

STUDIENKURS POLITIKWISSENSCHAFT

Samuel Salzborn

# Demokratie

Theorien – Formen – Entwicklungen

2. Auflage



**Nomos**

## **STUDIENKURS POLITIKWISSENSCHAFT**

**Lehrbuchreihe für Studierende der Politikwissenschaft  
an Universitäten und Hochschulen**

Wissenschaftlich fundiert und in verständlicher Sprache führen die Bände der Reihe in die zentralen Forschungsgebiete, Theorien und Methoden der Politikwissenschaft ein und vermitteln die für angehende WissenschaftlerInnen grundlegenden Studieninhalte. Die konsequente Problemorientierung und die didaktische Aufbereitung der einzelnen Kapitel erleichtern den Zugriff auf die fachlichen Inhalte. Bestens geeignet zur Prüfungsvorbereitung u.a. durch Zusammenfassungen, Wissens- und Verständnisfragen sowie Schaubilder und thematische Querverweise.

Samuel Salzborn

# Demokratie

Theorien – Formen – Entwicklungen

2., aktualisierte und erweiterte Auflage



**Nomos**



Onlineversion  
Nomos eLibrary

**Die Deutsche Nationalbibliothek** verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8487-8296-3 (Print)

ISBN 978-3-7489-2687-0 (ePDF)

2., aktualisierte und erweiterte Auflage 2021

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2021. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

# Inhalt

<b>I. Einleitung: Demokratie? Demokratie! Demokratie?</b>	<b>7</b>
<b>II. Demokratietheorien und die Ideengeschichte der Demokratie</b>	<b>15</b>
1. <b>Demokratietheorien im Kontext</b>	15
2. <b>Traditionen und Brüche: Die Demokratie auf dem Weg in die Moderne</b>	20
2.1. Antike Demokratie und der Weg in die Moderne	20
2.2. Machiavelli und die Entstehung der modernen Politik	25
3. <b>Sicherheit, Freiheit, Vertrag: Die liberalen Grundlagen der Demokratie</b>	29
3.1. Der Kontraktualismus: die Idee eines Gesellschaftsvertrages	30
3.2. Recht, Kontrolle, Gewalt	34
4. <b>Gegner, Feinde, Kritiker: Die Demokratie zwischen sozialer Erweiterung und autoritärer Ablehnung</b>	38
4.1. Abwehr der Demokratie: der Konservatismus	38
4.2. Kritik an sozialen Mängeln der Demokratie: der Sozialismus	41
4.3. Forderung nach Partizipationserweiterung: Republikanismus und Antikolonialismus	43
4.4. Feinde der Demokratie: Faschismus und Nationalsozialismus	46
5. <b>Demokratischer Staat: der Streit um das „wie“</b>	51
5.1. Input-Theorien: Partizipation und Repräsentation	52
5.2. Output-Theorien: Steuerung und Stabilität	55
5.3. Dahrendorf und die demokratietheoretische Vermittlung	57
6. <b>Uneingelöste Versprechen der Demokratie und die Internationalisierung der Debatte</b>	60
6.1. Die uneingelösten Versprechen der Demokratie	60
6.2. Gerechtigkeit, Umwelt, Frieden	63
6.3. Interesse, Konflikt, Krieg	65
6.4. Die Unlösbarkeit des Streits um das „Wesen“ der Demokratie	68
<b>III. Demokratische Regierungsformen und der Vergleich von Demokratien</b>	<b>75</b>
7. <b>Entwicklungslinien der vergleichenden Herrschafts- und Regierungsforschung</b>	75
8. <b>Zwischen Norm und Wirklichkeit: Demokratie, Verfassung und politische Kultur</b>	81
9. <b>Typologien demokratischer Regierungsformen</b>	87
9.1. Die Grundfrage: Repräsentative oder identitäre Demokratie?	88
9.2. Varianten der Typologisierung: Konsens- oder Mehrheitsdemokratie, parlamentarische oder präsidentielle Demokratie	93
10. <b>Akteure und Prozesse in der Demokratie</b>	96
10.1. Parteien und Wahlen	97
10.2. Verbände	99

<b>IV. Internationale Entwicklungen von Demokratie und Demokratisierung</b>	<b>103</b>
11. <b>Weltweite Entwicklungslinien der Demokratisierung</b>	103
11.1. Funktionsvoraussetzungen und Kontextbedingungen	103
11.2. Messinstrumente der empirischen Demokratieforschung	106
11.3. Demokratieentwicklung im historischen Verlauf: die Demokratisierungswellen	108
12. <b>Demokratie, Extremismus und Autokratie</b>	111
12.1. Demokratie und Extremismus: statische und dynamische Extremismusmodelle	112
12.2. Demokratie, Autokratie und Totalitarismus	113
12.3. Hüterin der Demokratie? Rolle und Funktion der Polizei in Demokratien	116
13. <b>Demokratie und Internet</b>	123
13.1. (Un-)Wissen und (In-)Kompetenz: Das Verhältnis von Information und Desinformation	125
13.2. Technische und informelle Kontrolle: Das Verhältnis von Transparenz und Überwachung	129
14. <b>Demokratie – Perspektiven für das 21. Jahrhundert</b>	134
14.1. Bedrohungen der Demokratie: Entpolitisierung, Essentialisierung und Elitisierung	138
14.2. Die Wiederkehr der Identität und die Fallstricke einer Kulturalisierung von Demokratie	145
<b>Bibliografie</b>	155
<b>Sachregister</b>	177
<b>Personenregister</b>	179
<b>Glossar</b>	183
<b>Bereits erschienen in der Reihe STUDIENKURS POLITIKWISSENSCHAFT (ab 2017)</b>	185

## I. Einleitung: Demokratie? Demokratie! Demokratie?

Die Demokratie ist allgegenwärtig. Sie begegnet uns gleichermaßen im wirklichen Leben, wie im virtuellen: Die tägliche Zeitungslektüre vermittelt uns Einblicke in die praktischen Funktionsweisen der demokratischen Ordnung; im Fernsehen verfolgen wir die Auseinandersetzung um Freiheits- und Protestbewegungen, die sich weltweit immer wieder gegen autokratische Regime auflehnen und mehr Demokratie fordern; in regelmäßigen Abständen sind wir mit Wahlentscheidungen, in einigen Bundesländern mit Volksbefragungen oder Volksentscheiden konfrontiert; in Kindergärten oder Schulen wählen wir Elternbeiräte und Schüler(innen)vertretungen; am Arbeitsplatz suchen wir die Unterstützung von Mitbestimmungseinrichtungen wie Betriebsräten; in unserer Freizeit genießen wir die Freiheit in den eigenen vier Wänden; via Facebook oder Twitter mischen wir uns in politische Diskussionen ein und organisieren Appelle und Unterschriftensammlungen; in Parteien, Gewerkschaften oder anderen Interessenverbänden versuchen wir, unseren eigenen Anliegen Einfluss im politischen Prozess zu verschaffen. Die Demokratie betrifft uns also allgegenwärtig, nicht nur mit Blick auf den politischen Prozess im engeren Sinn, sondern auch mit Blick auf Entscheidungsfindungs- und Mitbestimmungsprozesse in allen Bereichen des Lebens.

Wenngleich die Demokratie auch allgegenwärtig ist, beantwortet dies noch nicht die Frage, was *Demokratie* denn ausmacht, durch was sie gekennzeichnet ist, ja wie sie definiert werden kann? Die Suche nach einer solch allgemein anerkannten Begriffsdefinition von *Demokratie* verläuft allerdings erfolglos. Dass es trotz der Omnipräsenz von Demokratie in unserem Alltag keine allgemeinverbindliche Definition der Demokratie gibt, hat mit der Sache selbst zu tun: Denn Demokratie ist eben nicht nur, wie dies für viele Begriffe, vor allem Leitbegriffe der sozialwissenschaftlichen Forschung gilt, je nach wissenschaftstheoretischem Standort mit anderen Akzenten und Schwerpunktsetzungen belegt (allein die Frage, ob Demokratie mit Blick auf das definiert werden soll, was die empirische Realität von Demokratien kennzeichnet oder – im Gegensatz dazu – ein normatives Ideal den Demokratiebegriff bestimmt, verweist bereits auf die intellektuelle Spannweite der Definitionskonflikte), sondern, mehr noch liegt es im Wesen der Demokratie selbst, dass sie sich einer verbindlichen, konsensfähigen Definition entzieht. Denn die Kontroverse um den Demokratiebegriff ist nicht nur eine wissenschaftliche, sondern eben selbst eine politische. Das, was Demokratie kennzeichnet, muss umstritten sein, da es zum demokratischen Prozess selbst gehört, Interessenkonflikte zu organisieren und Differenzen zur Ausagerung zu verhelfen, da das Wesen der Demokratie der Konflikt ist. Erhebt aber eine Staats- und Gesellschaftsform den Konflikt genuin zum Bestandteil ihres Selbstverständnisses, dann ist eine allgemeinverbindliche Definition schon allein logisch absurd und würde dem Grundgedanken von Demokratie widersprechen. Selbst der Umweg, der oft gewählt wird, eine Annäherung an eine allgemeine Begriffsdefinition über die aus dem griechischen stammenden Wortbestandteile *dēmos* und *krateîn* – also Volk(smasse) und herrschen – zu ermöglichen, verlagert die Schwierigkeit nur auf eine andere Ebene: Denn wer zum Volk gehört, wird in unterschiedlichen historischen Epochen und in unterschiedlichen politischen Regimen ganz unterschiedlich beantwortet. Zu

denken ist hier beispielsweise an den erst vor rund hundert Jahren (in weiten Teilen der westlichen Welt) beendeten Ausschluss der Mehrheit der Bevölkerung (der Frauen) von Partizipationsmöglichkeiten, die (fiskalische) Bindung von politischer Partizipation an soziale und ökonomische Kriterien, die Diskussion über die Partizipation im Sinne aktiver und passiver Teilnahme am demokratischen Prozess mit Bindung an das Alter oder die Kontroverse darüber, ob ein Volk eine politische Willensgemeinschaft oder eine ethnische Abstammungsgemeinschaft sei; ja auch der Wandel des Volksbegriffs von der frühen Neuzeit in die Moderne, mit dem überhaupt erstmals die verbindliche, d.h. staatsrechtliche Fixierung von Volkszugehörigkeit möglich wurde, da sich vormalig das Volk (im Sinne der Volksmasse) immer wieder wechselnd als dasjenige konstituierte, das aufgrund seines Aufenthaltsortes unter variierender Herrschergewalt lebte, zeigen die großen Konfliktpotenziale, die bereits im Begriff des Volkes angelegt sind. Und auch mit dem Herrschaftsbegriff verhält es sich ähnlich: Denn wer warum über wen und mit oder ohne welche Legitimation herrschen darf, wie dieser Herrschaftsprozess organisiert und kontrolliert wird und welches Verhältnis zwischen Beherrschten und Herrschenden besteht, ist ebenfalls Bestandteil von mehreren Jahrhunderten währenden sozialen Auseinandersetzungen und Kämpfen.

Begreift man die Unmöglichkeit einer allgemeinverbindlichen Definition von Demokratie nicht als Defizit, sondern als Stärke und Chance – als Chance, den Konflikt selbst kontrovers zu gestalten – dann ist eine Annäherung an den Begriff der Demokratie weniger definitorisch, als – hier schließe ich mich der Argumentation von Iring Fetscher (1973: 11) und Richard Saage (2005: 31) an – prozessual möglich: Eine Formulierung von Gunnar Folke Schuppert (2008: 262) aufgreifend, wäre Demokratie dann als „ein Verfahren der Legitimation, der Kontrolle und der Kritik politischer Herrschaft“ zu verstehen. Im Unterschied zu einer *statischen* Definition, die vor allem auf normative Aspekte orientiert, lässt sich auf diese Weise der *funktionale* Charakter von Demokratie fassen, der vor allem durch eine negative Bestimmung im Verhältnis zur organisierten Herrschaft zum Ausdruck kommt: Demokratie fordert die Legitimation (ohne bereits genau zu bestimmen, durch wen, von wem und auf welche Weise), sie fordert die Kontrolle (ebenfalls ohne eine substantielle Erklärung darüber, wie und auf welche Weise) und sie zielt auf die Kritik von politischer Herrschaft – als dauerhaften und un abgeschlossenen Prozess. Aus demselben Grund hat Giovanni Sartori (1992: 210) auch betont, dass die Charakteristika der Demokratie nur negativ formuliert werden können als ein System, in dem „niemand sich selbst auswählen kann, niemand sich die Macht zum Regieren selbst verleihen kann und deshalb niemand sich unbedingte und unbeschränkte Macht anmaßen kann.“

Eine solche Begriffsannäherung knüpft an die Formulierung des amerikanischen Präsidenten Abraham Lincoln aus dem Jahr 1863 an, der in seiner berühmten *Gettysburg Address* (einer Kurzrede über die amerikanische Demokratie, die Lincoln auf dem Soldatenfriedhof des Bürgerkriegsschlachtfeldes von Gettysburg gehalten hat) Demokratie begriffen hatte als „government of the people, by the people and for the people“. Damit wird gleichermaßen keine Aussage über den normativ-positiven Gehalt von Demokratie getroffen, der über die Jahrhunderte

hinweg Gegenstand politischer und wissenschaftlicher Kontroversen war und bis in die Gegenwart geblieben ist, sondern lediglich der Prozess beschrieben, um den es in demokratischen Herrschaftsformen geht. Ein Prozess, bei dem das Volk („people“) die Legitimationsgrundlage von Herrschaft bildet („of“), es zugleich selbst die Herrschaft ausüben soll („by“) und schließlich diese Herrschaft – die durch die begriffliche Trennung zwischen „government“ und „people“ tendenziell auf ein repräsentatives Herrschaftsmodell hinweist – auch im Interesse des Volkes („for“) ausgeübt werden soll.

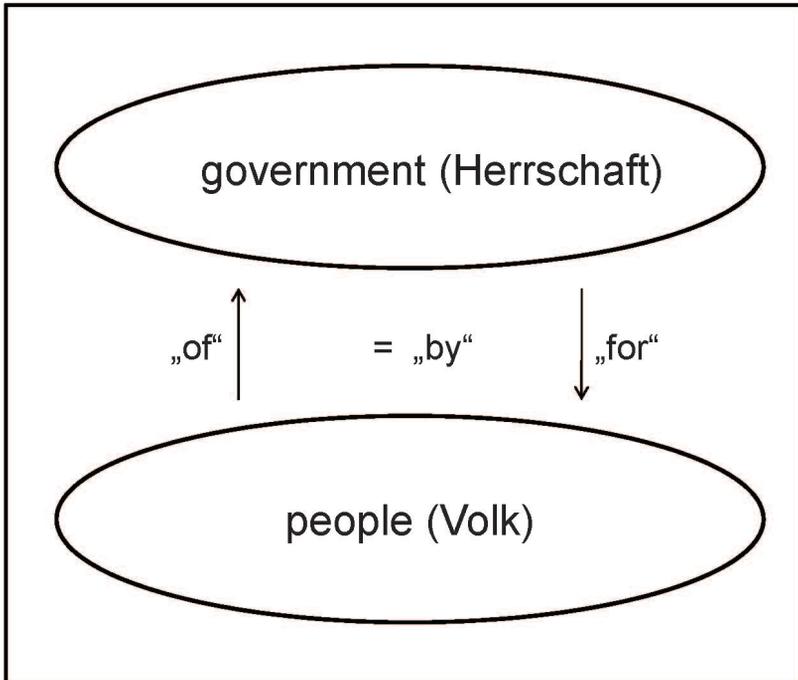


Abb. 1: Der funktional-prozessuale Demokratiebegriff in Anlehnung an Abraham Lincoln.

Eigene Darstellung.

Wenngleich auch nicht positiv definiert werden kann, was Demokratie ist, kann dennoch umgekehrt festgehalten werden, dass die große Mehrheit der Menschen auf dieser Welt nur ausgesprochen ungern als antidemokratisch bezeichnet werden möchte. In politischen Diskussionen in der westlichen Welt etwa wird der politische Gegner nicht selten mit dem Vorwurf belegt, seine Forderungen seien nicht demokratisch, ganz gleich, worauf diese Behauptung im Konkreten zielen mag; gerade autokratische Regime wie etwa Russland, Ungarn, China oder Iran sind nachhaltig darum bemüht, sich im internationalen Kontext selbst als Demokratien darzustellen. Damit ist die Demokratie im Laufe der Geschichte zu einem welt-

weit hegemonialen Politikkonzept geworden, denn noch bis in die 20er und 30er Jahren des 20. Jahrhunderts galt die Titulierung als „Demokrat“, vor allem in faschistischen und nationalsozialistischen oder auch anarchistischen und kommunistischen Kreisen, durchaus als Schimpfwort. Die Demokratie wurde auch aus der Mitte der Gesellschaft offen abgelehnt und war als Herrschaftsform wie als Gesellschaftskonzept verhasst. Der langwierige, keineswegs eindeutige und letztlich auch ergebnisoffene Siegeszug der Demokratisierungsbewegungen hat aber dazu geführt, dass sich die Demokratie als normatives Idealbild – gleichwohl, was damit im Konkreten gemeint ist – nicht nur in der westlichen Welt, sondern im globalen Kontext durchgesetzt hat.

Dabei sind wir gewohnt, die Geschichte der Demokratie als eine Erfolgsgeschichte zu lesen – als die Geschichte einer mehrere Jahrhunderte fortwährenden Entwicklung, die eine kontinuierliche Zunahme an Partizipationsmöglichkeiten für immer größere Teile der Bevölkerung mit sich brachte. Für einen Teil der Welt kann diese Betrachtungsweise auch ein hohes Maß an Schlüssigkeit und Stimmigkeit beanspruchen. Aber dieser Teil der Welt, in dem demokratische Partizipationsformen sich auf einem langwierigen und tendenziell erfolgreichen Siegeszug befinden, ist nicht sonderlich groß, ja mehr noch: Liest man die Erkenntnisse der vergleichenden empirischen Demokratieforschung mit einem bewusst skeptischen Blick, dann stellen die nicht-demokratischen, respektive autoritären Regime in der Welt sogar die Mehrheit – mit Blick auf einen der einflussreichsten Demokratieindizes sind 58 Prozent der Staaten der Welt nicht demokratisch (addiert man alle Regime aus der nachfolgenden Übersicht, die nicht vollumfänglich als freie Staaten gelten), wobei der Langzeittrend im Zehnjahresvergleich generell auf die Tendenz einer weltweiten Schwächung der Demokratie hinweist.

Jahr	Freie Staaten		Teilweise freie Staaten		Unfreie Staaten	
	Anzahl	Prozent	Anzahl	Prozent	Anzahl	Prozent
2021	82	42	59	30	54	28
2011	87	45	60	31	48	24
2001	85	44	59	31	48	25
1991	76	42	65	35	42	23
1981	54	33	47	28	64	39

Abb. 2: Weltweite Entwicklungslinien von demokratischer Freiheit.

Quelle: Freedom House (2012; 2021), eigene Übersetzung.

Gleichwohl ist der westliche Blick, der die erkenntnistheoretische Prämisse für die Annahme einer erfolgreichen Demokratisierung in einem fortwährenden Prozess bildet, nicht nur legitim, sondern auch aus normativer Perspektive nachvollziehbar und letztlich – mit Blick auf die Konkurrenzen zwischen demokratischen und autokratischen Regierungssystemen – auch im Interesse der Durchsetzung

weiterer Demokratisierungsbewegungen als offensives Postulat dringend geboten. Ein Optimismus, der das Fortschreiten von Demokratisierungsprozessen als fast selbstverständlich erwartet, muss allerdings skeptisch stimmen. Denn die Errichtung von Demokratien, ebenso wie die fortgesetzte politische und gesellschaftliche „Demokratisierung der Demokratie“ (Claus Offe) ist eben genauso wenig ein naturwüchsiger und selbstverständlicher Prozess, wie er auch nicht über Garantien bezüglich seiner Stabilität und damit letztlich Unumkehrbarkeit verfügt. Das Fundament der modernen Demokratie ist – und dies nicht nur im außereuropäischen und außeramerikanischen Kontext – labil; zahlreiche politische, soziale und ökonomische Prozesse stellen die Errungenschaften der Demokratisierung von Teilen der Welt viel mehr kontinuierlich und fortwährend in Frage.

Das hier vorliegende Lehrbuch will nun den Versuch unternehmen, die Entwicklungslinien der Demokratie auch in ihrer Widersprüchlichkeit und Ambivalenz nachzuzeichnen, um so eine begriffsorientierte Annäherung an das zu leisten, was sich – aus gutem Grund – einer konsensfähigen Definition entzieht: die *Demokratie*. Dabei wird es zum einen darum gehen, die um das Konzept der Demokratie geführten Kontroversen in ihrer Streitbarkeit historisch zu rekonstruieren, also die wesentlichen Entwicklungslinien der modernen Demokratietheorie nachzuzeichnen, dann die systematischen Streitpunkte mit Blick auf demokratische Regierungssysteme in ihren Differenzen zu skizzieren und dabei zu zeigen, dass ein Sprechen von *der* Demokratie im Singular der faktischen Pluralität der Demokratien nicht gerecht wird, um schließlich einen empirischen Blick auf die weltweiten Entwicklungslinien von Demokratie zu werfen, die die Frage nach Zustimmung und Ablehnung von demokratischer Partizipation in den Mittelpunkt rückt. Insofern unternimmt dieses Buch den Versuch einer Gesamtskizze der in ihrer Systematik noch jungen, aber mittlerweile durchaus etablierten Demokratie- und Demokratisierungsforschung im Fach Politikwissenschaft, zu der in den unterschiedlichen Subdisziplinen des Faches bereits umfangreiche Teilaspekte erforscht worden sind, deren Integration aber bisher noch aussteht: eben die Verbindung von ideengeschichtlicher Demokratieforschung und Demokratietheorie mit den Erkenntnissen des Vergleichs demokratischer Systeme sowie den Ergebnissen der empirisch-quantitativen Demokratieforschung. Der hier unternommene Versuch steht damit ohne Zweifel im Schatten großer Vorbilder im Lehrbuchbereich der Politikwissenschaft, soll allerdings aufgrund dieses systematischen Integrationsversuches der unterschiedlichen Dimensionen der Demokratie- und Demokratisierungsforschung einen wesentlichen Anteil zur *Verknüpfung* beitragen, so dass gerade hierdurch die Komplexität des Phänomens noch einmal integrativ ausgeleuchtet wird.

### Literatur zur Vertiefung

Aktuelle Einführungs- und Lehrbücher der Demokratieforschung zur Vertiefung:

- Heidrun Abromeit/Michael Stoiber: Demokratien im Vergleich. Einführung in die vergleichende Analyse politischer Systeme, Wiesbaden 2006.
- Peter Massing/Gotthard Breit/Hubertus Buchstein (Hg.): Demokratietheorien. Von der Antike bis zur Gegenwart. Texte und Interpretationshilfen, 9. Aufl., Schwalbach/Ts. 2017.
- Bernhard Frevel/Nils Voelzke: Demokratie. Entwicklung – Gestaltung – Herausforderungen, 3. Aufl., Wiesbaden 2017
- Christian W. Haerpfer/Patrick Bernhagen/Christian Welzel/Ronald F. Inglehart (Hg.): Democratization, 2. Aufl., New York 2018.
- David Held: Models of Democracy, 3. Aufl., Stanford 2006.
- Hans-Joachim Lauth: Demokratie und Demokratiemessung. Eine konzeptionelle Grundlegung für den interkulturellen Vergleich, Wiesbaden 2004.
- Stefan Marschall: Demokratie, Opladen 2014.
- Susanne Pickel/Gert Pickel: Politische Kultur- und Demokratieforschung. Grundbegriffe, Theorien, Methoden, Wiesbaden 2006.
- Richard Saage: Demokratietheorien. Historischer Prozess – Theoretische Entwicklung – Soziotechnische Bedingungen. Eine Einführung, Wiesbaden 2005.
- Manfred G. Schmidt: Demokratietheorien. Eine Einführung, 6. Aufl., Wiesbaden 2019.
- Hans Vorländer: Demokratie. Geschichte, Formen, Theorien, 3. überarb. Aufl., München 2019.

Die großen, vor allen Dingen demokratiethoretisch angelegten Lehrbücher der letzten Jahrzehnte gingen noch von anderen Prämissen mit Blick auf die Studiensituationen an den deutschsprachigen Universitäten und Hochschulen aus, die in stärkerem Maß von Freiheit und Selbstbestimmung der Studierenden geprägt waren, als dies unter der Situation der Modularisierung der Studiengänge heute der Fall ist. Diesem Wandel will dieses Lehrbuch insofern Rechnung tragen, als es sich als systematischer Gesamtüberblick über das Forschungsfeld der Demokratie- und Demokratisierungsforschung versteht, der Kompaktwissen vermittelt und in stark komprimierter Form die politikwissenschaftlichen Erkenntnisse zum Thema *Demokratie* bündelt. Damit kann er deutlich umfangreicher angelegte Lehrbücher nicht nur nicht ersetzen, sondern geht ihnen mit Blick auf die Lernsituation der Studierenden in modularisierten Studiengängen als komprimierte Einführung voraus, die zur weiteren Vertiefung genauso anregen soll, wie zur Selbstlektüre der zahlreichen einschlägigen Quellen und Klassiker im Bereich der Demokratieforschung. Auch wenn man zu Recht bedauern mag, dass die Kehrseite der Modularisierung in einer Tendenz zur gleichförmigen Zurichtung von Studieninhalten besteht, bei der der Raum für intensives, oft auch selbst organisiertes und selbst bestimmtes Lernen kleiner wird, muss man aus politikwissenschaftlicher Perspektive diesen *intellectual turn* auch als konstruktive Herausforderung begreifen, das eigene Lehrbuchwissen (immer wieder) so zu strukturieren, dass ein Neustart

für die Studierenden ermöglicht wird, der zur Lektüre umfangreicher angelegter Lehrbücher ebenso anregt, wie zum Studium der klassischen Texte und Werke (vgl. Salzborn 2021a). Insofern kann man der Modularisierung der Studiengänge auch eine gute Seite abgewinnen, die darin besteht, die bereits seit den späten 1970er Jahren in der Politikwissenschaft immer wieder geführte Diskussion über die Frage der Kanonisierung von Lehre wieder aufzugreifen und die Zugänge zu politikwissenschaftlichen Fragen so zu fokussieren, dass die Studierenden auch jenseits aller Zwangsverpflichtungen das Interesse am eigenen Interesse wieder erlangen oder verstärkt bekommen. Auch hierzu will dieses Lehrbuch einen Beitrag leisten, in dem es ganz bewusst nicht nur in kompakter und komprimierter Form Inhalte strukturiert, sondern auch dem mittlerweile standardisierten Semesterturnus mit 14 Seminarsitzungen in seiner Kapitelunterteilung folgt, so dass Lehrveranstaltungen analog zu den einzelnen Kapiteln dieses Buches organisiert werden können.

Seit Erscheinen der Erstauflage dieses Buches im Jahr 2012 hat eine rasante Beschleunigung in der weltweiten Auseinandersetzung mit Demokratie und Demokratisierungsprozessen stattgefunden, nicht nur im Konflikt zwischen demokratischen und nicht-demokratischen Systemen, sondern auch innerhalb der demokratischen Ordnung, wie am eindringlichsten sicher die Amtszeit des 45. Präsidenten der USA gezeigt hat. Fast zehn Jahre nach Erscheinen der Erstauflage dieses Buches wurde für die Neuauflage an den skizzierten Grundprinzipien der Strukturierung festgehalten, der Inhalt aber deutlich erweitert, aktualisiert und grundlegend überarbeitet.

### Übungsaufgaben

- Warum existiert keine allgemeingültige Definition des Begriffes Demokratie?
- Erläutern Sie das von Abraham Lincoln formulierte Demokratieverständnis. Wodurch unterscheidet es sich von einer formalen Definition?



## II. Demokratietheorien und die Ideengeschichte der Demokratie

### 1. Demokratietheorien im Kontext

Die Geschichte der Demokratietheorien von der Antike bis in die Gegenwart ist, zumindest in einem einflussreichen Teil der Welt, zugleich auch die Geschichte von sozialen und politischen Demokratisierungsprozessen, wie Hans Vorländer (2010) eindrucksvoll gezeigt hat: Denn Theorien entstehen nicht im luftleeren Raum, sie sind nicht einfach Ausdruck einer zeitlosen Genialität von besonders schlaun Denkerinnen und Denkern, sondern sie sind das Ergebnis von Konflikten um politische, soziale und ökonomische Interessen. Denn politische und soziologische Theorien entstehen immer in der Absicht, politische Ordnungen zu verändern – oder sie vor Veränderungen zu bewahren. Ganz gleich, ob die Änderungsabsicht genereller oder punktueller Natur ist oder ob Veränderungen abgewehrt oder rückgängig gemacht werden sollen, bildet stets ein Konflikt um konkurrierende Wahrnehmungen von politischer Legitimität das zentrale Motiv für die Formulierung von politischen Theorien im Allgemeinen und solchen, die eine Auseinandersetzung mit der Demokratie zum Inhalt haben im Besonderen. (vgl. hierzu ausführlich Salzborn 2017c)

Denn nur gesellschaftliche Systeme und politische Ordnungen, in denen Legitimitätskonflikte und Interessendifferenzen existieren, generieren die Notwendigkeit zur Reflexion über die Ursachen für Defizitwahrnehmungen durch einzelne gesellschaftliche Gruppen, die über Ein- und Ausschluss in Macht- und Herrschaftskontexten entscheiden. Am deutlichsten zeigt dies sicher die Geschichte der klassischen politischen Theorien des Liberalismus, des Sozialismus und des Konservatismus, deren Konflikte im 18. und 19. Jahrhundert die rechtlichen, sozialen und ökonomischen Konflikte der europäischen Gesellschaften des Zeitalters der Aufklärung theoretisch zu reflektieren, aber eben jeweils auch das eigene Agieren zu legitimieren versuchten (vgl. Göhler/Klein 1991; Lenk/Franke 1987; Llanque 2008). In ihnen ging es ganz entscheidend um demokratische Fragen, da der Liberalismus das Ideal rechtlicher Gleichheit im Kontext von geistesgeschichtlicher Aufklärung, bürgerlichen Revolutionen und der Entstehung der kapitalistischen Wirtschaftsordnung in den Mittelpunkt seiner Argumentation gerückt hatte, wie Crawford B. Macpherson (1973) gezeigt hat – und dafür, aus unterschiedlichen Richtungen und mit ganz differenten Motiven von sozialistischen und konservativen Kräften scharf kritisiert und politisch bekämpft wurde. Insofern sind in politische und soziologische Theorien immer politische und soziale Konflikte von Gesellschaften eingeschrieben, die den sozialkulturellen und historischen Kontext ihrer Formulierung geprägt haben, was Joel S. Migdal (2001) auf die Formulierung des *State in Society* gebracht hat, also der integrativ-dialektischen Verknüpfung von politisch-administrativer Ordnung und Gesellschaft.

Liegen damit die Entstehungsbedingungen für Demokratietheorien in politischen und sozialen Interessenkonflikten begründet, so sind sie auch die Ursache für die Wirkmächtigkeit von Demokratietheorien über den engen, historischen Kontext hinaus. Denn allein der Umstand, dass eine Idee politisch-theoretisch konzeptioniert und von einer Gruppe von Intellektuellen und politisch Aktiven akzeptiert

und forciert wird, klärt nicht ihre legitimatorische Durchsetzungsstärke – wie beispielsweise die Geschichte des Anarchismus zeigt, der (um 1850 und 1915) in Europa bzw. Russland durchaus starke theoretische wie gesellschaftliche Kräfte mobilisieren konnte, es aber nie zu einer Durchsetzung seiner Vorstellungen gebracht hat, eben weil er als Konzept und Praxis letztlich doch nur einer verschwindenden Minderheit akzeptabel erschien.

In dem Maße, wie ein Ordnungskonzept in der Theorie – zumindest in seinen wesentlichen Grundzügen – vorformuliert werden muss, bevor es realisiert werden kann, ist diese theoretische Konzeptionierung auch Folge von gesellschaftlichen und politischen Krisenerscheinungen, sei es in legitimierender, sei es in delegitimierender Absicht der jeweiligen Ordnung. Zur praktischen Realisierung einer theoretischen Ordnungsvorstellung reicht freilich der Gedanke nicht aus, sondern es muss zu einer zur politischen Programmatik verdichteten Idee immer eine gesellschaftliche Elektrisierung kommen: Das Bündnis aus Elite und Masse ist unausweichlich, soll eine neue Ordnungskonzeption verwirklicht werden, oder, anders herum, eine bestehende gegen sie revolutionierende Vorstellungen geschützt werden. Gerade der Siegeszug der Demokratie in der westlichen Welt zeigt diese Verwobenheit anschaulich.

Der letztlich kausale Kern für die Frage nach Stabilität und Instabilität, nach Legitimierung und Delegitimierung liegt dabei im diffizilen Zusammenspiel sehr unterschiedlicher Dimensionen bewusster (vor allem politischer und rechtlicher), vor- und teilbewusster (vor allem sozialer) und unbewusster (vor allem psychischer) Strukturen im Interaktionsverhältnis von Individuum, Gruppe und Masse, die auf multidimensionale Weise Stabilität oder Labilität bestehender politischer Ordnungen und Attraktivität bzw. Unattraktivität gedachter Alternativen beeinflussen. In den Worten von John DeLamater u.a. (1969) kombinieren sich funktionale und normative Motive für eine Bindung an eine politische Ordnung mit symbolischen Elementen. Je nachdem, welche Faktoren im Zusammenspiel mit anderen wirkungsmächtig werden, fällt die weitere historische Entwicklung aus.

Dass theoretische Konzepte, Entwürfe und Kritiken nicht nur im historischen Kontext diskutiert und damit zeitgenössisch zu relevanten Theorien werden, sondern auch in der Gegenwart fortwährend präsent bleiben, hat seine Ursache in der faktischen Wirkmächtigkeit von Theorien, die sich im Zusammenspiel aus einer individuell-biografischen *und* einer sozialhistorischen Dimension ergibt (vgl. Skinner 1978, 2009; Pocock 1973): Politische Konzepte, die ohne Bindung an soziale Bewegungen als ihre Trägerinnen formuliert werden, verlieren im Zeitverlauf ihre Intensität und verblasen damit zunehmend, bleiben letztlich zwar historisch von Interesse, aber eben nicht mehr sozial(wissenschaftlich). Das Spezifikum von politischen Theorien in ihrer Fortwirkung über ihren sozialhistorischen Kontext hinaus liegt genau darin, erfolgreich wesentliche Struktur- und/oder Funktionselemente ihrer jeweiligen Gesellschaft erkannt und erfasst zu haben *und* damit (kleinere oder größere) Teile der politischen Kultur(en) eines politischen Ordnungskontextes zu politischem Handeln motiviert oder, anders herum, dieses (de-)legitimiert zu haben. Darin unterscheidet sich der Begriff der Theorie auch von dem der (philosophischen) Idee, der sich die gesellschaftliche und politische

Relevanzfrage nur marginal stellt. Demokratietheorien können, begreift man sie als historischen Ausdruck von sozialen Konflikten, insofern letztlich begriffen werden als eine normativ und/oder empirisch formulierte Konzeption zur (De-)Legitimierung der strukturellen und funktionalen Anforderungen an ein politisches Gemeinwesen.

Die Geschichte der Demokratietheorien ist dabei eine Geschichte, in der dieser prozessuale Charakter immer wieder mit neuen normativen Implikationen gefüllt oder aufgrund empirischer Erfordernisse revidiert wurde. Der Blick auf die Genese der Demokratietheorien zeigt überdies, dass Veränderungen in den theoretischen Konzeptionen stets auf vorherige Erfolge der Durchsetzung von Demokratisierungsbewegungen verweisen, also beispielsweise die Grundannahme aller Demokratietheorien zunächst einmal darin besteht, dass eine nach innen wie nach außen wirksame *Schutzfunktion* durch das Gemeinwesen garantiert sein muss, um über weitere Fragen von Partizipation und Mitbestimmung *überhaupt* nur nachdenken zu können. In Anlehnung und Erweiterung der Überlegungen von Bernd Guggenberger (1995: 39), Arthur Benz (2008: 37 u. 127) und Rüdiger Voigt (2009: 32) ergibt sich damit eine Stufenfolge der Entwicklung demokratischer Forderungen, die in der Genese moderner Demokratietheorie nachvollziehbar wird.

	Politische Kernforderung	Ziele
Schutzstaat	Sicherheit	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Schutz vor Angriffen von Außen</li> <li>■ Friedenssicherung im Innern</li> <li>■ Garantie der Eigentumsordnung</li> </ul>
Rechtsstaat	Freiheit	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Rechts- und Verfassungsordnung</li> <li>■ Menschen- und Bürgerrechte</li> <li>■ Rechtssicherungsinstanzen (Gerichte)</li> </ul>
Sozialstaat	Solidarität	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Soziale Partizipation</li> <li>■ Sozial-ökonomische Gerechtigkeit</li> <li>■ Wohlfahrtsordnung</li> <li>■ Gewährung sozialer Rechte</li> </ul>
Demokratischer Staat	Gleichheit	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Volkssouveränität</li> <li>■ Allgemeines und freies Wahlrecht</li> <li>■ Durchlässigkeit politischer Ämter</li> <li>■ Vertikale und horizontale Partizipationsmöglichkeiten</li> </ul>
Kulturstaat	Bildung	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Bildung für alle Bürger/innen</li> <li>■ Forschungsförderung</li> <li>■ Gerechtigkeit im internationalen Kontext (Frieden, Ökologie etc.)</li> </ul>

Abb. 3: Entwicklungsstufen der Demokratisierung.

Eigene Darstellung in Anlehnung an Guggenberger (1995: 39), Benz (2008: 37 u. 127) & Voigt (2009: 32).

Bei diesem Modell handelt es sich freilich um eine idealtypische Skizze, die lediglich Tendenzen und Bedingungen aufzeigt, allerdings nicht als Schablone für eine „erfolgreiche“ bzw. nachhaltige Demokratisierung gelesen werden kann. Es ist retrospektiv, nicht prospektiv.

Wesentlich ist die Feststellung, dass es für fortschreitende Demokratisierungsprozesse kontextuelle Bedingungen gibt, deren Erfüllung notwendig, aber trotzdem nicht hinreichend ist. Am deutlichsten ist dies mit Blick auf die Sicherheitsforderung und die durch sie etablierte Garantie des inneren und äußeren Friedens: Ohne eine solche Situierung von staatlicher Souveränität durch ein als legitim anerkanntes Monopol physischer Gewaltsamkeit (Weber 1980: 29 u. 516 [EA 1921]) ist die Errichtung einer zunächst auf Freiheit, später dann auch auf Gleichheit und Solidarität zielende Rechtsordnung unmöglich; jeder Demokratisierungsprozess bedarf einer souveränen Zentralgewalt – wobei zugleich die Existenz einer solchen Zentralgewalt kein Garant für Demokratisierungsprozesse ist, da sie gleichermaßen ihr Gewaltmonopol zur Exklusion von Partizipation nutzen kann. So richtig also die Formel „Keine Demokratie ohne Souveränität“ ist, so falsch wäre im Umkehrschluss der Glaube, die Errichtung staatlicher Souveränität führe immer und unausweichlich zu Demokratisierungsprozessen.

Ein anderes Beispiel: Die kulturstaatlichen Forderungen nach gesellschaftlich umfassender Bildung und weltweiter Gerechtigkeit zeigen den Zusammenhang der Notwendigkeit der vorgenannten Entwicklungsstufen ebenfalls, da für internationale Gerechtigkeit die innere Formierung der Staaten als Demokratien notwendig ist, die auf eine Volkssouveränität und umfangreiche vertikale und horizontale Partizipationsmöglichkeiten aufbauen, da eine Asymmetrie zwischen Staaten, von denen einige demokratisch und andere autokratisch situiert sind, niemals zu einer vollumfänglichen, d.h. symmetrischen Gerechtigkeit für die Bevölkerungen führen kann.

Ungeachtet dessen lässt sich im weltweiten Vergleich von Demokratisierungsprozessen nichts desto trotz die Gleichzeitigkeit des Ungleichzeitigen (Bloch 1962) beobachten, d.h. der demokratische Entwicklungsprozess verläuft eben nie linear und unterliegt zugleich aufgrund differenter nationaler Kontexte auch temporären und geografischen Versetzungen: Während im Jahr 2011 im europäisch-amerikanischen Kontext Demokratisierungsdebatten vor allem auf die unzureichende sozial- und kulturstaatliche Dimension abstellten, die als nicht oder nur unzureichend verwirklicht wahrgenommen wurde, rangen die Menschen in den nordafrikanischen Staaten zeitgleich um die Errichtung eines schutzstaatlichen Gewaltmonopols und in den vorderasiatischen Republiken, die vormalig zur Sowjetunion gehörten, stand die Durchsetzung rechtsstaatlicher Grundsätze im Mittelpunkt – es wurde also gleichzeitig über ungleichzeitige Aspekte der Demokratisierungsentwicklung gestritten und – in Parlamenten oder auf der Straße – für (und natürlich auch gegen) sie gekämpft. Nur zehn Jahre später haben sich die Dimensionen komplett verschoben, da mit der Corona-Pandemie weltweit sämtliche politische Prozesse dem Primat der effektiven Eindämmung und nachhaltigen Bekämpfung der Pandemie untergeordnet sind. Dies hat – gezwungenermaßen – zu einer erheblichen Erhöhung digitaler Kommunikation im politischen und sozialen Kontext

geführt, was demokratietheoretisch höchst ambivalent zu bewerten ist (vgl. Kap. 13). Zudem wurden und werden als zentral wahrgenommene Fragen der Demokratie neu justiert: Elementare Aspekte der Demokratisierung gewinnen wieder zunehmend an Priorität, seien es schutzstaatliche Aspekte mit Blick auf die verschwörungsideologischen Demonstrationen und ihre implizite und explizite Infragestellung des Gewaltmonopol des Staates, rechtsstaatliche Dimensionen bezogen auf eine handlungsschwache Exekutive, das Gleichgewicht zwischen Legislative und Exekutive oder eine (zu) starke politische Steuerung durch die Judikative, die die exekutiven Handlungsspielräume in lebensbedrohlichen Politikfeldern einschränkt oder sozialstaatliche Aspekte bezogen auf gesundheitspolitische Fragen einer nationalen oder internationalen Verteilung von Impfstoffkapazitäten, bei denen die jeweilige Priorisierung zu Einschränkungen oder Ermöglichungen von Handlungsperspektiven für Legislative und Exekutive zurückverweist (siehe zur Debatte: Florack u.a. 2021).

### Übungsaufgaben

- Welcher Zusammenhang besteht zwischen der Entwicklung von Demokratietheorien und sozialen bzw. politischen Demokratisierungsbewegungen?
- Diskutieren Sie empirische Beispiele, die die Annahme von aufeinander aufbauenden Entwicklungsstufen der Demokratisierung bestätigen. Finden Sie Beispiele, die dieser These widersprechen?
- In welchem Verhältnis stehen exogene und endogene Faktoren mit Blick auf die Demokratieentwicklung? Diskutieren Sie den Einfluss nichtpolitischer Faktoren für die Veränderung von demokratischen Entwicklungsprozessen am Beispiel der Corona-Pandemie.