



Brennpunkt Politik

Gert Pickel/Susanne Pickel

# Die Bürger in der Demokratie

**Kohlhammer**

**Kohlhammer**

## Brennpunkt Politik

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

Eine Übersicht aller lieferbaren und im Buchhandel angekündigten Bände der Reihe finden Sie unter:



<https://shop.kohlhammer.de/brennpunkt-politik>

### 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.



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

Gert Pickel/Susanne Pickel

# **Die Bürger in der 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.

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: Kapitell der Nikolaisäule (nach dem Entwurf von Andreas Stötzner, realisiert von Markus Gläser). Die Säule vor der Leipziger Nikolaikirche erinnert an die friedliche Revolution im Herbst 1989 (Foto: Susanne Pickel).

1. Auflage 2023

Alle Rechte vorbehalten

© W. Kohlhammer GmbH, Stuttgart

Gesamtherstellung: W. Kohlhammer GmbH, Stuttgart

Print:

ISBN 978-3-17-040960-6

E-Book-Formate:

pdf: ISBN 978-3-17-040961-3

epub: ISBN 978-3-17-040962-0

# Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Einleitung: Die Bürger:innen in der Demokratie</b> .....	<b>9</b>
<b>2</b>	<b>Die Genese der Demokratie</b> .....	<b>12</b>
2.1	Bürger:innen in der Entstehungsgeschichte der Demokratie .....	12
2.2	Notwendigkeit zum Vertrag: Die Aufwertung der Bürger:innen im Staat .....	16
2.3	Fazit – Demokratie als zu organisierende Volksherrschaft .....	22
<b>3</b>	<b>Politische Kultur und Legitimität</b> .....	<b>25</b>
3.1	Die Erforschung politischer Einstellungen .....	25
3.2	Politische Kultur: Die zentralen Konzepte .....	30
3.2.1	Die Civic-Culture-Typologie .....	30
3.2.2	Legitimität und Effektivität – zwei Seiten der politischen Orientierungen .....	36
3.2.3	Diffuse und spezifische politische Unterstützung .....	38
3.2.4	Demokratieverständnis und politische Kultur	40
3.3	Politische Kultur im internationalen Vergleich .....	44
3.4	Fazit – Eine demokratische politische Kultur als Kern einer Demokratie .....	52
<b>4</b>	<b>Politische Partizipation</b> .....	<b>55</b>
4.1	Beteiligung als zentrales Demokratieelement .....	55
4.2	Wahlen .....	57
4.3	Parteien .....	61

4.4	Politische Beteiligung .....	68
4.5	Fazit – Von der Parteiendemokratie zur Demokratie der Bürger:innen? .....	75
<b>5</b>	<b>Sozialkapital und gesellschaftlicher Zusammenhalt ....</b>	<b>78</b>
5.1	Der Kitt der Demokratie? .....	78
5.2	Das Konzept des Sozialkapitals .....	80
5.3	Gesellschaftlicher Zusammenhalt: neues Modewort oder Perspektive? .....	85
5.4	Fazit – Sozialkapital, Solidarität und Zusammenhalt als Brücken der Demokratie .....	88
<b>6</b>	<b>Postdemokratie und Populismus: Das Ende der liberalen Demokratie? .....</b>	<b>92</b>
6.1	Immer noch zu wenig Demokratie? Postdemokratie und demokratische Defizite .....	92
6.2	Darf es weniger Elite sein? Die Herausforderung des Populismus .....	97
6.3	Vorurteile und Rassismus als Brücken antidemokratischer Vorstellungen .....	104
6.3.1	Konzepte und Definitionen .....	104
6.3.2	Die Verteilung von Vorurteilen in der deutschen Bevölkerung .....	111
6.4	Demokratie, aber bitte gelenkt? Inanspruchnahme von Demokratie .....	119
6.5	Fazit – Gefahrenlagen der Demokratie: Populismus und Postdemokratie .....	122
<b>7</b>	<b>Deliberation in Bürgerräten: Die Antwort auf die Krisenerscheinungen? .....</b>	<b>126</b>
7.1	Deliberative Ideen .....	126
7.2	Bürgerräte und Deliberation als Respektsbezeugung vor den Bürger:innen .....	130
7.3	Was sind Bürgerräte? .....	131
7.4	Fazit – Beteiligung der Bürger:innen als Zukunftsmodell .....	142

<b>8</b>	<b>Fazit: Bürger:innen, die wichtigste Ressource der Demokratie .....</b>	<b>144</b>
<b>9</b>	<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>146</b>



# 1 Einleitung: Die Bürger:innen in der Demokratie

Eine Demokratie ohne Bürger:innen<sup>1</sup> ist keine Demokratie. Mit diesem Satz allein kann man deutlich machen, warum den Bürger:innen in einer Demokratie so viel Bedeutung zukommt. Die Demokratie als Staatsform baut nicht nur zentral auf die Vertretung des Volkes und seiner Bürger:innen auf, sondern unterscheidet sich genau durch diese Zuweisung der Entscheidungskraft an die Bürger:innen von anderen Staatsformen. Doch gerade diese Unterscheidung wurde in den letzten Jahrzehnten teilweise verwischt, ignoriert oder die Grenzen wurden verschoben. Dies kumulierte in der Aussage Wladimir Putins, der auch Russland als Demokratie, aber eben als »gelenkte Demokratie«, bezeichnete. Manch andere:r Politiker:in, wie zum Beispiel Victor Orban, nahm solche Überlegungen im Konzept seiner »illiberalen Demokratie« gerne auf. Demokratie bedeutet Freiheit, politische Gleichheit und politische Kontrolle und ein Selbstbestimmungsrecht der Völker – und in der Realität auch, dass Demokratien gegeneinander keine Kriege führen. Man gesteht den anderen Staaten zu, was man selbst anstrebt: Eine freie Wahl der Bündnisse, denen man sich anschließt, und das Streben nach einem Leben in Frieden und Wohlstand. Wie wenig die Vorstellungen Putins mit Demokratie zu tun haben, zeigt sich jetzt in der Vehemenz eines Angriffskrieges. Aber bereits die Einschränkung der Pressefreiheit, der Fairness von Wahlen oder freier Tätigkeit von zivilgesellschaftlichen Organisationen machen eine Entfernung von der

---

1 Das vorliegende Buch ist konsequent unter Einbezug aller Geschlechtsidentitäten geschrieben. Dies wird durch die Nutzung des Doppelpunktes zum Ausdruck gebracht. Werden gezielt männlich oder weibliche Formen verwendet, ist dies explizit begründet.

Idee und auch der Realität einer Demokratie sichtbar – nicht nur in Russland und Ungarn.

Auffällig ist in allen diesen Fällen, dass nicht nur die Demokratien, sondern auch hybride Regime, selbst Autokratien, einen beachtlichen Aufwand treiben, um sich der Zustimmung und Anerkennung durch die Bürger:innen zu versichern – sei es die Kontrolle der Presse, sei es eine ausgebaute Propagandaabteilung oder die Selbstinszenierung als diejenigen, die »das Volk« retten. Nun ist in der Regel die Zustimmung der Bürger:innen preisgünstiger als Repression. Da lohnt sich also ein Investment. Aber es wird auch deutlich: Selbst in autoritären Regimen, kommt der Legitimität der Regierenden durch die Zustimmung der Bevölkerung große Bedeutung zu (G. Pickel 2015). Dies trifft natürlich in noch stärkerem Maße auf Demokratien zu. Um zu überleben, ist es für sie notwendig, die grundsätzliche Zustimmung der Bürger:innen zu erhalten. Die politische Kultur, also die gesammelten Einstellungen der Bürger:innen, sollte sich nicht zu stark von der etablierten politischen Struktur unterscheiden. Ist dies der Fall, besteht das Risiko eines Regime- oder gar Systemwandels. Deshalb ist es wichtig zu wissen, was Bürger:innen unter Demokratie verstehen und inwieweit sie bereit sind, sich für die Demokratie zu engagieren. Dies umfasst politische Partizipation genauso wie zivilgesellschaftliches Engagement.

Nun ist selbst in liberalen Demokratien die Freiheit der Bürger:innen, sich zu engagieren, nie ganz unbeschränkt. Einerseits wird eine Beteiligung erwartet – von »der Politik«, aber auch die Bürger:innen untereinander erwarten, dass sich ihre Mitbürger:innen in politischen Prozessen engagieren. Gleichzeitig sind sie natürlich auch Entscheidungen der Regierung unterworfen. Mit den Mechanismen, mit denen in repräsentativen Demokratien die Macht des Volkssouveräns an die Volksvertreter:innen delegiert wird, sind viele Bürger:innen wiederum unzufrieden. Deshalb werden deliberative Verfahren diskutiert und eine Erweiterung der Bürgerbeteiligung eingefordert. Damit verbunden ist bei vielen Bürger:innen auch der Wunsch nach einem anderen Verständnis von Demokratie, nicht mehr nur im Sinne von Wahlen und Weitergabe der Macht, sondern im Sinne von eigener Gestaltung durch die Bürger:innen. Einen Wunsch nach Veränderung haben freilich nicht nur Bürger:innen, die ein mehr an Beteiligung und Demokratie

fordern, sondern auch Personengruppen, die einen fundamentalen Wandel des politischen Systems herbeisehnen. So kann die Debatte um eine mögliche »Postdemokratie« (Crouch 2000) nicht nur in einer stärkeren Kontrolle der Regierenden durch die Bürger:innen und einer stärkeren Beteiligung münden, sondern auch in der Durchsetzung von rechtsextremen und rechtspopulistischen Kräften.<sup>2</sup> Vehikel hierzu ist die Aktivierung bestehender Vorurteile in der Bevölkerung, die immer wieder in rassistische Diskriminierung bis offenen Rassismus mündet.

All diese Punkte werden im vorliegenden Buch behandelt. Das Buch ist konzipiert als kompaktes Basiswerk für verschiedene Lehrveranstaltungen, die sich mit Demokratie im Allgemeinen und mit Problemen von Demokratien im Besonderen auseinandersetzen. Konzeptionell schließt es an die grundlegenden Überlegungen zur institutionellen Konzeption und zur Messung von Demokratie in unserem Anfang 2022 in *Brennpunkt Politik* erschienenen Buch *Demokratie* an und erweitert dessen Argumentation nun um die Prozesse und die Bedeutung der Bürger:innen. Zielpublikum sind insbesondere Bachelor-Studierende der Politikwissenschaft sowie Lehramtsstudierende, speziell in den Gebieten Politisches System der Bundesrepublik Deutschland und in der Vergleichenden Politikwissenschaft. Sie soll es in die Lage versetzen, eigenständig Fragestellungen zum Thema Demokratie erarbeiten und bearbeiten zu können. Wir danken den vielen Studierenden der letzten Jahrzehnte, die uns in Lehrveranstaltungen an der Universität Leipzig und der Universität Duisburg-Essen nützliche Hinweise und Erkenntnisse hinsichtlich der Gestaltung und Darstellung dieses Buches gegeben haben, sei es beabsichtigt oder unbeabsichtigt.

---

2 Wobei die Frage hier offen bleibt, ob es sich bei Rechtsextremismus und Rechtspopulismus nicht nur Varianten einer extrem rechten Positionierung handelt (Mudde 2019).

## 2 Die Genese der Demokratie

### 2.1 Bürger:innen in den Anfängen demokratischen Denkens

Unzweifelhaft liegt der Ausgangspunkt der Auseinandersetzung mit Demokratie und der Ursprung einer mit Rechten und Pflichten ausgestatteten Bürgerschaft in der Antike. Nach ersten Nennungen bei Herodot können Platon und Aristoteles als die Urväter der Auseinandersetzung mit der Demokratie als Staatsform angesehen werden. *Demokratia* war im Denken der antiken Griechen allerdings *eine* Staatsverfassung unter mehreren möglichen (Schmidt 2019: 2). Vor allem zeichnete sie sich durch ein Mehr an Beteiligung und Macht der Untertanen im Staatsgebilde aus, welches den Weg zum Verständnis als Bürger öffnete. Die *Demokratia* wies in Athen dem Volk (*demos*) die direkte und unmittelbar auszuübende Macht (*kratos*) und das Recht der Gesetzgebung in der Polis zu (Vorländer 2010: 14; auch Brodocz/Schaal 2015). Damit stand sie im Gegensatz z. B. zur hierarchischen Machtverteilung der Monarchie oder Diktatur. Vor allem waren es Volksversammlungen, die dem *demos* Einfluss auf den Staat ermöglichten. Aber auch die Vergabe wichtiger Ämter im Staat erfolgt durch ausgewählte Vertreter des Volkes. Gelegentlich kam auch das Los zum Zug, um Volksvertreter auszuwählen und Ämter zu besetzen, womit Patronage und Vetternwirtschaft am besten verhindert werden konnten.

Allerdings darf man die Beteiligung im antiken Griechenland auch nicht zu inklusiv denken. So war sehr genau festgelegt, wer mitbestimmen durfte. Der Status des »Bürgers« beruhte nicht nur auf dem Wohnsitz oder der Zugehörigkeit zur attischen Stadtgesellschaft sowie auf

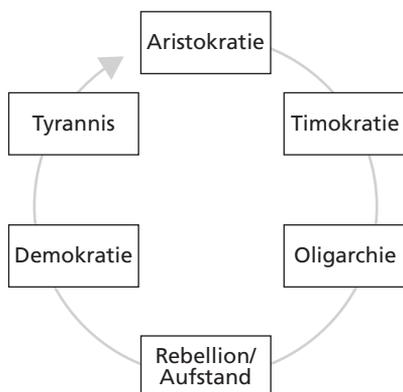
dem Zufall, ein Mann zu sein, sondern vor allem auf hinreichenden finanziellen Möglichkeiten:

»[D]er beste Staat wird den Handwerker nicht zum Bürger machen. Falls aber auch dieser Bürger ist, dann muss man sagen, dass die herausragende Qualität der Bürger, wie wir sie bestimmt haben, nicht jeder Bürger besitzt, und nicht einmal einer, der (lediglich den Vorzug hat,) frei geboren zu sein, sondern nur diejenigen, die von der Ausübung lebensnotwendiger Arbeiten befreit sind. Unter ihnen sind diejenigen Sklaven, die mit solchen notwendigen Tätigkeiten einem einzigen Herrn dienen, dagegen diejenigen, die der Allgemeinheit zu Diensten stehen, Handwerker und Tagelöhner. [...] Da es eine größere Anzahl von Verfassungen gibt, muss es auch mehrere Arten des Bürgers geben und besonders des regierenden Bürgers; daher sind in einer bestimmten Verfassung Handwerker und Tagelöhner notwendigerweise Bürger, in anderen ist das jedoche ausgeschlossen, z. B. wenn eine in Kraft ist, die man aristokratisch bezeichnet, in der die politischen Ämter nach persönlich herausragender Qualität und aufgrund eines bestimmten Vorzuges verliehen werden (Aristoteles 2020: 93).

Die Beteiligung an staatlichen Belangen war also stark reglementiert. Zudem konnten Krisenzeiten die Beteiligung des *demos* schnell beenden. In Kriegen z. B. wurde schon mal auf eine Oligarchie oder die autokratische Form einer Tyrannis umgeschwenkt. Zwar sollten diese kurzfristig notwendigen Herrschaftsformen nach Ende der Krisen wieder in eine Demokratie – oder noch besser in eine Politie – zurückgeführt werden, doch das gelang nicht immer. Trotz all dieser Einschränkungen stand die attische Demokratie der räumlich nicht weit von ihr entfernten Militärdiktatur (oder auch Tyrannis) Spartas als Mitbestimmungsmodell diametral gegenüber. Der Ruf der Staatsform Demokratie war allerdings damals nicht der Beste. Teilweise wurde sie als eine Degeneration der Herrschaft, teilweise als Herrschaft des ungebildeten Pöbels angesehen. Das Argument war, dass die Demokratie nicht die dafür qualifizierten Intellektuellen und Denker, sondern den unwissenden Plebs an die Macht brächten.

Das Wunschbild der griechischen Philosophen war die Politie (*politeia*). Platon (428–348 v. Chr.) sah diese als Idealbild einer gemeinwohlorientierten Staatsform. Sie stellt die Gerechtigkeit einer natürlichen Ordnung, welche die natürliche Ungleichheit der Menschen berücksichtigt, einer auf (durch Unwissenheit getragenen) Mehrheitsentscheidung und einem vollständigen Gleichheitsideal gegenüber. »An deren Spitze

stehen für Platon die (weisen) Herrscher bzw. Regenten, gefolgt von den (tapferen) Wachen bzw. Soldaten und schließlich (besonnenen) Handwerkern« (Salzborn 2012: 21). Platons Leitbild waren die »guten« Philosophenherrscher:innen, die dem unfähigen, vom Volk gewählten Herrscher entgegengestellt werden mussten. Platon entwickelte konsequent eine Verfallstheorie der Herrschaftsformen bzw. in seiner Sprache: der Verfassungen (► Abb. 2.1). Sie entwickeln sich von der »guten« Aristokratie (Herrschaft der Tüchtigsten) zu einer durch Korruption geprägten Timokratie (Herrschaft der Reichen), die wiederum eine Oligarchie (Herrschaft der Wenigen) hervorbringt. Die in der Oligarchie stattfindende Zuspitzung der sozialen Verhältnisse zwischen immer reicher werdenden Reichen und weiter verarmenden Gesellschaftsgruppen führt schließlich zu Aufstand und Rebellion, welche die Demokratie hervorbringen. Der Demokratie fehlt aus Platons Sicht aufgrund der nun ausbrechenden Egoismen der Bürger jegliche Funktionstüchtigkeit. Sie zerfällt, um Platz für die Tyrannis zu machen. Der Tyrann wird sogar von den Bürger selbst zur Beseitigung des Chaos gerufen, das die Demokratie angerichtet hat. Idealerweise öffnet er über die Wiederherstellung von Ruhe und Ordnung den Weg zurück in die dem Gemeinwesen angemessene Aristokratie (auch Salzborn 2012: 21).



**Abb. 2.1:** Kreislauf der Herrschaftsformen bei Platon (Quelle: eigene Darstellung).

An diese Überlegungen schließt *Aristoteles* (384–322 v. Chr.) mit einer Mischung aus normativer und empirischer Analyse an. Auch er sieht die Gesellschaftsordnung als ständische Ordnung, in der – quasi gottgegeben – soziale Unterschiede und soziale Ungleichheit existieren. Und individuelle Freiheit gilt nur im Recht, sich der Gemeinschaft – für ihn: dem »gemeinsamen Haus« – anzuschließen. Anders als Platon hat Aristoteles allerdings ein positiveres Menschenbild. Er sieht den Menschen als *zoon politikon*, als zutiefst politisches Wesen, das in seiner ganzen Natur auf die Gemeinschaft und ihre Organisation bezogen ist. Anschließend an die Überlegungen Platons, konstruiert auch Aristoteles eine Lehre von Verfassungen bzw. Herrschaftsformen entlang des Nutzens der Herrschaft und der Beteiligung an der Herrschaft (Münkler/Straßenberger 2016: 93–94). Die Demokratie bezeichnete Aristoteles in seiner sogenannten ersten Staatsformenlehre als verfehlte Variante der Beteiligung Vieler (Schmidt 2019: 15–17). Sie zählt wie die Oligarchie und die Tyrannis zu den schlechten Verfassungen. Ihr steht das schon erwähnte Idealbild einer (guten) Verfassung, die *Politie* gegenüber (► Tab. 2.1). Sie gewährleistet aus seiner Sicht am ehesten eine tragfähige, stabile Staatsstruktur und die Absicherung individueller Rechte in der Bürgerschaft. Wenn nicht die Vernünftigsten, sondern die Vertreter der Armen und Vielen an die Macht kommen, bestünden zumindest zwei Probleme: Zum einen regiere nun der Eigennutz derjenigen, welche die Macht an sich reißen können, gegenüber dem Eintreten für das Gemeinwohl, zum anderen litten die Tüchtigen und Wohlhabenden unter der »Willkürherrschaft« der Armen (Aristoteles 2012: 99). Die begrenzte Akzeptanz von Aristoteles für diese Staatsverfassung beruht auch auf dem Verständnis, dass die Tüchtigen keine Benachteiligung erfahren sollten.

Sowohl bei Platon als auch bei Aristoteles findet sich ein ständisches Denken, das den Zugang zu den »vollständigen Bürgerrechten« auf eine kleine Gruppe an attischen Männern begrenzt. Nicht alle Menschen sind eben Bürger. So traute Aristoteles die intellektuelle Aufgabe der Staatsführung nur wenigen Intellektuellen zu. Da selbst zu guten Zeiten in Athen kaum mehr als 30.000 (freie) Bürger existierten (Frauen, Sklaven, Unfreie und andere Bevölkerungsgruppen waren vom Mitbestimmungsrecht ausgeschlossen), handelte es sich in der attischen Demokra-