegen mögliche Mehrheiten institutionell zur Geltung zu bringen, ist ein zentraler Zweck der Menschenrechte, als deren Begründer ein anderer Vertragstheoretiker, John Locke (Locke 1689/1983), gilt.

Locke band die legitime Autorität des Staates an die ausdrückliche oder zumindest stillschweigende Zustimmung der Menschen (dazu Simmons 1993). Diese besäßen schon vor jeder politischen Vereinigung unveräußerliche Rechte; und sie würden eine zwangsbewehrte Ordnung nur akzeptieren, soweit sie ihnen erforderlich schiene, ihre natürlichen Rechte zu wahren. Zweck des Staates sei die Sicherung des Eigentums (*property*) durch unparteiische Streitschlichtung, wobei Locke unter „Eigentum“ nicht nur die äußere Habe verstand, sondern auch Leben und Freiheit: Das erste Eigentum sei das des einzelnen Menschen über sich selbst im Gegensatz zu Sklaverei, Leibeigenschaft oder Hörigkeit. Gleichwohl war Lockes spezielle Vorstellung der Menschenrechte vor allem auf das Sicherheitsinteresse eines Besitzbürgertums zugeschnitten. Sie sollten vor allem die „negative“ Freiheit des Einzelnen gegen willkürliche Übergriffe staatlicher und auch privater Akteure schützen. Soziale Anspruchsrechte, die auch die Schwächsten zum Gebrauch und Genuss ihrer verbrieften Rechte befähigen würden, gehen aus Lockes naturrechtlicher Begründung nicht hervor.

Doch diese Besonderheit von Lockes Lesart der Menschenrechte sollte nicht davon ablenken, dass die allgemeine Idee das Verständnis politischer Legitimität auf eine neue Basis stellte, indem sie das *Gleichheitsverständnis* umwälzte. Jeder einzelne Mensch kann nun prinzipiell gegen jeden anderen gültige Ansprüche erheben, einfach weil er ein Mensch ist. Damit war auch nicht nur eine Gleichheit in bloß einer Hinsicht, etwa der Gottesebenbildlichkeit oder des Priestertums aller Gläubigen, gemeint. Die menschenrechtliche Gleichheit richtete sich vielmehr gegen sämtliche angeblich angeborenen Vorrechte und Privilegien (vgl. Menke/Pollmann 2007, 156 ff.). Sie trieb alle bloß partikularen Vorstellungen von wahren Menschsein über sich hinaus; Sklaven, Frauen, ethnische und andere Minderheiten konnten nunmehr gegen ihren Ausschluss oder ihre Benachteiligung im Namen des gemeinsamen Menschseins aufbegehren. Alle Menschen müssten einander auf Augenhöhe begegnen, niemand dürfe einer fremden Willkür unterworfen sein.

Das menschenrechtliche Ideal einer Gesellschaft der Gleichen sollte, vermittelt über viele Kämpfe, auch das Verständnis der *Inklusivität* von Demokra-

tien sowie deren Sichtweise ihrer sozialen Umwelt verändern. Wir würden heute keinen Staat mehr als demokratisch gelten lassen, in dem nicht alle erwachsenen und normativ zurechnungsfähigen Mitglieder gleich welchen Geschlechts auch gleiche politische Rechte besäßen. Ebenso disqualifiziert dies alle radikal partikularistischen Auffassungen von den Außenbeziehungen der Demokratien. Die alten Griechen glaubten sich noch von Barbaren umgeben, die von Natur aus zur Demokratie ungeeignet seien. Die menschenrechtliche Gleichheit entzieht diesem Partikularismus den Boden. Sie lässt allenfalls noch Raum für die (anmaßende) Idee, andere Völker zum Gebrauch der Menschenrechte erziehen zu müssen.

Damit ist nicht gesagt, dass die Menschenrechte nur in einer Weltrepublik zur Geltung gelangen könnten. Sie sind ganz im Gegenteil zunächst im Rahmen partikularer, an ganz bestimmte Orte und Gemeinwesen gebundener Befreiungsbestrebungen politisch proklamiert worden. Zuerst beriefen sich auf sie die 13 nordamerikanischen Kolonien in ihrem Kampf gegen die britische Krone. Wenige Jahrzehnte später sollten sie den revolutionären Anspruch des Dritten Standes beglaubigen, alleiniger Vertreter der französischen Nation zu sein. Die erste Gestalt, welche die Menschenrechte annahm, war daher das Bürgerrecht (das sowohl Abwehr- und Prozessrechte als auch Rechte auf politische Mitwirkung einschloss).

Dennoch war auch die Wiederkehr der menschenrechtlichen Ansprüche an immer neuen Orten der Erde kein Zufall. Sie wirkt vielmehr folgerichtig im Lichte des universalistischen Geltungsanspruchs, der mit den Menschenrechten im Raum steht. Die neue Legitimationsgrundlage politischer Herrschaft war mit einer grundsätzlichen Begrenzung nur auf einige Staaten normativ nicht vereinbar. Auch die Bürgerrechte gingen insofern alle an, als jeder Mensch ein Recht auf sie besitze. Sie sollten Bürger*innen zukommen, *weil* sie Menschen sind, und Menschen, *soweit* sie Bürger*innen sind. Die Menschenrechte fundieren demnach die Rechte von Bürger*innen und transzendieren sie zugleich. Und im Maße der Entstehung grenzüberschreitender Herrschaftsverhältnisse wird damit auch die Demokratie über ihre nationalstaatlichen Grenzen hinausgetrieben.

7. Der Repräsentationsgedanke und die Versöhnung von Demokratie und Flächenstaaten

Noch ein letzter Schritt fehlt, um die Wandlung im Demokratieverständnis von der Antike bis zur Moderne zu begreifen. Die heutigen Demokratien sind in so gut wie allen Hinsichten und auf so gut wie allen Stufen repräsentative Ordnun-

gen. Dafür gibt es einen einfachen Grund: Sie sind zu groß und umfassen zu viele Menschen, als dass alle direkt an der Gesetzgebung teilnehmen könnten. Die klassische und noch bei Rousseau zu findende Vorstellung von der Versammlung des ganzen Volkes verhinderte die Übertragung des demokratischen Gedankens auf die modernen Flächenstaaten.

Die Idee der Repräsentation selbst war indes nicht neu. Sie spielte etwa in Gestalt der politischen Vertretung von Ständen schon in der Feudalgesellschaft eine Rolle und auch Montesquieu sollte sie im Rahmen seines Mischverfassungsmodells vorsehen. Doch der Begriff der „Volkssouveränität“ schien zu verlangen, dass tatsächlich alle als Gleiche an der Gesetzgebung mitwirkten. In dieser entscheidenden, legislativen Hinsicht verträgt die Autonomie des Volkes Rousseau zufolge keinerlei Vertretung. Damit aber bleibt auch dessen Neube-gründung der Demokratie an den Boden kleiner, überschaubarer Gemeinwesen gebunden.

Umso erstaunlicher ist, dass sich Rousseau gleichwohl Gedanken über die beste Verfassungsform für größere politische Gebilde wie Polen machen sollte (Rousseau 1771/1989). Er sah sich dabei zu dem Zugeständnis gezwungen, dass Abgeordnete *für das Volk* gesetzgebend tätig werden müssten. Doch band er diese zweitbeste Lösung an die Bedingung einer Umwandlung Polens in eine Föderation mit möglichst kleinen und homogenen Teilrepubliken. Jede Unter-einheit sollte in kurzen Abständen sogenannte Landboten wählen und mit bindenden Anweisungen versehen in den Reichstag entsenden. Nach ihrer Rückkehr müssten sich die Abgeordneten vor der Wählerschaft rechtfertigen, um nur im Falle allgemeiner Zufriedenheit für eine Wiederwahl infrage zu kommen.

Jährliche Wahlen, bindende Anweisungen und die Möglichkeit der Abberufung sollten auch nach Ansicht der nordamerikanischen *Anti-Federalists* das unvermeidliche Maß an Vertretung mit der Souveränität des ganzen Volkes versöhnen (Storing 1981). Die Anti-Federalists waren eine Gruppe anonymer Autoren, die in den Streit um eine nachrevolutionäre Verfassung für die 13 vormaligen Kolonien eingriffen. Sie wandten sich gegen den Verfassungsentwurf von Pennsylvania, der eine relativ starke Bundesregierung vorsah, und verteidigten die Souveränität der 13 Republiken. Auch die Anti-Federalists sahen ein, dass bereits die einzelnen Republiken für eine direkte Selbstgesetzgebung des Volkes zu groß seien. Die Abgeordneten sollten aber so genau wie möglich die Zusammensetzung und das Wollen des ganzen Volkes widerspiegeln; und dieses sollte seine Abgeordneten kennen, kontrollieren und abberufen können (dazu Jörke 2019, 71–80).

Rousseau und die Anti-Federalists vertraten somit eine Mittelposition im Streit um die Vereinbarkeit von Volkssouveränität und Vertretung. Sie räumten die Unvermeidlichkeit einer gewissen Verantwortungsdelegation für die Gesetzgebung in größeren Gemeinwesen ein, begrenzten sie aber vor allem durch das imperative Mandat. Eine echte Repräsentation mit freiem Mandat der Gewählten wollten sie weiterhin nicht zulassen. Damit aber blieben auch ihre Vorstellungen von republikanischer Freiheit an überschaubare Gemeinwesen mit einem geringen Grad an innerer Differenzierung gebunden. Große Staaten, so der weiterhin geltende Gemeinplatz, könnten nur despotisch oder jedenfalls um den Preis verselbstständigter Eliten und entfremdeter Volksmassen regiert werden. Mit dieser scheinbaren Selbstverständlichkeit brachen hingegen die *Federalists*, die den Verfassungsentwurf von Pennsylvania gegen die klassisch-republikanische Kritik verteidigten (Hamilton/Madison/Jay 1788/1994).

Der spätere US-Präsident James Madison drehte in dem berühmten Federalist-Artikel Nr. 10 die damals übliche Argumentation sogar um: Nicht in kleinen, sondern in größeren Staaten sei die republikanische Freiheit am besten aufgehoben. Sein zentrales Argument beginnt mit der Befürchtung, dass die Volksherrschaft in eine Tyrannei der Mehrheit ausarte. Zugleich sei es illusorisch, die zahlreichen Gegensätze der Interessen und Überzeugungen in modernen Gesellschaften ausräumen zu wollen; sie sollten stattdessen für eine Sicherung der individuellen Freiheit und für das Gemeinwohl genutzt werden. Dies sei in größeren Staaten am ehesten möglich, weil sich darin verschiedene Konfliktlinien überkreuzten und es der Mehrheit auch schwerer falle, ihre Handlungsvorhaben auf Kosten von Minderheiten zu koordinieren. Der unvermeidliche Pluralismus in einer größeren Gesellschaft ergänzt demnach die institutionellen *checks and balances* zu einem Bollwerk der Freiheit gegen die gleichmacherischen Bestrebungen einmütiger Mehrheiten. Die wahre Republik, so die *Federalists*, sei ein Repräsentativsystem mit freiem Mandat der Abgeordneten, die Gesetze für ein vergleichsweise großes und differenziertes Gemeinwesen erließen.

Sogar der Gedanke einer verantwortlichen Elitenherrschaft schien jetzt mit der demokratischen Gleichheit aller vereinbar zu sein. Gewiss sollte man dabei nicht übersehen, dass die *Federalists*, wenn sie vor einer Tyrannei der Mehrheit warnten, nicht zuletzt an die Sicherung der Interessen großer Eigentümer dachten, zu denen sie selbst gehörten. Aber ungeachtet aller Ideologiekritik ist klar, dass die sozialen Voraussetzungen für eine direkte Demokratie in modernen Gesellschaften weniger denn je bestehen und sich auch nur um den Preis gewaltsamer Regressionen wiederherstellen ließen. Die demokratische Idee konnte nur durch tiefgreifende Veränderungen zur vorherrschenden Ordnungsvorstellung

in der Gegenwart werden. Ob sie auch noch den Übergang in die postnationale Konstellation und die innere und äußere Herausforderung durch Populismus und Autoritarismus überstehen wird, das ist eine Frage, die nicht die Ideengeschichte beantworten kann, weil sie uns mit unserer eigenen Verantwortung konfrontiert.

Das Handbuch Demokratie bietet eine umfassende Einordnung des demokratischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. Es erörtert die Ideengeschichte der Demokratie und den Einfluss der Europäischen Union auf die Demokratie der Bundesrepublik.

Dabei werden theoretische Grundlagen ebenso berücksichtigt wie aktuelle Herausforderungen. Was macht das Demokratiemodell der Bundesrepublik Deutschland im Vergleich zu anderen Typen moderner Demokratie aus? Wie kann Demokratie aussehen – in Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft?

Das Handbuch ermöglicht das gezielte und systematische Erschließen einzelner Themenfelder mit Fokus auf zentralen Begriffen und Kernkonzepten. Das Buch ist ein Muss für alle, die unsere Demokratie verteidigen wollen. Denn nur wer sie versteht, kann sie verteidigen.

Autorinnen und Autoren:

Frank Decker, Ray Hebestreit, Christoph Held, Everhard Holtmann, Dirk Jörke, Uwe Jun, Ulrike Klinger, Sascha Kneip, Karl-Rudolf Korte, Andreas Kost, Bernd Ladwig, Franziska Martinsen, Peter Massing, Wolfgang Merkel, Sybille Münch, Marion Reiser, Emanuel Richter, Helmar Schöne, Marcel Solar



ZpB Zentralen für
politische Bildung