

BRENN
PUNKT **P**LITIK



Gert Pickel/Susanne Pickel

Demokratie

Kohlhammer

Kohlhammer

Brennpunkt Politik

Herausgegeben von Dr. Martin Große Hüttmann, Dr. Anna Meine, Prof. Dr. Gisela Riescher, Prof. Dr. Reinhold Weber

Die Autor:innen



Prof. Dr. Gert Pickel lehrt Religionssoziologie an der Universität Leipzig. Er ist stellvertretender Sprecher des Kompetenzzentrums für Rechtsextremismus- und Demokratieforschung, Co-Leiter des Leipziger Standortes des Forschungsinstitutes Gesellschaftlicher Zusammenhalt und Mitbegründer des Arbeitskreises Demokratieforschung in der Deutschen Vereinigung für Politikwissenschaft. Er untersucht demokratische politische Kulturen und deren Stabilität sowie antidemokratische Vorurteile und Rassismen.



Prof. Dr. Susanne Pickel lehrt Vergleichende Politikwissenschaft an der Universität Duisburg-Essen. Sie ist Konsortialleiterin des BMBF-Verbundprojektes »Radikaler Islam – Radikaler Antiislam« (RIRA) und derzeit Sprecherin des Arbeitskreises Demokratieforschung der Deutschen Vereinigung für Politikwissenschaft. Ihre zentralen Forschungsthemen sind Fragen nach der Messbarkeit von Demokratie, dem Demokratieverständnis und der politischen Kulturforschung.

Gert Pickel/Susanne Pickel

Demokratie

Verlag W. Kohlhammer

Dieses Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwendung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechts ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und für die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Warenbezeichnungen, Handelsnamen und sonstigen Kennzeichen in diesem Buch berechtigt nicht zu der Annahme, dass diese von jedermann frei benutzt werden dürfen. Vielmehr kann es sich auch dann um eingetragene Warenzeichen oder sonstige geschützte Kennzeichen handeln, wenn sie nicht eigens als solche gekennzeichnet sind.

Es konnten nicht alle Rechtsinhaber von Abbildungen ermittelt werden. Sollte dem Verlag gegenüber der Nachweis der Rechtsinhaberschaft geführt werden, wird das branchenübliche Honorar nachträglich gezahlt.

Dieses Werk enthält Hinweise/Links zu externen Websites Dritter, auf deren Inhalt der Verlag keinen Einfluss hat und die der Haftung der jeweiligen Seitenanbieter oder -betreiber unterliegen. Zum Zeitpunkt der Verlinkung wurden die externen Websites auf mögliche Rechtsverstöße überprüft und dabei keine Rechtsverletzung festgestellt. Ohne konkrete Hinweise auf eine solche Rechtsverletzung ist eine permanente inhaltliche Kontrolle der verlinkten Seiten nicht zumutbar. Sollten jedoch Rechtsverletzungen bekannt werden, werden die betroffenen externen Links soweit möglich unverzüglich entfernt.

Umschlagabbildung: Ausschnitt aus Marial Raysse: *High Voltage Painting* (1965).

1. Auflage 2022

Alle Rechte vorbehalten

© W. Kohlhammer GmbH, Stuttgart

Gesamtherstellung: W. Kohlhammer GmbH, Stuttgart

Print:

ISBN 978-3-17-032811-2

E-Book-Formate:

pdf: ISBN 978-3-17-032812-9

epub: ISBN 978-3-17-032813-6

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung: Was ist eine Demokratie und warum lohnt sich die Beschäftigung mit ihr?	9
2	Demokratietheorien der Gegenwart	13
2.1	Erste Verortungen von Demokratie	13
2.2	Liberal, sozialistisch, republikanisch? Demokratierichtungen im Widerstreit	17
2.3	Demokratie als Konkurrenz – Elitentheoretische Ansätze	24
2.4	Demokratie als Beteiligung – Partizipatorische und feministische Ansätze	29
2.5	Polyarchie – Demokratie als Bündel von Prinzipien	32
2.6	Fazit – Demokratische Vielfalt und Vielfalt der Ansprüche an Demokratie	36
3	Was ist Demokratie? Demokratieverständnis und alternative Herrschaftsformen	40
3.1	Bestandteile der Demokratie: Freiheit, Gleichheit, Partizipation und Kontrolle?	40
3.2	Die Opponenten der Demokratie: Autokratien und totalitäre Herrschaft	45
3.3	Defekte Demokratien und hybride Regime	53
3.4	Das Demokratieverständnis der Bürger:innen	57
3.5	Fazit – Was ist eine Demokratie, auch in den Augen der Bürger:innen?	67

4	Die Ausbreitung der Demokratie	71
4.1	Entstehungsmomente der Demokratie	71
4.2	Die Expansion der Demokratie nach 1945	79
4.3	Viele Wege führen zur Demokratie? Transformation und Transition zur Demokratie ...	82
4.4	Aktuelle Entwicklungen – Demokratie zwischen Erfolgsgeschichte und Regression	85
4.5	Fazit – Demokratisierung, Transformation und Transition	88
5	Demokratie als Organisationsform: Wie sieht demokratische Machtverteilung aus?	91
5.1	Organisationsformen und Organisationsprinzipien der Demokratie – eine Übersicht	91
5.2	Organisationsformen der Demokratie: Direkte vs. repräsentative Demokratie	93
5.3	Ordnungsprinzip 1 – Regierungssysteme: Parlamentarische versus präsidentielle Demokratie	97
5.4	Ordnungsprinzip 2 – Konfliktregelung: Proporz-, Konkordanz- oder Verhandlungsdemokratie vs. Konkurrenzdemokratie	104
5.5	Ordnungsprinzip 3 – Organisation der Macht- verteilung: Konsensdemokratie versus Mehrheitsdemokratie	106
5.6	Machtverteilung extrem – Die Blockade der Veto-Spieler	110
5.7	Fazit – Organisation der Demokratie	111
6	Demokratiemessung	114
6.1	Kann man Demokratie überhaupt messen? Konzepte der Demokratiemessung	144
6.2	Instrumente der Demokratiemessung	118
6.3	Freedom House als Beispiel einer System- bestimmung mit Qualitätsabstufungen	129
6.4	Nur ein wenig demokratisch? Unterschiede im Grad und in der Qualität von Demokratie	135

6.5	Fazit – Demokratiemessung als Unterscheidungs- hilfe	139
7	Fazit: Demokratie als Leitbezug moderner politikwissenschaftlicher Forschung	142
	Literatur	145
	Abbildungsverzeichnis	158

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Weiterführende Literatur

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

2 Demokratietheorien der Gegenwart

2.1 Erste Verortungen von Demokratie

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

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

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

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

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

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

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

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

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