

# Was ist Demokratie?

## Zusammenfassung

**Demokratie dient der kollektiven und individuellen Allgemeinheit** (allen Bürgern/innen); ihr Geist ist der der Freiheit, Chancengleichheit und Brüderlichkeit.

Die Auffassung, mit einer freien Wahl sei Demokratie gegeben und durch Wahl legitimierte Herrscher seien demokratisch legitimiert, greift zu kurz: Zumindest muss sichergestellt sein, dass eine Regierung nach unabhängigem, allgemeinem und fairem Recht wieder **abgelöst** werden kann. Nutzt ein Herrscher seine gewonnene Legitimation dazu, Wahl-Verfahren oder grundlegende Menschenrechte aufzuheben, ist keine Demokratie mehr gegeben. Sind während des Wahlkampfes und der Wahlen fundamentale Grundrechte ausgeschaltet, verdient bereits ein Wahlsieg nicht die Bezeichnung *demokratisch*. Mit anderen Worten: Mehrheitsbildung allein konstituiert noch nicht Demokratie; Demokratie erfordert vielmehr auch die **Achtung und den Schutz von Rechtsstaat und Menschenrechten**.

Menschenunwürdige Beleidigungen und eine Freund-Feind-Rhetorik gegenüber politischen Konkurrenten entsprechen nicht dem **Geist der Demokratie**.

Demokratie braucht **effektive Koordination** und freie sachpolitische Diskussion. Denn Demokratie soll der Allgemeinheit dienen; effektives Handeln für die kollektive wie individuelle Allgemeinheit, gerade auch für die Schwächeren und Minderheiten, legitimiert Demokratie in besonderem Maße.

In der internationalen Öffentlichkeit sollten diese Klarstellungen hervorgehoben werden. Dringend erforderlich ist **Politische Bildung** dazu, was Demokratie ausmacht, was sie leisten kann und was sie erfordert.

## Das Demokratie-Dilemma

01. Es gibt ein akutes Demokratie-Dilemma: Herrscher, die in freier Wahl die Mehrheit der Stimmen erreicht haben, gelten üblicherweise als demokratisch legitimiert und damit als Demokraten. So wird der im Juni 2012 zum ägyptischen Präsidenten gewählte Mohammed Mursi in Europa und den USA meist für einen Repräsentanten ägyptischer Demokratie gehalten. Und auch mit dem im August 2014 gewählten türkischen Präsident Erdogan verbinden sich noch immer Assoziation zu Demokratie - zusätzlich verstärkt durch die Niederschlagung des Militärputsches vom 15. Juli 2016. Andererseits werden in der Türkei grundlegende rechtsstaatliche Prinzipien wie das Prinzip der Gewaltenteilung und grundlegende Menschenrechte schon seit Jahren kaum noch respektiert. Mit dem rigorosen Vorgehen gegen seine Gegner und der Ausrufung des Ausnahme-Zustands befindet sich die Türkei nun offensichtlich in einem Zustand weitgehender Rechtlosigkeit - ein Zustand, den interne Kenner auch in verschiedenen Phasen des *Arabischen Frühlings*, darunter der Wahl und Regierungsperiode Mursis, in Ägypten diagnostizieren.

02. Lässt sich dieses Dilemma politikanalytisch auflösen? Der aktuelle demokratietheoretische Stand der Politikwissenschaft hilft hier nicht weit; denn es gibt keine integrierte politikwissenschaftliche Demokratie-Theorie, sondern lediglich unterschiedliche demokratietheoretische Ansätze und Bereiche, so normative und deskriptive Theorien, partizipatorische, liberale, kommunikationswissenschaftliche und ökonomische Theorien. Auch existieren viele Demokratie-Modelle, deren wechselseitige Beziehung ungeklärt ist, so *Eliten-Demokratie, Repräsentative Demokratie, Konkurrenz- und Konkordanz-Demokratie, Soziale Demokratie, Beteiligungs-Demokratie, Direkte Demokratie, Medien-Demokratie und Liquid Democracy*.<sup>1</sup>

03. Angesichts dessen müssen wir, ausgehend von dem skizzierten Theoriestand, ein integriertes Demokratie-Modell entwickeln, anhand dessen das skizzierte Dilemma verstanden und aufgelöst werden kann. Hierzu schlage ich vor, **Demokratie** unter folgenden Fragen **zu rekonstruieren**:

---

<sup>1</sup> Demokratiezentrum Wien: Demokratie-Modelle:  
<http://www.demokratiezentrum.org/themen/demokratiemodelle.html> 20.07.2016

- Was soll Demokratie leisten und was leistet sie? (Leistungspotentiale)
- Was braucht Demokratie? (Innere Funktionen)
- Wie kann Demokratie aufgebaut sein? (Innere Struktur-Optionen)
- Wie kann sich Demokratie auf andere Systeme beziehen? (Externe Struktur-Optionen)

### **Was soll Demokratie leisten und was leistet sie? (Leistungspotentiale)**

04. Unter Leistungsgesichtspunkten führt die Standardantwort auf die Frage, was Demokratie bedeutet (*Volksherrschaft*), in die Irre. Denn Herrschaft bildet nur für machthungrige Psychopathen, nicht aber im Allgemeinen einen Selbstzweck - eine Einsicht, der sich selbst der wahrlich nicht machtfernen Neo-Realismus der Theorie internationaler Beziehungen geöffnet hat.<sup>2</sup> Dass die Leistungspotentiale für die Allgemeinheit (Funktion) und die Struktur politischer Systeme strikt zu unterscheiden sind, ist sogar bereits seit der griechischen Antike klar. So ordnete Aristoteles Demokratie (verstanden als Herrschaft der vielen Armen) als schlechte Ordnung ein: Demnach bildet die Herrschaft der Vielen an sich noch keinen Vorteil für die Allgemeinheit.

05. Wodurch zeichnet sich eine gute politische Ordnung (mit der wir heute üblicherweise Demokratie assoziieren) denn dann aus? Es ist das **allgemeine Wohl**. Diese schlichte Antwort verlangt allerdings eine klärende Differenzierung: Das allgemeine Wohl lässt sich nämlich nur bestimmen, indem widersprüchliche Kriterien einbezogen werden. So gehören (*öffentliche*) Güter, die allen zugutekommen, wie Frieden, Sicherheit, leistungsfähige Infrastruktur, allgemeine Wohlfahrt und nachhaltige Entwicklung, ohne Zweifel zum allgemeinen Wohl. Andererseits darf die Bezeichnung *allgemeines Wohl* nicht allein in der Kollektiv-Sphäre definiert werden, wo sie möglicherweise von Mächtigen instrumentell genutzt (und missbraucht) wird; vielmehr ist das Allgemeinwohl auch im Hinblick auf jeden einzelnen Menschen zu bestimmen.

06. Dabei bildet das Konzept des **Pareto-Nutzens**, wonach jeder einzelne Beteiligte durch allgemeinwohlorientierte Entscheidungen besser zu stellen ist, eine nicht haltbare Extremposition; denn demokratische Politik schließt zwingend Entscheidungen ein, die einzelne Beteiligte schlechter stellen können

---

<sup>2</sup> Zum Online-Überblick: [https://de.wikipedia.org/wiki/Neorealismus\\_\(Internationale\\_Beziehungen\)](https://de.wikipedia.org/wiki/Neorealismus_(Internationale_Beziehungen))

- siehe allgemeine Steuern.<sup>3</sup> Dennoch muss Demokratie zumindest auf längere Sicht jedem einzelnen Bürger, jeder Bürgerin zugutekommen - eine Aussage, die gerade für Schwächere, Minderheiten und Außenseiter der Gesellschaft gilt: Im Gegensatz zur Gleichsetzung des allgemeinen Wohls mit dem besonderen Wohl Privilegierter - siehe die historische Stände-Gesellschaft in Europa - soll Demokratie jedem Bürger und jeder Bürgerin, dabei gerade auch Schwächeren und Minderheiten, dienen. Ansonsten verliert Demokratie ihren Sinn und ihre Legitimation.

07. Dieses Allgemeinwohl-Konzept lässt sich keineswegs nur in Win-Win-Konstellationen bewältigen. Es ist aber auch nicht grundsätzlich widersprüchlich und damit existenzunfähig, wie Feinde der Demokratie und politisch Ungebildete häufig unterstellen. Vielmehr bildet - allgemeinwohlorientierte - Demokratie ein spannungsreiches und dynamisches, gerade dadurch aber **besonders leistungsfähiges** politisches **System**. So sind (vitale) Demokratien

- fähig zum konstruktiven Konfliktaustrag,
- damit besonders integrativ und besonders friedensfähig,
- gegenüber nicht aggressiven Dritten weniger aggressiv als andere Systeme,
- besonders anpassungsfähig,
- besonders innovationsfähig,
- also ausgeprägt wohlfahrtsförderlich.

08. Diese Leistungspotentiale schlagen sich allerdings häufig in relativ komplexen Politik-Prozesse nieder - siehe **beispielsweise die Planung und Umsetzung von Luftverkehrsanlagen**: In einer zunehmend globalisierten Welt ist Luftverkehr, etwa als Träger von Tourismus, Geschäftsverkehr und Frachten, trotz seiner ökologischen Handicaps und der durch ihn entstehenden Lärm- und Schadstoffbelastungen für die Bevölkerung kaum völlig zu vermeiden. Zur Realisierung des allgemeinen Wohls gehört damit auch die Planung und effektive Umsetzung angemessen erscheinender Flugverkehrs-Anlagen. Beides allerdings hat sich in einem Prozess öffentlicher Prüfung und Debatte - bis hin

---

<sup>3</sup> Üblicherweise wird hierbei auf das Kaldor-Hicks-Kriterium verwiesen: <https://de.wikipedia.org/wiki/Kaldor-Hicks-Kriterium>; siehe auch frühe Arbeiten von Fritz Scharpf/Renate Maytz mit Bezug hierauf, zum Beispiel: Fritz W. Scharpf: Interaktionsformen, UTB 2136, 2000, S. 225ff

zu formalisierten Ausschreibungs-, Anhörungs- und Genehmigungsverfahren - zu vollziehen. Die hierdurch erkennbar negativ Betroffenen, beispielsweise Anwohner von Fluganlagen, sind bestmöglich zu entschädigen bzw. darin zu unterstützen, sich - etwa durch Verlagerung ihres Lebensmittelpunktes - optimal anzupassen. Und stellt sich heraus, dass gebaute Flug-Anlagen ökonomisch und ökologisch sinnlos sind - siehe zahlreiche Regional-Flughäfen in Deutschland -, so sind derlei Anlagen nach Gemeinwohl-Kriterien wieder zu entfernen oder aber strukturell zugunsten anderer Zwecke umzuwidmen.

09. Allgemeinwohl als Leit-Größe von Demokratie ist also nicht nur spannungsreich und dynamisch, sondern auch praktisch folgenreich: Werden etwa unproduktive Regional-Flughäfen aufgrund regionaler Lobbyisten oder gar Korruption aufrechterhalten, weist dies nicht Demokratie aus - im Gegenteil: Die öffentliche Debatte um klare Gemeinwohl-Verstöße hat sich auch in entsprechenden Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen in Parlamenten und öffentlicher Verwaltung niederzuschlagen.

### **Was braucht Demokratie? (Innere Funktionen)**

10. Unmittelbar braucht Demokratie als gemeinwohlförderliches System **effektive Koordination** aller öffentlicher Aufgaben und Herausforderungen - so vor allem die effektive Sicherung von Frieden beziehungsweise die Garantie von Sicherheit. Hierzu gehören auch die Garantie des Rechtssystems, leistungsfähige Infrastrukturen, allgemeine Wohlfahrt und nachhaltige Entwicklung.

11. Solche Koordination setzt **sachpolitische Diskussionen** voraus, die nicht nur das breite Meinungsspektrum einer offenen Gesellschaft einfangen, sondern auch Sach-Kompetenz möglichst effektiv aktivieren und nutzen (**Deliberation/Policy-Dimension**).<sup>4</sup>

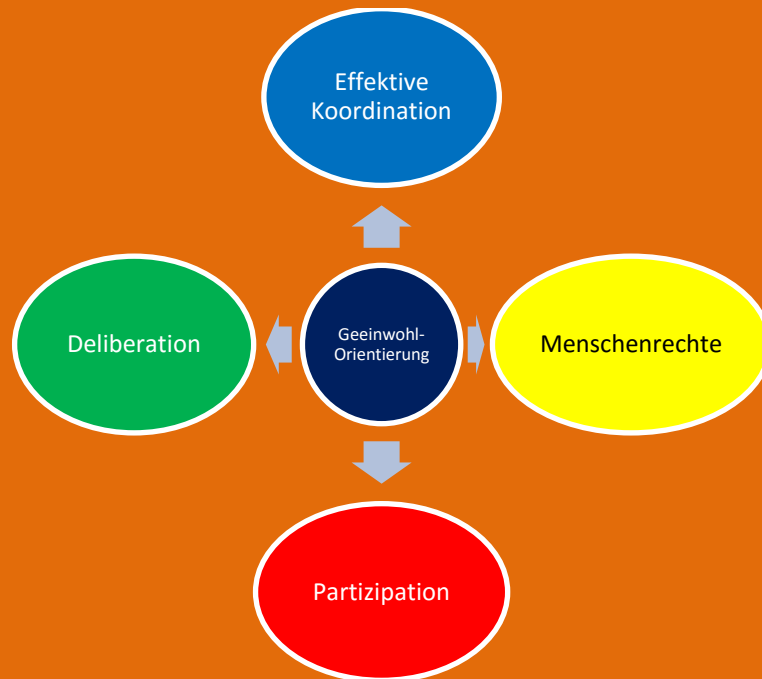
12. Derartige **Deliberation** kann sich nur entwickeln, wenn Ideen und Argumente frei entwickelt und dargestellt werden können. Dazu müssen alle Beteiligten vor einem gewaltsamen Zugriff oder anderen Übergriffen (etwa Betrug) geschützt sein. Demokratie verlangt damit unabhängig geltendes allgemeines, faires Recht (**Polity-Dimension**).

---

<sup>4</sup> [https://de.wikipedia.org/wiki/Deliberative\\_Demokratie](https://de.wikipedia.org/wiki/Deliberative_Demokratie)

13. An optimaler Koordination zum Nutzen der Allgemeinheit sollte am ehesten die Allgemeinheit interessiert sein. Daher muss die Allgemeinheit (*das Volk*) in einer Demokratie kontrollieren können, wer regiert, und in geregelter Weise am Regieren partizipieren.

**Abbildung 1: Demokratie-Anforderungen**



14. Demokratie kann damit nur **mehrdimensional** funktionieren, denn sie braucht neben dem partizipationsgestützten Kampf um Interessen und Macht (Politics) eine unabhängige Policy-Dimension (Deliberation) und unabhängige Institutionen, so Rechte, Pflichten, Organisationen für alle (Polity-Dimension). In diesem Sinne bildet Demokratie ein **reiches politisches System**. In Autokratie und Anomie (so Bürgerkrieg) geht es dagegen vorwiegend oder allein um Macht bzw. das physische Überleben - eindimensionale (*arme*) Interaktions-Formen.<sup>5</sup>

#### *Bound Governance als Demokratierahmen*

15. Studieren wir das Verhalten politischer Akteure, so ergeben sich zunächst **Ähnlichkeiten** zwischen Verhaltensmuster in Demokratien und anderen Systemen: Generell versuchen politische Akteure mit allen ihnen zur Verfügung

<sup>5</sup> Zur Unterscheidung reichen und armen Politikverständnisses siehe: Volker von Prittwitz, Textsystem Politikanalyse 06: Das Theoriefeld der Politikanalyse, 17.07.2016: [http://diberlin.info/index.htm\\_files/PA%206%20Theoriefeld.pdf](http://diberlin.info/index.htm_files/PA%206%20Theoriefeld.pdf)

stehenden Mitteln ihre Interessen zu verwirklichen - sei es durch Werbung für ihre Ziele und andere attraktive Kommunikationsformen, durch das Gewinnen von Bündnispartnern, durch das Aufbauen von öffentlichem oder/und internem Druck oder durch Verhandlungsformen. Üblicherweise versuchen Akteure auch generell Macht zu gewinnen, zu nutzen, zu erhalten und/oder auszubauen.

16. Was Demokratien von Nicht-Demokratien unterscheidet, sind also nicht unterschiedliche Logiken im Kampf um Interessendurchsetzung oder Macht; es ist vielmehr die mehr oder weniger erzwungene und dann internalisierte **Bindung demokratischer Akteure an geltende Regeln und Normen** prinzipiell gleichberechtigter und geschützter Interaktion (umgangssprachlich *Spielregeln*). Die Bedeutung dieses Charakteristikums, das in der Governance-Terminologie als *Bound Governance* bezeichnet und verstanden werden kann, lässt sich anhand zahlreicher Ausprägungen und Auswirkungen verdeutlichen:

- Effektiv an faire allgemeine Normen gebundene Machtausübung respektiert die körperliche, psychische, ökonomische und politische Integrität aller beteiligter Akteure; damit kommen wechselseitig normgebundene Interaktionsformen zustande, die jedem einzelnen ermöglichen, sich frei zu entfalten und damit seine Ziele frei zu verfolgen.
- In der Demokratie sind also schwache Akteure nicht unfrei und gebunden, während mächtige Akteure frei und ungebunden agieren können; vielmehr sind alle Akteure an allgemeine Normen gebunden, dabei aber auch geschützt und frei.
- Bound Governance ermöglicht ein friedliches Miteinander, dabei aber einen intensiven Austrag von Interessenkonflikten; zusammen ergeben sich konstruktive Formen des Konfliktaustrags.
- Dieser konstruktive Konfliktaustrag motiviert alle Beteiligte zu höchstmöglichen operativen Leistungen, was sich in einer Gesellschaft zusammen als enormer kollektiver Leistungs- und Wohlfahrtsimpuls niederschlägt.
- Vor allem sind in einer vitalen Demokratie vielfältige Formen von Innovation möglich, ja werden sogar angereizt und unterstützt - ein Prozess, der in anderen Systemen systemgefährdend wäre und daher geblockt wird.

## Wie kann Demokratie aufgebaut sein? (Innere Struktur-Optionen)

17. Demokratische Institutionen, so grundlegende Rechte und Pflichten, haben einige allgemeine Charakteristika:

- Sie sind effektiv gültig, bilden also eine effektive Regierungsform.
- Sie sind, etwa geschützt durch Verfassungs-Artikel, weitgehend unabhängig von akuten Machtverschiebungen gültig.
- Sie gelten allgemein und gleich, bevorzugen oder benachteiligen also nicht bestimmte Gruppen
- Sie ermöglichen allen Bürgern, sich frei im Rahmen des geltenden Rechts zu verhalten.

18. Wie diese Grundsatzanforderungen im Einzelnen verwirklicht werden, welche spezielle Struktur demokratische Institutionen haben, ist allerdings offen und kann kontextabhängig ausgewählt beziehungsweise gestaltet werden. Hierfür kommt ein breites Spektrum spezifischer Demokratie-Strukturen in Frage, beispielsweise:

- Repräsentative Demokratie (qua repräsentative Wahlen und Parlamente) oder direkte Demokratie (durch direkte Sachentscheidungen der Bevölkerung)
- Parlamentarische Demokratie (Exekutivspitze kann vom Parlament abberufen werden) oder Präsidiale Demokratie (Ein vom Volk gewählter Präsident bildet die Exekutivspitze)
- Mehrheits-Demokratie (qua Mehrheits-Entscheidungen) oder Konkordanz-Demokratie (qua einmütigen Beschlüssen, das heißt mit absoluter Veto-Macht jedes Beteiligten und intensiven Willensbildungsprozessen)
- Föderaler Staatsaufbau (in mehreren eigenständig legitimierten Ebenen) oder unitarischer Staatsaufbau in nur einer entscheidenden Ebene (andere Ebenen können aufgehoben werden).
- Strukturell festgeschriebene oder prozessuale Demokratieformen in Entwicklung
- Enge Demokratieanwendung nur auf der gesamt-gesellschaftlichen (Makro-)Ebene oder weite Demokratieanwendung auch auf der gesellschaftlichen Meso-Ebene (Beispiel Gewerkschaftliche



Mitbestimmung, Demokratie an Hochschulen) und auf der Mikro-Ebene (Beispiel Veränderung familiärer Interaktionsmuster vom Patriarchat zum gleichberechtigten Miteinander).

19. Jeweils gewählte oder zustande kommende Ausprägungen können entsprechend gegebenen Kontextbedingungen, zum Beispiel Traditionen oder strukturellen Bedingungen, in jeweils spezifischen Formen kombiniert werden. So liegt es beispielsweise nahe, bei niedrigem Entwicklungsstand gesamtgesellschaftlichen Vertrauens überwiegend mit Konkordanz-Mechanismen, bei denen alle Beteiligte unmittelbar einbezogen sind, und kürzeren Gültigkeits-Fristen getroffener Entscheidung zu operieren. Sobald sich die Vertrauensverhältnisse verbessert haben, kann dagegen auch mit Mehrheitsmechanismen und längeren Gültigkeitsfristen regiert werden (was Kosten senkt und gesamtpolitische Handlungsspielräume erhöht). Wird eine Demokratieausprägung mit hoher Komplexität, zum Beispiel ein föderaler Staatsaufbau, gewählt, kann möglicherweise unter anderen Gesichtspunkten mit Demokratie-Strukturen niedrigerer Komplexität (Beispiel Mehrheitsentscheidungen) operiert werden. Zusammen ergibt sich also die Möglichkeit (und Herausforderung), Demokratie **kontextbezogen optimal zu gestalten**.

### **Externe Beziehungen**

20. Zwischen Demokratie und anderen Systemtypen ergeben sich unterschiedliche Beziehungsmöglichkeiten je nach Kontext:

- Sofern Demokratie überlegen attraktiv ist, besteht die Chance zu ihrer Ausweitung. Hierbei ist allerdings zu berücksichtigen, dass grundlegende Potentiale einer alten anderen Ordnung, so beispielsweise Potentiale der Friedenssicherung, auch in der Demokratie effektiv realisiert werden. Dies verlangt vitale Demokratie in dem beschriebenen Sinne.
- Bei gleichen Einflusschancen können sich Demokratien und andere Systeme sauberlich voneinander abgrenzen, miteinander konkurrieren oder zu kooperieren suchen. Letzteres hat üblicherweise geringe Erfolgschancen, weil Demokratie weit anspruchsvoller operiert als Anomie- und Autokratie-Formen.

- Sofern Demokratie aktuell gegenüber einer anderen Ordnung unterlegen ist (weniger oder nicht attraktiv ist), muss sie geschützt werden, möglicherweise durch Rückzug. Allerdings schließt dies nicht die Werbung für die grundlegende überlegenen Leistungspotentialen von Demokratie aus.

## Zusammenfassung

**Demokratie dient der kollektiven und individuellen Allgemeinheit** (allen Bürgern/innen); ihr Geist ist der der Freiheit, Chancengleichheit und Brüderlichkeit.

Die Auffassung, mit einer freien Wahl sei Demokratie gegeben und durch Wahl legitimierte Herrscher seien demokratisch legitimiert, greift zu kurz: Zumindest muss sichergestellt sein, dass eine Regierung nach unabhängigem, allgemeinem und fairem Recht wieder **abgelöst** werden kann. Nutzt ein Herrscher seine gewonnene Legitimation dazu, Wahl-Verfahren oder grundlegende Menschenrechte aufzuheben, ist keine Demokratie mehr gegeben. Sind während des Wahlkampfes und der Wahlen fundamentale Grundrechte ausgeschaltet, verdient bereits ein Wahlsieg nicht die Bezeichnung *demokratisch*. Mit anderen Worten: Mehrheitsbildung allein konstituiert noch nicht Demokratie; Demokratie erfordert vielmehr auch die **Achtung und den Schutz von Rechtsstaat und Menschenrechten**.

Menschenunwürdige Beleidigungen und eine Freund-Feind-Rhetorik gegenüber politischen Konkurrenten entsprechen nicht dem **Geist der Demokratie**.

Demokratie braucht **effektive Koordination** und freie sachpolitische Diskussion. Denn Demokratie soll der Allgemeinheit dienen; effektives Handeln für die kollektive wie individuelle Allgemeinheit, gerade auch für die Schwächeren und Minderheiten, legitimiert Demokratie in besonderem Maße.

In der internationalen Öffentlichkeit sollten diese Klarstellungen hervorgehoben werden. Dringend erforderlich ist **Politische Bildung** dazu, was Demokratie ausmacht, was sie leisten kann und was sie erfordert.