

Wolfgang Plasa

Die verkommene Demokratie

Wie man regiert, ohne
sich vom Volk reinreden zu lassen



SACHBUCH

 Springer

Die verkommene Demokratie

Wolfgang Plasa

Die verkommene Demokratie

Wie man regiert, ohne sich
vom Volk reinreden zu lassen

2. Auflage



Springer

Wolfgang Plasa
Berlin, Deutschland

ISBN 978-3-658-49059-1 ISBN 978-3-658-49060-7 (eBook)
<https://doi.org/10.1007/978-3-658-49060-7>

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <https://portal.dnb.de> abrufbar.

© Der/die Herausgeber bzw. der/die Autor(en), exklusiv lizenziert an Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, ein Teil von Springer Nature 2024, 2025

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von allgemein beschreibenden Bezeichnungen, Marken, Unternehmensnamen etc. in diesem Werk bedeutet nicht, dass diese frei durch jede Person benutzt werden dürfen. Die Berechtigung zur Benutzung unterliegt, auch ohne gesonderten Hinweis hierzu, den Regeln des Markenrechts. Die Rechte des/der jeweiligen Zeicheninhaber*in sind zu beachten.

Der Verlag, die Autor*innen und die Herausgeber*innen gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag noch die Autor*innen oder die Herausgeber*innen übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen. Der Verlag bleibt im Hinblick auf geografische Zuordnungen und Gebietsbezeichnungen in veröffentlichten Karten und Institutionsadressen neutral.

Springer ist ein Imprint der eingetragenen Gesellschaft Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH und ist ein Teil von Springer Nature.

Die Anschrift der Gesellschaft ist: Abraham-Lincoln-Str. 46, 65189 Wiesbaden, Germany

Wenn Sie dieses Produkt entsorgen, geben Sie das Papier bitte zum Recycling.

Vorwort

Die Bundesrepublik Deutschland hat sich, als sie gegründet wurde, mit dem Grundgesetz eine Verfassung gegeben, die in vorbildlicher Weise eine demokratische Staatsform verwirklicht. Eine Verfassung kann jedoch nur Regeln aufstellen. Deren Anwendung ist eine Frage der politischen Praxis. Bedauerlicherweise hat sich diese Praxis seit einiger Zeit immer weiter von demokratischen Prinzipien entfernt.

Das war nicht immer so. In den ersten Jahrzehnten nach der Gründung der Bundesrepublik waren die großen Parteien bemüht, einen Sozialstaat zu schaffen, wie das Grundgesetz es vorsieht. Es entstand die soziale Marktwirtschaft, deren Ergebnisse sich sehen lassen konnten. Sowohl der Sozialstaat wie auch die soziale Marktwirtschaft entsprachen den Interessen der Mehrheit der Bevölkerung. Sie waren in ihrem Wesen demokratisch.

In den letzten Jahrzehnten hat es eine umgekehrte Entwicklung gegeben. Sie begann mit einer Hinwendung zu einer angebotsorientierten Wirtschaftspolitik, die Unternehmerinteressen den Vorrang vor Arbeitnehmerinteressen gibt. Es folgte ein Abbau des Sozialstaates. Seit Jahren

kommt das wirtschaftliche Wachstum vor allem einer Minderheit zugute. Dagegen lebt die Mehrheit der Bevölkerung dieser reichen Nationen weiterhin unter dem Druck materieller Sorgen.

Die ständige Zunahme wirtschaftlicher und sozialer Ungleichheiten erlaubt es einer Minderheit, zunehmend Einfluss auf die Politik zu nehmen. Gleichzeitig wird die Beteiligung der Mehrheit des Volkes an der Ausübung der Macht im Staate immer weiter zurückgedrängt. Zwar entscheidet formal die Mehrheit, doch wird Politik vor allem im Interesse der Minderheit gemacht. Es mehren sich die Zeichen, dass die Demokratie bei uns auf dem Rückzug ist.

Das ist sie noch in anderer Hinsicht. In den vergangenen zehn Jahren sind mit dem Zustrom von Flüchtlingen, der Coronapandemie und dem Krieg in der Ukraine Krisen entstanden, die einschneidende Maßnahmen erforderlich machten. Diese Krisen haben aber auch als Vorwand gedient, um einige unpopuläre Entscheidungen zu treffen. Der Abstand zwischen Regierenden und Regierten hat sich deutlich vergrößert.

Dieses Buch untersucht, wie weit es inzwischen gekommen ist und wie es dazu kommen konnte. Es ist weder ein Fachbuch der Politologie noch eine Sammlung philosophischer Betrachtungen. Es ist der Versuch, die politischen Realitäten an dem Anspruch zu messen, den eine repräsentative Demokratie erhebt.

Berlin, Deutschland

Wolfgang Plasa

Der Aufbau

Dieses Buch ist folgendermaßen gegliedert:

Kap. 1 beginnt mit einer Reihe begrifflicher Klärungen. Dabei geht es um die Frage, welche Prinzipien zum Wesen einer repräsentativen Demokratie gehören.

Die Anwendung dieser Prinzipien bringt gewisse Probleme mit sich, für die es mehr als eine Lösung gibt. Manche sind mehr, andere weniger demokratisch. Mit ihnen beschäftigt sich Kap. 2.

Aus praktischen Gründen sind den Möglichkeiten der Verwirklichung einer repräsentativen Demokratie Grenzen gesetzt. Bei näherer Betrachtung wird deutlich, dass sie weniger demokratisch ist, als es den Anschein hat. Auf die Einzelheiten wird in Kap. 3 eingegangen.

Die Beachtung demokratischer Prinzipien wird oft als „gute Regierungsführung“ bezeichnet. Gegenstand der in Kap. 4 angestellten Untersuchungen ist die Frage, wie gut eine demokratische Regierungsführung in der Praxis ist.

VIII Der Aufbau

Kap. 5 beschäftigt sich mit der Anwendung demokratischer Prinzipien in der Wirtschaftspolitik. Sie hat sich in den vergangenen Jahrzehnten immer weiter demokratischer Kontrolle entzogen.

Das gilt auch für die Außenpolitik. Sie unterliegt aus systemimmanenten Gründen weniger demokratischer Kontrolle. Inzwischen ist diese Kontrolle nahezu außer Kraft gesetzt. Diese Entwicklung wird in Kap. 6 näher untersucht.

Kap. 7 beschäftigt sich mit dem Verhältnis zwischen Regierenden und Regierten. Wähler werden nicht selten bevormundet, verängstigt oder sogar hinters Licht geführt. Die Folge ist eine um sich greifende Politikverdrossenheit.

Andererseits formiert sich inzwischen immer mehr Widerstand. Er drückt sich in einer wachsenden Popularität der „Neuen Rechten“ aus. Sie wird in Kap. 8 näher beleuchtet.

Auch in den USA wächst die Opposition gegen die etablierte Politik und die etablierten Politiker. Kap. 9 beschäftigt sich mit der Frage, wie es mit der Demokratie in den USA bestellt ist.

Die repräsentative Demokratie und die kapitalistische Marktwirtschaft gehen auf die Ideen des Liberalismus zurück. Kap. 10 untersucht den Einfluss dieser Ideen auf die Entwicklung der Gesellschaft.

Kap. 11 geht der Frage nach, welche Möglichkeiten einer Korrektur es gibt, um zu mehr demokratischen Verhältnissen zurückzufinden.

Inhaltsverzeichnis

1	Die Prinzipien der Demokratie	1
1.1	Die Ursprünge der modernen Demokratie	2
1.1.1	Die Französische Revolution	3
1.1.2	Die Unabhängigkeit der Vereinigten Staaten von Amerika	4
1.2	Die repräsentative Demokratie	7
1.2.1	Die Herrschaft des Volkes	7
1.2.2	Die Prinzipien der repräsentativen Demokratie	8
1.3	Staat und Macht	9
1.3.1	Nationalstaaten und Souveränität	9
1.3.2	Die Bedeutung des Begriffs Staat	11
1.3.3	Die Notwendigkeit der Existenz eines Staates	11
1.3.4	Macht und Staatsgewalt	13

X Inhaltsverzeichnis

1.4	Rechtsstaat, Sozialstaat, Bundesstaat	14
1.4.1	Der Rechtsstaat	15
1.4.2	Der Sozialstaat	16
1.4.3	Der Bundesstaat	17
1.5	Die freiheitliche demokratische Grundordnung	18
2	Die Anwendung demokratischer Prinzipien	21
2.1	Die Verfassung	22
2.1.1	Die Annahme des Grundgesetzes	23
2.1.2	Die Ewigkeitsklausel	23
2.2	Wahlen und Mehrheiten	24
2.2.1	Einfache, absolute, relative und qualifizierte Mehrheit	24
2.2.2	Quorum und Mindestwahlbeteiligung	25
2.2.3	Wahlbeteiligung und Wahlpflicht	26
2.2.4	Die Mehrheitswahl	27
2.2.5	Stichwahlen	27
2.2.6	Die Verhältniswahl	28
2.3	Das Wahlrecht in der Bundesrepublik	29
2.3.1	Die Fünfprozentklausel	29
2.3.2	Die Organisation von Wahlen	30
2.3.3	Begrenzungen der Amtszeiten und der Anzahl der Mandate	32
2.4	Die Parteien	33
2.4.1	Die Rolle der Parteien	33
2.4.2	Koalitionen	35
2.4.3	Das freie Mandat	36
2.4.4	Die Opposition	37
2.5	Der Schutz der Grundrechte	38
2.5.1	Freiheit	38
2.5.2	Gleichbehandlung und Gleichberechtigung	40

	Inhaltsverzeichnis	XI
2.6	Die Gewaltenteilung	41
2.6.1	Die Trennung der Zuständigkeitsbereiche	41
2.6.2	Die institutionellen Kontrollen	42
2.6.3	Die Ernennung der Richter des Bundesverfassungsgerichts	43
2.7	Parlamentarische und Präsidialdemokratie	44
2.7.1	Die parlamentarische Demokratie	44
2.7.2	Das konstruktive Misstrauensvotum	45
2.7.3	Die Präsidialdemokratie	45
2.8	Zusammenfassung	47
3	Die Grenzen der repräsentativen Demokratie	49
3.1	Partizipation und Repräsentation	50
3.1.1	Der Fraktionszwang	50
3.1.2	Die mittelbare Repräsentation	52
3.1.3	Bürokratie und Technokratie	54
3.2	Partizipation und Transparenz	55
3.3	Partizipation und die Anzahl der Parteien	57
3.4	Gewaltenteilung und Rechtsstaatlichkeit	58
3.4.1	Die Grenzen der Gewaltenteilung	58
3.4.2	Die Kontrolle durch Gerichte und der Gerichte	59
3.4.3	Die Kontrolle der Regierung durch das Parlament	59
3.4.4	Die Kontrolle durch den Wähler	60
3.5	Der Notstand und die wehrhafte Demokratie	61
3.5.1	Die Notstandsgesetze	62
3.5.2	Die wehrhafte Demokratie	63
3.6	Außenpolitik und internationale Beziehungen	64
3.6.1	Gewaltenteilung und Außenpolitik	64
3.6.2	Demokratie und die UNO	65

3.6.3	Das Selbstbestimmungsrecht der Völker	67
3.6.4	Universelle Menschenrechte	69
3.6.5	Demokratie und die EU	70
3.6.6	Demokratie und die NATO	72
3.7	Demokratie und Krieg	73
3.8	Zusammenfassung	74
4	Demokratie und Good governance	75
4.1	Die Erfordernisse einer guten Regierungsführung	76
4.2	Partizipation	78
4.2.1	Mangelnde Partizipation	78
4.2.2	Wahlkampfspenden	79
4.2.3	Parteispenden	80
4.2.4	Privatinitiativen	80
4.2.5	Lobbying	81
4.2.6	Der außenparlamentarische Konsens	82
4.3	Transparenz	84
4.3.1	Die Coronapandemie	85
4.3.2	Der Militäreinsatz in Afghanistan	86
4.3.3	Der Anschlag auf die Nord-Stream-Pipelines	87
4.4	Rechtsstaatlichkeit	89
4.4.1	Die Flüchtlingskrise	89
4.4.2	Die strafrechtliche Kontrolle der Volksvertreter	91
4.5	Kompetenz	93
4.5.1	Der mündige Bürger	93
4.5.2	Die Kompetenz der Volksvertreter	94
4.6	Verantwortlichkeit	96
4.6.1	Kurzfristigkeit	96
4.6.2	Korruption	98

4.7	Effizienz	100
4.7.1	Die Effizienz gesetzlicher Maßnahmen	100
4.7.2	Effizienz in der Verwaltung	101
4.8	Gerechtigkeit	102
4.9	Zusammenfassung	103
5	Demokratie und Wirtschaft	105
5.1	Demokratie und Marktwirtschaft	106
5.1.1	Die Marktwirtschaft	106
5.1.2	Der Kapitalismus	107
5.1.3	Marktwirtschaft, Kapitalismus und Demokratie	109
5.1.4	Der Wirtschaftsliberalismus	109
5.1.5	Die soziale Marktwirtschaft	110
5.2	Die Wirtschaftspolitik	112
5.2.1	Wirtschaftswachstum als oberstes Ziel	112
5.2.2	Der Neoliberalismus	114
5.2.3	Die Priorität der Wirtschaftspolitik	115
5.3	Das Wachstum der Wirtschaft und die Zunahme der Ungleichheiten	116
5.3.1	Das Wachstum der Wirtschaft	116
5.3.2	Die Zunahme der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten	117
5.4	Wirtschaftspolitik im Interesse einer Minderheit	119
5.4.1	Gastarbeiter und Löhne	119
5.4.2	Privatisierungen	121
5.4.3	Die Möglichkeit der Enteignung	123
5.4.4	Freihandel und Globalisierung	124
5.4.5	Der Abbau des Sozialstaates	126
5.4.6	Deregulierung und Mieten	127
5.4.7	Die Bankenkrise	128

5.4.8	Die Übernahme privater Schulden durch den Staat	129
5.4.9	Schulden statt Steuern	130
5.5	Die Idealisierung der Marktwirtschaft	131
5.5.1	Die Fixierung auf das Wirtschaftswachstum	131
5.5.2	Der Zwang zum Wachstum	132
5.6	Der Siegeszug der freien Marktwirtschaft	133
6	Demokratie und Außenpolitik	135
6.1	Die Rahmenbedingungen der deutschen Außenpolitik	136
6.1.1	Die Wiedererlangung der staatlichen Souveränität	136
6.1.2	Die Einbindung in das westliche Lager	138
6.2	Die europäische Einigung	139
6.2.1	Die Europapolitik	140
6.2.2	Die EU und die Flüchtlingspolitik	142
6.3	Die transatlantische Partnerschaft	144
6.3.1	Die Abhängigkeit von den USA	145
6.3.2	Der Führungsanspruch der USA	147
6.3.3	Wirtschaftssanktionen	149
6.3.4	Sanktionen gegen Deutschland	150
6.4	Menschenrechte und Demokratie	151
6.4.1	Die Verteidigung der Menschen- rechte	151
6.4.2	Einmischung in fremde Staaten	153
6.5	Deutschland und die NATO	154
6.5.1	Die NATO-Mitgliedschaft Deutschlands	155
6.5.2	Die Militäreinsätze der NATO	156
6.5.3	Der Militäreinsatz in Afghanistan	157

6.6	Der Krieg in der Ukraine	159
6.6.1	Die Unterstützung der Ukraine	159
6.6.2	Die Demokratie in der Ukraine	160
6.6.3	Das Ziel der Unterstützung der Ukraine	162
6.6.4	Die Rolle der USA	164
6.6.5	Die Kriegsbereitschaft	166
6.7	Zusammenfassung	168
7	Die Scheindemokratie	169
7.1	Bevormundung	170
7.1.1	Die offene Bevormundung	171
7.1.2	Die Überrumplung	173
7.1.3	Der Missbrauch der Verfahren	174
7.2	Die Manipulation der Meinungsbildung	175
7.2.1	Propaganda	175
7.2.2	Wissenschaftler und Think-Tanks	177
7.2.3	Die Medien	178
7.2.4	Social Media und Desinformation	181
7.2.5	Ablenkung auf Nebenschauplätze	182
7.3	Täuschung	183
7.3.1	Unvollständige und einseitige Information	183
7.3.2	Das Vorschieben falscher Gründe	184
7.3.3	Der Etikettenschwindel	186
7.4	Verängstigung	187
7.4.1	Der Kalte Krieg	187
7.4.2	Terroranschläge	188
7.4.3	Die Coronapandemie	188
7.4.4	Die Kriegsgefahr	189
7.5	Politikverdrossene und Wutbürger	192

8	Die politische Bandbreite	195
8.1	Alte und neue Parteien	196
8.1.1	Die Verengung der politischen Bandbreite	196
8.1.2	Die außerparlamentarische Opposition	198
8.1.3	Neue Parteien	198
8.2	Der Rechtsruck in Europa	199
8.2.1	Die Erfolge rechter Parteien in Europa	199
8.2.2	Die Neue Rechte	200
8.2.3	Die AfD und die Flüchtlingskrise	202
8.3	Populismus und Extremismus	203
8.3.1	Populismus	203
8.3.2	Die Verlagerung der politischen Mitte	205
8.3.3	Rechtsextremismus	206
8.4	Die AfD und der Rechtsextremismus	208
8.4.1	Das Programm der AfD	208
8.4.2	Remigration	209
8.5	Die AfD und der Verfassungsschutz	211
8.5.1	Das Bundesamt für Verfassungsschutz	211
8.5.2	Die Einstufung der AfD durch den Verfassungsschutz	213
8.5.3	Eine Gefahr für die Demokratie	215
8.5.4	Verfassungswidrigkeit und Parteienverbot	216
8.6	Berührungspunkte	218
8.7	Die Wiedervereinigung und die neue Trennung	219
8.8	Der Hang zum Extremismus	220
8.9	Zusammenfassung	222

9 Die Demokratie in den USA	225
9.1 Die Gewaltenteilung	226
9.2 Die Befugnisse des Präsidenten	227
9.2.1 Executive orders	228
9.2.2 Notverordnungen	228
9.2.3 Militäreinsätze	230
9.2.4 Krieg und Frieden	231
9.2.5 Begnadigungen	232
9.3 Wahlen	233
9.3.1 Der Wahlkampf in den USA	233
9.3.2 Wahlkampfspenden	234
9.4 Der Einfluss Privater auf Regierung und Parlament	235
9.4.1 Die Erdöl- und die Militärindustrie	235
9.4.2 Banken und die Pharmaindustrie	236
9.4.3 Entwicklungshilfe und Korruption	238
9.4.4 Macht in der Hand Privater	239
9.4.5 Propaganda	240
9.5 Transparenz	241
9.5.1 Schauspieler	241
9.5.2 Lügen	242
9.6 Einschränkungen der Grundrechte	243
9.7 Zusammenfassung	245
10 Liberalismus, Demokratie und Marktwirtschaft	247
10.1 Freiheit und Gleichheit	248
10.1.1 Freiheit vor Gleichheit	248
10.1.2 Relikte des Feudalismus	250
10.2 Die Versprechen der Demokratie und Marktwirtschaft	252
10.2.1 Die Förderung des Gemeinwohls	253
10.2.2 Freiheit auf Kosten anderer	255
10.2.3 Der Mangel an Rationalität	256
10.2.4 Das Menschenbild des Liberalismus	258

XVIII Inhaltsverzeichnis

10.3	Liberalismus und private Macht	260
10.3.1	Die Macht der Wirtschaft	260
10.3.2	Die Macht der Parteien	260
10.3.3	Der Teufelskreis	261
10.3.4	Das Ende des Liberalismus	262
10.4	Der neue Konkurrent: Die Volksrepublik China	263
10.4.1	Ideologie und Pragmatismus	264
10.4.2	Demokratie als Hindernis	265
10.4.3	Autoritär und Autorität	267
11	Die Möglichkeiten einer Korrektur	269
11.1	Partizipation	272
11.1.1	Wahlen und konkrete Fragen	272
11.1.2	Volksentscheide und Befragungen	273
11.1.3	Ein Verbot des Lobbying und von Wahlkampfspenden	274
11.2	Mehr Transparenz und Information	275
11.2.1	Mehr Transparenz	275
11.2.2	Weniger Manipulation	276
11.3	Mehr Bildung und Kompetenz	277
11.3.1	Eine bessere Schulbildung	277
11.3.2	Eignungsvoraussetzungen für eine Karriere als Politiker	278
11.4	Mehr Verantwortlichkeit	279
11.5	Mehr Rechtsstaat	280
11.6	Mehr Gerechtigkeit	281
11.7	Mehr Macht dem Staate	282
11.8	Weniger Ideologie	283
11.9	Demokratisch denken und handeln	284
	Weiterführende Literatur	285

Über den Autor



Wolfgang Plasa hat Jura in Deutschland und Politologie in Frankreich studiert und in beiden Ländern promoviert. Nach dem Studium war er als Beamter der EU-Kommission in Brüssel in den Bereichen auswärtige Beziehungen, Entwicklungshilfe und Welthandel tätig. Als Mitglied der Vertretung der EU-Kommission in Genf war er an Verhandlungen im GATT und der WTO beteiligt und vertrat die EU in verschiedenen Organisationen der UNO. Danach leitete er das Hilfswerk der Vereinten Nationen für Palästinensische Flüchtlinge (UNWRA) im Libanon. Danach war Wolfgang Plasa Botschafter

der EU in Chile und anschließend in Algerien. Darauf folgte eine Lehrtätigkeit an der Universität Yale. Zuletzt arbeitete er als Chefberater des Präsidenten Afghanistans in Kabul.



1

Die Prinzipien der Demokratie

Inhaltsverzeichnis

1.1	Die Ursprünge der modernen Demokratie	2
1.1.1	Die Französische Revolution	3
1.1.2	Die Unabhängigkeit der Vereinigten Staaten von Amerika	4
1.2	Die repräsentative Demokratie	7
1.2.1	Die Herrschaft des Volkes	7
1.2.2	Die Prinzipien der repräsentativen Demokratie	8
1.3	Staat und Macht	9
1.3.1	Nationalstaaten und Souveränität	9
1.3.2	Die Bedeutung des Begriffs Staat	11
1.3.3	Die Notwendigkeit der Existenz eines Staates	11
1.3.4	Macht und Staatsgewalt	13
1.4	Rechtsstaat, Sozialstaat, Bundesstaat	14
1.4.1	Der Rechtsstaat	15
1.4.2	Der Sozialstaat	16
1.4.3	Der Bundesstaat	17
1.5	Die freiheitliche demokratische Grundordnung	18

1.1 Die Ursprünge der modernen Demokratie

Gemäß einem berühmten Ausspruch Winston Churchills ist die Demokratie die schlechteste aller Staatsformen, abgesehen von allen anderen, die bislang ausprobiert worden sind. Ohne Zweifel ist die Demokratie die beste aller bekannten Staatsformen. Wohl aus diesem Grunde sind heute die meisten Staaten Demokratien oder behaupten zumindest, es zu sein. Das können sie ohne weiteres, denn es gibt keine allgemeingültige und verbindliche Definition dessen, was unter Demokratie zu verstehen ist.

In der Tat gibt es mehr als eine Form der Demokratie. Unterschiede gibt es seit den Anfängen der modernen Demokratie. Sie entstand etwa zur gleichen Zeit in Frankreich und in den Vereinigten Staaten. In beiden Ländern erwuchs sie aus Protesten gegen die damals bestehende staatliche und gesellschaftliche Ordnung. In beiden Ländern ließ man sich bei der Verwirklichung demokratischer Prinzipien von den gleichen Quellen inspirieren, nämlich den Schriften der Philosophen und Staatsrechtler der Aufklärung. Doch erfolgte die Umsetzung in recht unterschiedlicher Weise. In Frankreich bemühte man sich um die Schaffung einer Gesellschaft gleichberechtigter Bürger. Dagegen richtete sich in den Vereinigten Staaten die Aufmerksamkeit vor allem auf verfahrensrechtliche Regelungen und institutionelle Kontrollen der Ausübung der Macht im Staate.¹

¹ Welcher dieser beiden Aspekte wichtiger ist, ist bis heute umstritten. Ich erinnere mich an eine Debatte im Europäischen Parlament, in der sich ein französischer Abgeordneter und eine britische Abgeordnete darüber stritten, ob Kuba eine Demokratie sei. Nach Auffassung des Franzosen war das der Fall, weil das Volk dort „partizipiert“. Die Britin war gegenteiliger Auffassung, weil es in Kuba keine freien Wahlen gibt.

1.1.1 Die Französische Revolution

Demokratie ist ein altgriechisches Wort und bedeutet „die Herrschaft des Volkes“. In Frankreich entstand die Forderung nach einer Herrschaft des Volkes als Reaktion auf den autoritären Regierungsstil, der in der absoluten Monarchie seinen Höhepunkt gefunden hatte. Die Menschen fühlten sich unterdrückt und ausgebeutet.

Philosophen, die sich dieser Erkenntnis nicht verschlossen hatten, entdeckten die Bedeutung der Freiheit als Voraussetzung der menschlichen Würde² und forderten sie ein. Um der Unterdrückung und Ausbeutung ein Ende zu setzen, reichte jedoch die Gewährung der Freiheit nicht. Es mussten auch die Privilegien der herrschenden Klasse abgeschafft werden. Auch die Herstellung von Gleichheit wurde zu einer politischen Forderung.

Die Verwirklichung dieser Forderungen erforderte eine neue Organisation des Staates. Nunmehr sollte die Macht nicht mehr in den Händen eines einzelnen Herrschers liegen, der sie nur deshalb innehatte, weil er über die Mittel verfügte, seine Stellung zu verteidigen. Die Macht sollte auf dem Willen des Volkes beruhen und gemäß seinem Willen ausgeübt werden. Das Volk sollte an der Entstehung und Ausübung der Macht beteiligt werden. Das war es, was die Revolutionäre unter Demokratie verstanden.

Am 14. Juli 1789 kam es in Frankreich zu einer Revolution, die sich vornahm, diese Forderungen zu verwirklichen. Offenbar hatten die französischen Revolutionäre eine klare Vision der Gesellschaft, die sie errichten wollten. Artikel 1 der Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte, die

²Zu den wichtigsten Autoren gehören Thomas Hobbes (1588–1679), John Locke (1632–1704), Jean-Jacques Rousseau (1712–1778), Immanuel Kant (1724–1804) und Georg Wilhelm Friedrich Hegel (1770–1831).

am 26. August 1789 von der französischen Nationalversammlung verabschiedet wurde, lautet:

„Die Menschen sind und bleiben von Geburt frei und gleich an Rechten. Soziale Unterschiede dürfen nur im gemeinen Nutzen begründet sein.“

Diese klaren Worte lassen erkennen, dass sie ernst gemeint waren. Freiheit und Gleichheit sollten zur Regel werden. Diesen Forderungen stellten die Revolutionäre diejenige nach Brüderlichkeit zur Seite, d. h. die Forderung nach einem solidarischen Verhalten freier und gleichberechtigter Menschen.

Im September 1791 verabschiedeten die in der Nationalversammlung vereinten Revolutionäre die erste geschriebene Verfassung Frankreichs. Damit wurde das Land eine konstitutionelle Monarchie, in der die Rechte des Königs eingeschränkt waren. Ein Jahr später, im September 1792, wurde auch die Monarchie abgeschafft und die „Erste Französische Republik“ ausgerufen.

Mit dieser Verfassung wollten die Revolutionäre die Gesellschaft verändern. Sie sollte in einem umfassenden Sinne demokratisch werden. Das gelang jedoch nicht, denn die Revolution schoss übers Ziel hinaus. Schon bald mündete sie in eine Schreckensherrschaft. Schließlich endeten die Herrscher des Schreckens selbst auf der Guillotine. Im Jahre 1799 gelang Napoleon Bonaparte ein Staatsstreich, der dem Ganzen ein Ende setzte. Frankreich kehrte zur vor-demokratischen Herrschaftsform zurück.

1.1.2 Die Unabhängigkeit der Vereinigten Staaten von Amerika

Wenige Jahre vor der Revolution in Frankreich, im April 1775, erhoben sich 13 britische Kolonien auf nord-

amerikanischem Boden gegen das Mutterland Großbritannien. Auch sie fühlten sich unterdrückt, da sie im Parlament in London kein Mitspracherecht besaßen. Und auch sie fühlten sich ausgebeutet, weil sie Steuern zu entrichten hatten, ohne über deren Verwendung entscheiden zu können. Sie entschlossen sich zum bewaffneten Kampf gegen die Kolonialherrschaft und erreichten schließlich ihre Unabhängigkeit, die mit der Unterzeichnung des Friedensvertrages von Paris am 3. September 1783 besiegelt wurde.

Mit der Unabhängigkeit entstand allerdings auch ein Problem. Zuvor konnte die Kolonialverwaltung in Nordamerika ihre Macht auf die des Königs in London stützen, der sie mit der Behauptung rechtfertigte, von Gottes Gnaden eingesetzt zu sein. Das war nach der Unabhängigkeit nicht mehr möglich. Somit standen die unabhängig gewordenen Vereinigten Staaten vor einer schwierigen Frage: Worauf sonst lässt sich der Anspruch auf die Ausübung der Macht im Staate stützen?

Die Antwort fanden sie bei den Philosophen, die das Modell der modernen Demokratie entworfen hatten.³ Nach deren Vorstellung sollte das Volk an der Ausübung der Macht durch Wahlen beteiligt sein. Wahlen würden einer Regierung das Recht verleihen, die Macht auszuüben. Also entschied man sich für die Staatsform der Demokratie. Sie wurde Wirklichkeit mit der Annahme der Verfassung der USA, die am 4. März 1789 in Kraft trat.

In ihrer ursprünglichen Fassung enthielt diese Verfassung keine Erwähnung der Menschenrechte. Sie wurden erst mit der Annahme der ersten 10 Verfassungsänderungen (*amendments*) im Jahre 1791 hinzugefügt. Doch hatte bereits die Unabhängigkeitserklärung, die die 13 britischen Kolonien im Jahre 1776 verabschiedet hatten, die Gleichheit der

³Dazu gehört außer Thomas Hobbes und Jean-Jacques Rousseau vor allem Charles-Louis de Secondat Baron de Montesquieu (1689–1755).

Menschen als eine Selbstverständlichkeit bezeichnet. Artikel 2 dieser Erklärung besagt:

„We hold these truths to be self-evident, that all men are created equal, that they are endowed by their Creator with certain unalienable Rights, that among these are Life, Liberty and the pursuit of Happiness.“ (Wir halten diese Wahrheiten für selbstverständlich, dass alle Menschen gleich erschaffen wurden, dass ihnen von ihrem Schöpfer gewisse unveräußerliche Rechte gegeben wurden, zu denen Leben, Freiheit und das Streben nach Glückgehören.)

Schon das Pathos dieser Worte lässt Zweifel daran aufkommen, ob sie ernst gemeint waren. Tatsächlich war nur eine Minderheit der amerikanischen Bevölkerung frei und besaß alle Bürgerrechte. Die Mehrheit war zwar frei, besaß aber weniger Rechte. Und eine weitere Minderheit waren Sklaven, die keinerlei Rechte besaßen. Wohlweislich ist auch in den ersten 10 Verfassungsänderungen von Gleichheit nicht die Rede.

Die Väter der amerikanischen Verfassung erklärten zwar, sich von demokratischen Idealen leiten zu lassen, waren aber Aristokraten und dachten wie solche. Ihnen ging es darum, dass die Mehrheit im Volke nicht der Minderheit der Wohlhabenden ihren Willen aufzwingen konnte. An Änderungen der durch Feudalstrukturen geprägten Gesellschaftsordnung oder an der Abschaffung der Sklaverei waren sie kaum interessiert.⁴

Um einen Missbrauch der Macht durch Amtsträger zu verhindern, wurde eine weitere Idee der philosophischen Vorbereiter der modernen Demokratie übernommen, näm-

⁴ Daran lassen die *Federalist Papers* keinen Zweifel. Die *Federalist Papers* sind 85 Zeitungsartikel, die 1787/88 in New Yorker Zeitungen veröffentlicht wurden und in denen die Verfasser Alexander Hamilton, James Madison und John Jay für eine bundesstaatliche Verfassung der Vereinigten Staaten warben.

lich die Gewaltenteilung.⁵ Sie sieht eine Aufteilung der Ausübung der Staatsgewalt in mehrere Bereiche vor, die verschiedenen Verfassungsorganen zugewiesen sind. Das erklärte Ziel einer solchen Regelung ist eine gegenseitige Kontrolle dieser Organe. In den USA wird sie *Checks and Balances* genannt.

Die Gewaltenteilung schafft jedoch mehr als die Möglichkeit gegenseitiger Kontrollen. Sie erlaubt es auch den zur Ausübung der Macht im Staate befugten Organen, sich gegenseitig zu behindern. Das kann unter Umständen auch einer Minderheit gelingen. Mit dieser Regelung ließ sich lange Zeit verhindern, dass die Feudalstrukturen in den USA abgeschafft und die sozialen Ungleichheiten vermindert wurden.

Die Amerikaner entschieden sich für eine Form der Demokratie, die gesellschaftliche Änderungen erschwert. Nicht zuletzt deswegen gilt sie bis heute. Sie ist in der Tat die älteste Demokratie der Neuzeit.

1.2 Die repräsentative Demokratie

1.2.1 Die Herrschaft des Volkes

Demokratie bedeutet, wie gesagt, die „Herrschaft des Volkes“. Das muss nicht heißen, dass das Volk selbst die Macht im Staate ausübt. Zwar ist das in Verfahren wie Volksentscheiden, Volksabstimmungen oder Referenden möglich. Aus praktischen Gründen werden diese Verfahren jedoch auch in Staaten, deren Verfassungen sie erlauben, nur ausnahmsweise angewandt. In der Regel wird die Macht von staatlichen Institutionen ausgeübt, die vom Volk dazu

⁵Das Prinzip der Gewaltenteilung wurde zuerst von Montesquieu in seinem 1748 erschienenen Buch *Vom Geist der Gesetze* (*De l'esprit des lois*) formuliert.

ermächtigt werden. Diese Form der staatlichen Organisation wird repräsentative Demokratie genannt. In einer solchen Demokratie übt nicht das Volk selbst die Macht im Staate aus, sondern wählt Vertreter, die dazu ermächtigt werden. Alle modernen Demokratien sind ausnahmslos repräsentative Demokratien.

Das Modell der repräsentativen Demokratie beruht auf einem Kompromiss zwischen der Forderung nach einer „Herrschaft des Volkes“ und den Möglichkeiten einer Umsetzung. Dieser Kompromiss besteht darin, dass Menschen staatlicher Gewalt unterworfen sind, an deren Entstehung sie beteiligt sind und deren Ausübung sie kontrollieren können, die sie aber nicht selbst ausüben. Eine repräsentative Demokratie bedeutet daher von vornherein eine Einschränkung der „Herrschaft des Volkes“.

1.2.2 Die Prinzipien der repräsentativen Demokratie

Wenn heute von der „Demokratie“ die Rede ist, ist in der Regel die repräsentative Demokratie gemeint. Wenn von demokratischen Prinzipien gesprochen wird, so sind darunter diejenigen einer repräsentativen Demokratie zu verstehen. Sie betreffen drei Erfordernisse, die ein Staat erfüllen muss, um sich als Demokratie bezeichnet zu dürfen.

Das erste Erfordernis betrifft „die Herrschaft des Volkes“. Es verlangt einerseits, dass das Volk an der Macht im Staate beteiligt ist, und andererseits, dass das Mehrheitsprinzip gilt. Die Beteiligung des Volkes an der Ausübung der Macht soll durch Wahlen erfolgen, bei denen die Mehrheit darüber entscheidet, wer das Volk vertritt. Das erste Erfordernis ist *eine Ermächtigung der Verfassungsorgane zur Ausübung der Macht im Staat durch Wahlen*.

Wahlen erlauben Kontrollen erst nach Ablauf der Amtszeit der Amtsträger. Würde die Macht im Staat an eine einzige Institution übertragen, bestünde die Gefahr, dass sie zwischenzeitlich missbraucht wird. Aus diesem Grunde erfordern Demokratien eine Gewaltenteilung. Sie bedeutet eine institutionelle Trennung der zur Ausübung der staatlichen Macht befugten Organe und erlaubt deren gegenseitige Kontrolle. Das zweite Erfordernis ist die *Gewaltenteilung zur Schaffung institutioneller Kontrollen der Ausübung der Macht im Staat*.

Das Gebot einer Ermächtigung zur Ausübung der Macht im Staate und wirksamer Kontrollen derselben reichen nicht aus, den Einzelnen vor Verletzungen seiner Grundrechte durch Eingriffe des Staates zu schützen. Daher ist es notwendig, den Schutz dieser Rechte in der Verfassung oder durch besondere Gesetze zu garantieren. Das dritte Erfordernis ist *eine Begrenzung der Ausübung der Macht im Staat durch den Schutz von Grundrechten*.

Eine Demokratie ist ein Staat, dessen Verfassung diese drei Erfordernisse anerkennt und Regelungen trifft, um sie zu erfüllen. Sie sind die wesentlichen Prinzipien einer Demokratie. Der Erfolg einer Demokratie kann daran gemessen werden, in welchem Umfang ihr die Verwirklichung dieser Prinzipien gelingt.

1.3 Staat und Macht

1.3.1 Nationalstaaten und Souveränität

Der Staat, in dem wir leben, die Bundesrepublik Deutschland, wurde mit der Unterzeichnung des Grundgesetzes am 23. Mai 1949 gegründet. Das Grundgesetz schuf einen Staat in der Form einer repräsentativen Demokratie. Das

war in der Geschichte Deutschlands schon einmal geschehen, nämlich im Jahre 1919, als die Weimarer Verfassung in Kraft trat. Schon vor der Gründung der Weimarer Republik hatte es auf deutschem Boden einen Staat gegeben, nämlich das Deutsche Reich, das eine Monarchie war. Dessen Gebiet und dessen Bevölkerung waren im Wesentlichen dieselben.

Ursprünglich wurden Grenzen dadurch bestimmt, dass sich Menschen der einen oder anderen zweier benachbarter Gruppen zugehörig fühlten. Ein Element, das besonders geeignet ist, ein Gefühl der Zugehörigkeit zu schaffen, ist eine gemeinsame Sprache. Viele heutige Grenzen zwischen Staaten sind Sprachgrenzen.

Menschen, die einer solchen Gruppe angehören, sehen sich gewöhnlich als Teil einer Nation. In der Tat sind viele Staaten ursprünglich als Nationalstaaten entstanden. Im 19. Jahrhundert wurde das Konzept des Nationalstaates zu einem Prinzip. Inzwischen hat sich das Verhältnis zwischen Gebiet und Menschen umgekehrt. Heute sind es die Grenzen, die die Zugehörigkeit zu einem Staat bestimmen. Menschen auf dieser Seite der Grenzen gehören zu diesem Staat und seinem Volk, Menschen auf der anderen Seite zu einem anderen.

Diese Grenzen sind auch die Grenzen, bis zu denen die Macht eines Staates reicht. Weder ist er befugt, Macht auf dem Gebiet anderer Staaten auszuüben, noch ist er verpflichtet, die Ausübung staatlicher Macht durch andere Staaten auf seinem Gebiet zu dulden. Diese Grundsätze beschreiben, was im Völkerrecht Souveränität genannt wird. Das Konzept der staatlichen Souveränität liegt dem Westfälischen Friedensvertrag zugrunde, mit dem im Jahre 1648 der Dreißigjährige Krieg beendet wurde. Es hat seitdem die Welt erobert. Moderne Staaten sind in diesem Sinne souveräne Staaten.