

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

HANDBUCH **DEMOKRATIE**



**WOCHEN
SCHAU
VERLAG**

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

HANDBUCH DEMOKRATIE

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

HANDBUCH DEMOKRATIE



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)

Inhalt

I Einleitung

ANDREAS KOST, PETER MASSING, MARION REISER

II Ideengeschichtliche Grundlagen der Demokratie

BERND LADWIG

III Kernbegriffe und theoretische Grundlagen der Demokratie

FRANZISKA MARTINSEN

IV Typen moderner Demokratie

Demokratische und nicht-demokratische Herrschaftsformen

FRANK DECKER

Direkte und repräsentative Demokratie

ANDREAS KOST

Konsens- und Mehrheitsdemokratie

MARCEL SOLAR

Parlamentarische, präsidentielle und semipräsidentielle Regierungsformen

FRANK DECKER

V Das Demokratiemodell der Bundesrepublik Deutschland

Historische Grundlagen

EVERHARD HOLTSMANN

Grundlegende Prinzipien

EVERHARD HOLTSMANN

**Das Institutionengefüge des bundesdeutschen
Regierungssystems**

RAY HEBESTREIT, KARL-RUDOLF KORTE

**Interessen- und Politikvermittlung in der
Demokratie: Zur Rolle von politischen Parteien
und anderen intermediären Organisationen**

UWE JUN

Entscheidungsprozesse im Demokratiemodell

HELMAR SCHÖNE

Die Europäisierung der deutschen Demokratie

EMANUEL RICHTER

**Lokale und regionale Demokratie im deutschen
Mehrebenensystem**

MARION REISER

Demokratie in der Einwanderungsgesellschaft

SYBILLE MÜNCH

VI Die Zukunft der Demokratie

Postdemokratie

CHRISTOPH HELD, DIRK JÖRKE

**Algorithmen, Bots und Trolle: Vom Ende der
demokratischen Öffentlichkeit, wie wir sie kennen**

ULRIKE KLINGER

Demokratie in der Krise?

WOLFGANG MERKEL, SASCHA KNEIP

**VII Der Zusammenhang von Demokratie,
Politikdidaktik und politischer Bildung**

PETER MASSING

VIII Literaturverzeichnis

IX Sachregister

X Autor*innen

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, sodass 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 Nicht-demokratien 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 entscheiden 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“, denen 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 auftauchen. Dabei geht es im aktuellen Demokratieverständnis nicht um ein „Entweder-oder“, sondern um ein „Sowohl-als-auch“, denn direktdemokratische 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 politische 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 Gewaltenteilung, 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 Prozesses 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 demokratiethoretischen 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 demokratiethoretisch 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 uneingelöste 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 Demokratieverfassung. 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 bewerteten. 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 sich 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