

1 Einleitung: Die Bürger:innen in der Demokratie

Eine Demokratie ohne Bürger:innen¹ ist keine Demokratie. Mit diesem Satz allein kann man deutlich machen, warum den Bürger:innen in einer Demokratie so viel Bedeutung zukommt. Die Demokratie als Staatsform baut nicht nur zentral auf die Vertretung des Volkes und seiner Bürger:innen auf, sondern unterscheidet sich genau durch diese Zuweisung der Entscheidungskraft an die Bürger:innen von anderen Staatsformen. Doch gerade diese Unterscheidung wurde in den letzten Jahrzehnten teilweise verwischt, ignoriert oder die Grenzen wurden verschoben. Dies kumulierte in der Aussage Wladimir Putins, der auch Russland als Demokratie, aber eben als »gelenkte Demokratie«, bezeichnete. Manch andere:r Politiker:in, wie zum Beispiel Victor Orban, nahm solche Überlegungen im Konzept seiner »illiberalen Demokratie« gerne auf. Demokratie bedeutet Freiheit, politische Gleichheit und politische Kontrolle und ein Selbstbestimmungsrecht der Völker – und in der Realität auch, dass Demokratien gegeneinander keine Kriege führen. Man gesteht den anderen Staaten zu, was man selbst anstrebt: Eine freie Wahl der Bündnisse, denen man sich anschließt, und das Streben nach einem Leben in Frieden und Wohlstand. Wie wenig die Vorstellungen Putins mit Demokratie zu tun haben, zeigt sich jetzt in der Vehemenz eines Angriffskrieges. Aber bereits die Einschränkung der Pressefreiheit, der Fairness von Wahlen oder freier Tätigkeit von zivilgesellschaftlichen Organisationen machen eine Entfernung von der

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

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

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

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

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

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

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

2 Die Genese der Demokratie

2.1 Bürger:innen in den Anfängen demokratischen Denkens

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

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

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

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

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

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

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

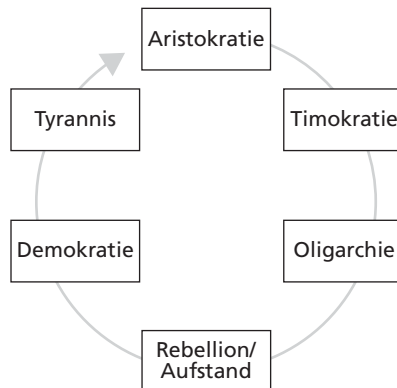


Abb. 2.1: Kreislauf der Herrschaftsformen bei Platon (Quelle: eigene Darstellung).

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

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

Tab. 2.1: Herrschafts- oder Verfassungsformenlehre des Aristoteles

Herrschaft zum Nutzen aller (Altruismus und Gemeinwohl)	... zum Nutzen des Herrschers (Egoismus und Eigennutz)
... des einen	Monarchie	Tyrannis
... der wenigen	Aristokratie	Oligarchie
... vieler/aller	Politie	Demokratie
Normative Einordnung	Gute Verfassung	Schlechte Verfassung

Quelle: Salzborn 2012: 23; Original Gallus 2007: 26; vgl. auch Schmidt 2019: 16.

tie immer um eine überschaubare Größe an der Herrschaft Teilhabenden.

Wenn man hier den Blick auf die Bürger:innen im heutigen Sinne lenkt, dann sind die meisten nicht aktiv im Staatssystem beteiligt. Die in der attischen Demokratie existierenden Ausschlussregeln gegenüber Minderheiten und sozialen Gruppen sind mit einem modernen Verständnis von Beteiligung und von Gleichheit nicht vereinbar. Gleichwohl interessant ist das bereits in diesen Überlegungen aufkommende Interesse an der Beteiligung der Bürger:innen und die Identifikation von Ungleichheit zwischen den Bürger:innen.

2.2 Notwendigkeit zum Vertrag: Die Aufwertung der Bürger:innen im Staat

Löste man in der attischen Demokratie dieses Problemgenese noch durch eine Mischung aus begründeten Selektionsmechanismen und Herrschaftseffizienz, wurde die Frage nach Legitimation und *Legitimität* der Herrschaft in der Folgezeit vielschichtiger, selbst wenn man dies vielleicht mit Blick auf Machiavellis (1469–1527) wichtiges Werk *Il Prin-*

cipe nicht im ersten Moment glauben mag. Aber selbst dieser quasi absolutistische ›Fürst‹ gewinnt seine Legitimität durch die Gunst der Bürger:innen und nicht durch eine imaginäre Auswahl durch einen fernen und allmächtigen Gott. Hierfür von entscheidender Bedeutung ist das Menschenbild Machiavellis: Aus seiner Sicht sind die Menschen weder ein *zoon politikon* noch grundsätzlich mit guten Absichten gesegnet, sondern handeln in der Regel nutzenorientiert: Sie sind im heutigen Sprachgebrauch Nutzenmaximierer. Da der Nutzen von Person zu Person oder von Untertan zu Untertan anders gedeutet wird, steht Konflikt und die Auseinandersetzung und nicht der harmonische Zusammenhalt des Staates im Zentrum von Machiavellis Analyse des politischen Geschehens. Da undisziplinierte Bürger naturgemäß einen instabilen Staat nach sich ziehen, müssen sie vom Fürst diszipliniert werden: Nur er kann die Stabilität des Staatengebildes garantieren. Um die unterschiedlichen Interessen der Bürger zu kanalisieren, bedarf es aber etwas Geschick. Der Fürst und damit der Staat wird zum Organisator der Plätze der Auseinandersetzung. So kann er Machtkonkurrenzen gegeneinander ausspielen. Trotz dieser Orientierung auf einen leitenden Herrscher schenkte Machiavelli erstmals der Legitimität des Fürsten, über das Volk zu herrschen, größere Beachtung. Vor allem vermutete er bei den Bürger:innen eine hohe Durchsetzungsfähigkeit, die ein Herrscher durchaus zu fürchten hat. Entsprechend muss er vorsorgen und sich um die Lenkung der verschiedenen Interessengruppen kümmern. Er kann seine Untertan:innen also nicht ignorieren.

Und tatsächlich sahen sich in der Folgezeit die aufgrund traditionaler oder gottgegebener Legitimität Herrschenden Bewegungen in der Bürgerschaft gegenüber. Diese forderten über die Zeit zunehmend Mitsprache und die Gewährung von Rechten. Zudem gewann das schon in der ständischen Gesellschaftsordnung angelegte Prinzip der *Repräsentation* als praktische und einfacher handzuhabende Alternative zur direkten Demokratie an Zuspruch und entwickelte sich zu einer Alternative, die man nicht einfach als zu unpraktisch zurückweisen konnte. Können schon nicht alle an der Herrschaftsausübung direkt mitwirken, dann sollen es wenigstens vertrauenswürdige Vertreter:innen der Bürgerschaft sein, welche die Herrschaft ausüben (am besten nach festgelegten Regeln) oder daran beteiligt sind.

Neben der Legitimität war die *Nationalstaatenbildung* von großer Bedeutung für die Entwicklung der Demokratie. Sie brachte neben einer Abgrenzung von Territorien das *Gefühl nationaler Zusammengehörigkeit* unter den Bürger:innen hervor. Dieses wurde begleitet von dem Gefühl einer Verantwortung der Bürger:innen für diese gemeinsamen Konstrukte – den Staat oder die Nation. So stellt diese nationalistische Bindung den Ausgangspunkt für das Entstehen *politischer Gemeinschaften* dar, führte allerdings gleichzeitig zu Gefühlen der Abgrenzung gegenüber anderen Nationen und deren Bürger:innen.

In der Neuzeit konzentrierte man sich verstärkt auf die Regelung des Verhältnisses zwischen den Bürgern und dem Staat sowie den Herrschenden. Die Herrschaft wurde nicht mehr als gottgegeben oder biologisch vererbt angesehen, sondern als etwas, was zwischen Bürgern und Herrschenden durch Vereinbarungen mit unterschiedlichen Rechten und Pflichten geregelt werden. John Locke, Thomas Hobbes und Jean-Jacques Rousseau, die drei großen Vertragstheoretiker, sind als die »politischen Schlüsseldenker« (Salzborn 2012: 30) der neuzeitlichen Demokratie anzusehen. In ihrem Bild des Menschen als vernunftbegabtem Wesen folgten sie den Überlegungen der Aufklärung und etablierten den Vorrang einer säkular zu legitimierenden politischen Struktur gegenüber einer aus Tradition oder Gotterwähltheit legitimierten politischen Struktur. Den Vertragstheoretikern nach sollte die einzig gültige Legitimation auf der Zustimmung der Herrschaftsunterworfenen beruhen. Dabei schwankte das Menschenbild zwischen verschiedenen Theoretikern von mündigen Bürger:innen bis zum Menschen als »des Menschen Wolf« von *Thomas Hobbes* (1588–1679). Letzterer sah Menschen allein am eigenen Überleben und Nutzen orientiert. Ein »Naturzustand«, in dem jedes Subjekt eine Vielfalt an Rechten, aber keine Einschränkungen habe, könne – so Hobbes – nur im Chaos, einem »Krieg aller gegen alle« (*bellum omnium contra omnes*) enden. Um diesen »Krieg« zu vermeiden und das Zusammenleben zu regeln, bedarf es aus Sicht eines vernunftbegabten Menschen eines Gesellschaftsvertrags, der zwar die universale Freiheit des Individuums beendet, ihn aber gleichzeitig vor Freiheitsverlust oder gar dem Tod durch die Hand des Anderen schützt. Entsprechend übertragen die Bürger freiwillig u. a. ihr Selbstbestimmungsrecht auf einen Souverän. Bei Hobbes besitzt der Souverän aller-