

Kurt Tudyka

Die Bedeutung von Demokratie heute

Die Grenzen und Möglichkeiten von Demokratie sind wieder zu einem aktuellen Thema geworden. Einerseits begleitet der Ruf nach Demokratie den Zusammenbruch des realen Sozialismus, den Fall von Diktaturen in der Dritten Welt und die Konstitution neuer Staaten. Andererseits ist die Demokratie konfrontiert mit dem Aufleben vormoderner fundamentalistischer Strömungen und der steten bürokratisch-technokratischen Transformation der hochmodernen Gesellschaft. Demokratie hat sich in Theorie und Wirklichkeit seit ihren hellenistischen Ursprüngen bis zum 20. Jahrhundert gewandelt, verschiedenartig entfaltet und vielfältig verbreitet. So hat der Begriff heute mehrere Bedeutungen und bezieht sich auf unterschiedliche Phänomene. Daraufhin stellen sich viele Fragen erneut oder ganz neu.

Sechs besonders wichtige will der folgende Beitrag behandeln. Am Anfang steht die theoretische Frage nach der Definition von Demokratie. Danach erhebt sich die normative Frage nach ihrer Begründung. Drittens ist zu fragen, wo es Demokratie gibt. Eine Antwort darauf bietet nicht nur eine politisch-geographische Be-

standsaufnahme des globalen Staatensystems, sondern auch eine politisch-soziologische Analyse der modernen Gesellschaft. Hier finden sich drei Bereiche, in denen Demokratie funktioniert; dabei stellt sich jeweils die Frage, wie sie darin funktioniert, welche die institutionellen und strukturellen Bedingungen für Demokratie sind, wie sie mit ihren inneren Widersprüchen und äußeren Dilemmata, Einschränkungen und Bedrohungen fertig wird, was jeweils ihre Möglichkeiten und Grenzen sind.

1. Was heißt Demokratie?

Demokratie heißt im Kern Herrschaft des Volkes, mit anderen Worten Volkssouveränität: «Regierung des Volkes durch das Volk für das Volk» (Abraham Lincoln). Nach J.J. Rousseau sind Regierende und Regierte identisch. Alle Herrschaft leitet sich vom Prinzip der Volkssouveränität ab. Der Wille des Volkes ist für alle Bürger gleichermaßen bindend. Umgekehrt können politische Entscheidungen nur dann als rechtmäßig gelten, wenn sie auf der Willensäußerung aller Bürger beruhen. Diese Bürger bilden idealiter eine homogene Gesellschaft. Die einzelnen politischen Akte haben keine eigene Qualität, sie sind nur Ausfluß der einen, unveräußerlichen souveränen Gewalt. Dadurch werden die Subjekt-Objekt-Beziehungen traditioneller Herrschaft zu einer unteilbaren, permanenten Beziehung zwischen gleichen und gleichberechtigten Subjekten im Agieren und Interagieren bei der Regelung ihres Gemeinwesens. Demokratie ist nach einer Formulierung Rousseaus die Gesellschaftsform, «die mit der ganzen gemeinsamen Kraft die Personen und das Vermögen jedes Gesellschaftsmitglieds verteidigt und schützt, und kraft derer jeder einzelne, obgleich er sich mit allen vereint, gleichwohl nur sich selbst gehorcht und so frei bleibt wie vorher».¹ Mit seiner politischen Teilhabe ist der mündige Bürger in der Lage, zusammen mit allen anderen die Angelegenheiten des Gemeinwesens zu regeln. In den Beschlüssen und den Gesetzen drückt sich der allgemeine Wille aus, weil die Mitglieder der Gesellschaft — dank ihrer von Partikularinteressen unabhängigen Verfassung — ihn erkennen und öffentlich aussprechen können. Im Falle einer Abstimmung haben die Unterlegenen die Entscheidung der Mehrheit auch für sich anzuerkennen; umge-

kehrt hat die Mehrheit den Auftrag, für die Gesamtheit zu handeln.

Selbst Rousseau hat eingeräumt, daß es in der Wirklichkeit die von ihm formulierte Vorstellung von Demokratie in Reinform nie gegeben hat und wahrscheinlich nicht geben werde. Tatsächlich ist Demokratie in der Wirklichkeit das sich stets verändernde, vorläufige Ergebnis historischer Prozesse, die aus Konflikten und Kompromissen bestehen und die von sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Entwicklungen abhängen. Demokratie meint in Wirklichkeit darum nicht nur *eine* bestimmte Gestalt, in der sich der Wille des Volkes äußert. Demokratie ist bisher in verschiedenen Formen aufgetreten, und das wird auch künftig so sein. Die folgenden Formen werden unterschieden: direkte repräsentative, Räte-, Wettbewerbs- und Elitedemokratie.

Die Form der direkten Demokratie entspricht der klassischen Vorstellung von Demokratie, derzufolge sie nicht nur als Mittel z.B. der Führungsrekrutierung unter den Mitgliedern oder für Richtungsentscheidungen dient, sondern selbst Zweck der individuellen Selbstentfaltung der Mitglieder ist.

Repräsentative Demokratie stellt die Lösung von zweierlei Konflikten zwischen Anspruch und Begrenzung von Demokratie dar. Einmal ist sie ein Hilfsmittel für direkte demokratische Willensbildung einer großen Zahl von Mitgliedern einer komplexen Gesellschaft, z.B. großer Territorialstaaten oder Großorganisationen. Unterstellt wird dabei die Objektivierbarkeit der individuellen Interessen der Subjekte, sodaß sie durch eine Führungsgruppe festgestellt werden können. Andererseits entfernt sich repräsentative Demokratie von ihrer Rechtfertigung, direkte Demokratie unter erschwerten Bedingungen zu ermöglichen, wenn die Repräsentanten als ein Filter gegenüber den vermeintlichen Gefahren einer irrationalen Willensbildung des Volkes betrachtet werden. Wenn ein gestuftes System der Vertretung so viel Kontakt zu der Bevölkerung wie nötig gewährt und der Führungsgruppe so wenig Einschränkung ihrer Freiheit wie möglich schafft, dann ist die demokratische Legitimation ausgehöhlt.

Rätedemokratie ist der Versuch einer Alternative zu einer repräsentativdemokratisch verschleierte Oligarchie. Herrschaft wird nicht regional, sondern funktional von einer sozial ho-

mogenen Gruppe ausgeübt, die eine Identität zwischen sich und ihren Vertretern anstrebt: Möglichst weitgehende Kompetenzen für die Urwählerschaft, Wahl der Inhaber aller leitenden Positionen, imperatives Mandat der Vertreter, Rechenschaftspflicht und die Möglichkeit der Abwahl, Ehrenamtlichkeit oder nur geringe Aufwandsentschädigung für Amtsinhaber. Wenn eine Realisierung dieses Modells nicht zu einer Alternative des Repräsentationsmodells reicht, dann stellt es als Ergänzung zumindest eine gesteigerte Demokratisierung der Gesellschaft dar.

Wettbewerbsdemokratie oder auch Elitedemokratie ist eine Ablösung von Vorstellungen direkter Demokratie. Die Konkurrenz zwischen den Führungsgruppen, Parteien oder Verbänden soll nur noch Führungsauslese ermöglichen. Dieses Modell ist eine Deformation der klassischen Vorstellung von Demokratie. Ihre Befürworter betrachten sie angesichts der Spezialisierung und Ausdifferenzierung moderner Gesellschaften als die einzig mögliche Form von Demokratie, als die «realistische Demokratie». Nach J. Schumpeter müßten die Bürger und Bürgerinnen auch die Arbeitsteilung zwischen ihnen selbst und den von ihnen gewählten Politikern respektieren: «Sie dürfen diesen zwischen den Wahlen nicht allzu leicht das Vertrauen entziehen und müssen einsehen, daß, wenn sie einmal jemand gewählt haben, die politische Tätigkeit seine Sache ist und nicht die ihre».² Die Wähler werden als Konsumenten auf einem Markt von Angeboten betrachtet, die von der politischen Elite zur Behauptung ihrer Stellung gemacht werden.

2. Warum Demokratie?

Demokratie ist auf verschiedenartige Weise begründbar: anthropologisch, legitimatorisch, pragmatisch, leistungs- und systemtheoretisch.

Im Zentrum der anthropologischen Begründung steht Würde als ein allem Menschsein eigenendes Gut. Sie komme durch die Möglichkeit freier Entfaltung des mündigen Menschen zur Geltung, und die Bedingungen dafür biete nur ein demokratisches Gemeinwesen. Demokratie ist eine Form der menschlichen Selbstverwirklichung.

Legitimatorisch ist Demokratie begründbar durch die Vorstellung von vorgegebenen Menschenrechten, von denen sich Demokratie erst

ableitet und — an die sie auch gebunden bleibt. Ein solcher wechselseitiger Zusammenhang rechtfertigt Demokratie also auch im Namen der Menschenrechte: Erst durch Demokratie kommen Menschenrechte zur Geltung. Endlich werden Elemente von Demokratie selbst als ein Teil der Menschenrechte betrachtet, sowie etwa Gedanken-, Meinungs-, Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit.

Pragmatische Gründe für Demokratie sind ihre Eignung zur Begrenzung, Schlichtung oder auch Lösung von Konflikten und die damit gegebene Stiftung von Frieden und Erziehung zu Friedensbereitschaft. Auch ist empirisch belegbar, daß demokratisch verfaßte Staaten im Falle von unterschiedlichen Interessen immer einen Ausgleich dem Krieg vorziehen.

Die leistungsbezogene Begründung von Demokratie verweist auf die motivierenden, stimulierenden und schöpferischen Kräfte, die sowohl durch aktive Teilnahme an Entscheidungen als auch durch Wettbewerbsverhalten freigesetzt werden. Demokratische Prozesse führten zu besseren Lösungen als hierarchische Entscheidungen. Demokratie sei anderen Herrschaftsformen vorzuziehen, weil ihr System auf Dauer die geringsten Reibungen oder Kosten verursache.

Systemtheoretisch wird Demokratie als Mittel der inneren Stabilisierung von Systemen angesehen. Sie bildet kommunikative Beziehungen aus, die tendenziell zu einem Gleichgewicht des Systems führen. Konkret äußert sich das in sozialer Gerechtigkeit und damit sozialem Ausgleich.

3. *Wo gibt es Demokratie?*

Die Frage nach dem Ort und der Verbreitung von Demokratie ist zunächst politisch-geographisch und dann politisch-soziologisch zu beantworten.

Nach dem Zweiten Weltkrieg hat sich Demokratie weltweit als Norm in allen Staaten — freilich mit erheblichen Auslegungsunterschieden und darum auf verschiedene Art und Weise — durchgesetzt. Anders als in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts identifizieren sich heute weder ein politisches System noch eine nennenswerte politische Bewegung explizit mit antidemokratischen Wertvorstellungen. Zumindest als Etikett wird Demokratie allgemein beansprucht.

Sie ist zu einer evolutionären Universalie geworden.

Notwendig mit Demokratie verbundene wichtige Prinzipien, Institutionen und Verfahren sind als Bestandteile von Menschenrechten völkerrechtlich kodifiziert worden, so auf Beschluß der Generalversammlung durch die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948 und durch den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte von 1966, den seither über 90 Staaten ratifiziert haben. Darin werden vor allem die Rechte auf Freiheit der Meinungsäußerung sowie auf Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit festgeschrieben. Artikel 21 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte gesteht darüber hinaus allen das Recht zu, an der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten ihres Landes unmittelbar oder durch frei gewählte Vertreter teilzunehmen und unter gleichen Bedingungen Zugang zu öffentlichen Ämtern zu haben. Der letzte Abschnitt dieses Artikels erklärt sogar, daß der Wille des Volkes die Grundlage für die Autorität der öffentlichen Gewalt bilde. Ferner heißt es, daß dieser Wille durch wiederkehrende, echte, allgemeine und gleiche Wahlen zum Ausdruck kommen müsse, die mittels geheimer Stimmabgabe oder eines gleichwertigen freien Wahlverfahrens durchzuführen seien.

Zu ähnlichen, teilweise weitergehenden demokratischen Grundsätzen bekennen sich Staaten in regionalen Übereinkommen, so in der europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten von 1950, in der panamerikanischen Konvention über Menschenrechte von 1969 und der panafrikanischen «Banjul Charta» der Menschenrechte und Rechte der Völker von 1982. Mit der Charta der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) von Paris 1990 haben sich alle europäischen und die nordamerikanischen Staaten auch international zu demokratischen Prinzipien bekannt.

Freilich sind das Verständnis und die Praxis von Demokratie weltweit gesehen extrem unterschiedlich. In vielen Ländern mangelt es nicht nur an den institutionellen, sondern auch an den kognitiven, sozialen und ökonomischen Voraussetzungen für eine ausreichende Akzeptanz, Fähigkeit und Bereitschaft für die demokratische Willensbildung, Beschlußfassung und die Durchsetzung von Entscheidungen.

Es ergeben sich hier Probleme, die Demokratie nicht lösen kann. Interne Widersprüche und äußere Dilemmata treten auf. Demokratie dient einerseits als Norm der Legitimation von Herrschaft und Ausübung von Macht. Andererseits wird sie von denen, die dieser Machtausübung oder dieser Form von Herrschaft selbst widersprechen, als Legitimation für ihr Wirken in Anspruch genommen. Im Extremfall kann dieses Wirken, das sich auf Demokratie beruft, auf ihre Beschränkung oder — wie in den zwanziger Jahren in Europa — sogar auf ihre Abschaffung zielen. Demokratie bedarf in ihrer Konkretisierung darum eines von allen Beteiligten anerkannten Mindestmaßes an unverletzlichen Grundregeln. Die Frage bleibt, wie mit denen umgegangen werden soll, die diese Regeln bewußt verletzen wollen, also etwaigen un- oder antidemokratischen Gruppen, die sich gleichwohl, solange sie nicht die Macht errungen haben, für ihre Tätigkeit auf demokratische Rechte berufen.

Ein anderes Problem stellt die Fragmentierung einer Gesellschaft in verschiedenartige in sich geschlossene, kulturell homogene Gruppen, sei es aufgrund von Rasse, Religion oder Sprache, dar. Die Berücksichtigung und Anerkennung ihrer Stellung durch Gewährung von Sonderrechten wie a-priori-Anteilen an Sitzen in Gremien und Vorständen, Parlament und Regierung schränken die demokratischen Rechte der emanzipierten Individuen ein. Minderheitenrechte verletzen unter solchen Umständen Demokratie. Denn statt im Prozeß der demokratischen Meinungsbildung Stimmenmehrheit zu ermitteln, werden die einzelnen auf die Zugehörigkeit zu ihrer Gruppe verwiesen oder sogar verpflichtet. Wenn andererseits das quantitative Übergewicht einer homogenen Gruppe, z. B. einer Ethnie, ständig zur Überstimmung einer anderen führt, dann wird die überstimmte Gruppe einem solchen Gemeinwesen einmal ihre Loyalität kündigen. Die Forderung nach Selbstbestimmung der Völker erwächst so aus Gegnerschaft zur praktizierten Demokratie.

Die rechtliche Anerkennung und Existenz von Prinzipien, Institutionen und Verfahren als notwendige Bestandteile von Demokratie reichen also noch nicht aus. Demokratie muß auch gelebt werden, und dazu bedarf es einer entsprechenden politischen Kultur. Davon ist die politische Realität vieler Länder weit entfernt. Diese

ist voller Verformungen, die sich schon begrifflich in der Namengebung verraten, wie «Volksdemokratie» oder «gelenkte Demokratie».

Demokratie hat in der modernen Gesellschaft keinen eindeutigen und unverrückbaren Ort. Grob sind drei Bereiche zu trennen, auf die sich Demokratie in der Gegenwart begrifflich und praktisch erstreckt. Das sind Demokratie als politisches System, Demokratie als innere Organisation, Demokratie als lebende Kultur.

Die herkömmlichen Vorstellungen von Demokratie bezogen sich ausschließlich oder jedenfalls primär auf die Gestaltung des Staates. Den Formen, Akteuren, Prozessen und Regeln sowie der Legitimation des Regierungssystems galt — bei aller Unterschiedlichkeit — die Aufmerksamkeit der Denker über das gute Gemeinwesen in der antiken Polis (Platon, Aristoteles), der politischen Philosophen der Aufklärung (Rousseau, Montesquieu), und der Verfassungstheoretiker seit dem 18. Jahrhundert (Hamilton, Jefferson, J. St. Mill, Tocqueville).

Trotz einer lang geübten innerdemokratischen Praxis in traditionellen Gemeinschaften wie Orden, Zünften und Domkapiteln kam es zu systematischen Betrachtungen und Überlegungen über eine Demokratie auch für nichtstaatliche Organisationen erst mit dem Entstehen hochkomplexer und differenzierter Gesellschaften seit Beginn des 20. Jahrhunderts bei Soziologen und Politologen (Michels).

Demokratie als Ausdruck einer bestimmten politischen Kultur und ihrer Wertvorstellungen, als in einem historischen Prozeß erlernbares Verhalten fand erst im 20. Jahrhundert die gebührende Aufmerksamkeit über sporadische Äußerungen hinaus (Almond, Verba).

Demokratie hat sich seit dem 18. Jahrhundert nicht nur als Regierungssystem durchgesetzt, sie ist zum vorherrschenden Legitimations-, Ordnungs- und Verhaltensprinzip geworden. Demokratie ist die Gestaltungsform der Moderne.

4. *Demokratie als Regierungssystem*

Gemeint war mit Demokratie ursprünglich nur die staatliche Form der Herrschaft, im engeren Sinn sogar nur die Gesetzgebung für eine einfache Materie. Auch der Begriff Volk war eng gefaßt. Nach der Idee von der Gleichheit der einzelnen als Voraussetzung für demokratische

Rechte sollten diese nur dem Besitzbürgertum zustehen.

Im 20. Jahrhundert hat sich die Auffassung über Subjekte und Objekte demokratischer Ausübung von Herrschaft verändert. Zum einen sind die Teilnehmer an demokratischen Prozessen rechtlich gleichgestellt und kategorial erweitert worden (z.B. durch die Abschaffung von Stände- oder Klassenprivilegien und Mehrstimmenrecht, Eine-Person-eine-Stimme-Recht, Einführung des allgemeinen Wahlrechts, und zwar auch für Frauen und jüngere Altersgruppen). Zum anderen sind allmählich alle öffentlichen Angelegenheiten, wenn auch oft in indirekter Weise und mit Restriktionen («checks and balances»), demokratischer Legitimation unterworfen worden.

Inzwischen wird das Konzept Demokratie auch im Sinne eines Wettbewerbs überindividueller, kollektiver Organisationen als Wettbewerbsdemokratie verstanden. Hier spricht man im Falle der Parteien von Parteiendemokratie und im Falle von Gruppen von pluralistischer Demokratie. Daneben hat sich der Anspruch auf direkte Entscheidung der Bürger und Bürgerinnen erhalten, und zwar in der Form plebiszitärer Demokratie durch Referenden, Volksbegehren und Volksentscheide. Eine Mischung direkter und indirekter Komponenten von Demokratie bildet das Konzept der Wirtschaftsdemokratie, das auf allen Ebenen Vertreter der Arbeitnehmer an wirtschaftlichen und wirtschaftspolitischen Entscheidungen beteiligen will.

Demokratie ist in Theorie und praktischer Ausübung mit einer Reihe von notwendigen und zusätzlichen Prinzipien, Institutionen und Verfahren verbündet worden. Sie entstammen vornehmlich einer liberalen Tradition des Denkens und der Praxis. Demokratische und liberale Komponenten haben sich in einem dialektischen Sinne verbunden: Einerseits setzt Freiheit Gleichheit voraus, andererseits darf das Streben nach Gleichheit Freiheit nicht bedrohen.

Zunächst gehört zur Demokratie die Möglichkeit, den politischen Willen zu artikulieren. Dabei wird die Erreichbarkeit eines Konsensus grundsätzlich unterstellt. Mangelt es an der Möglichkeit zu einem vollständigen Konsensus, dann wird das Wahl- und Stimmrecht zur Voraussetzung für demokratische Willensbildung. Das Mehrheitsprinzip wird hierbei als Kriterium für die Entscheidung anerkannt. Endlich

schließt die der Entscheidung entsprechende Ausführung den demokratischen Prozeß in seinem Kern ab.

Doch reichen nach vorherrschender Auffassung und Praxis die genannten Voraussetzungen nicht aus, um einem Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß schon vorbehaltlos das Prädikat demokratisch zu geben. Zusätzliche Bedingungen sind deswegen die Freiheit, den Willen auch öffentlich wirksam und gleichberechtigt zu artikulieren (Meinungs-, Rede-, Presse-, Versammlungs-, Demonstrations- und Vereinigungsfreiheit), aktives und passives Wahlrecht, geheime Wahl und Stimmabgabe und die öffentliche Information über deren Ergebnis und seine Implementation, Rechtsschutz der unterlegenen Minderheit.

Den jeweiligen Umständen entsprechend kommen noch eine Anzahl formaler und materialer Bedingungen hinzu, die die Beachtung der genannten Voraussetzungen gewährleisten können, z.B. ausreichende Bekanntgabe und Zugänglichkeit der Wahl- und Abstimmungsorte bzw. -zeiten, periodisch befristete Ämter und Entscheidungen, Regierung auf Zeit, mehr Kandidaten als Ämter, alternative Vorschläge vor Wahlen und Abstimmungen, Ämterrotation, Amtsabberufbarkeit. Zur Vermeidung von Fehlentwicklung und Mißbrauch sowie zur Optimierung des demokratischen Prozesses gehören endlich einige in ihrem Wesen unaufhebbare Institutionen als notwendige Rahmenbedingungen, wie Menschenrechte, Rechtsstaat und unabhängige Gerichtsbarkeit auch über Angelegenheiten der politischen Verfassung des Gemeinwesens.

Erst durch eine weitere Teilung und Gliederung der staatlichen Gewalt in Form der Trennung von Gesetzgebung und Gesetzesausführung sowie durch Föderalismus mit dem Subsidiaritätsprinzip hat sich Demokratie voll entfaltet. Im Zuge der Konkretisierung von Demokratie treten noch Fragen auf, die eher den Zweck- oder eher den Mittel-Charakter von Demokratie akzentuieren, wie Basis- oder Repräsentativ-Demokratie, Verhältniswahl- oder Mehrheitswahlrecht, Urwahlen, Urabstimmungen, Referenden oder Vertreterwahl.

Gegenüber der gewachsenen Macht der Exekutive und der Verwaltung im modernen Staat bei der Durchsetzung der Politik haben sich neue Formen demokratischer Einflußnahme

der Bürger entwickelt. Dazu gehören Anhörung, Einspruch und Beschwerde gegen Verwaltungsvorhaben und -entscheidungen sowie die Anrufung des Ombudsmannes bei mangelhaften administrativen Verfahren. Ein Ausfluß des Verlangens nach umweltverträglichen Lebensbedingungen ist die Beteiligung der Öffentlichkeit und vor allem der betroffenen Bürger und Bürgerinnen in Planfeststellungsverfahren für umweltrelevante Großprojekte wie Talsperren, Flughäfen, Autobahnen und Kernkraftwerken vor der Genehmigung zum Bau.

Derartige Rechte sind nicht zuletzt erst durch den Protest der direkt Betroffenen entstanden, der sich vielfältig äußerte, wie durch Bürgerversammlungen, Straßenblockaden, demonstrative Medien-Aktionen (im Stil von Greenpeace), Häuserbesetzungen («go-ins», «sit-ins»), Steuerboycott. Solcher Protest wurde organisiert durch Bürgerinitiativen und Aktionskomitees. Ihr gemeinsames Kennzeichen und damit das, was sie von Parteien unterscheidet, ist ihre befristete Dauer und ihre Orientierung auf jeweils ein einzelnes Problem.

Am Ende des 20. Jahrhunderts erscheint Demokratie auf dreifache Weise beeinträchtigt. Zum einen behauptet sich eine teils noch vormodern begründete hierarchische Herrschaft von Eliten durch Selbstrekrutierung. Andererseits hat sich eine spätmoderne, an funktionale Effektivität gebundene spezialisierte büro- und technokratische Herrschaft entwickelt. Parallel dazu entfernt sich das politische System von seiner demokratischen Grundlage, indem Demokratie immer weniger als Transmission von Äußerungen des Volkswillens funktioniert. Stattdessen wirkt sie wie reduziert auf die Selektion und Legitimation einer politischen Klasse («politische Elite»), die als Vertreter des Volkes nur noch dessen Interessen mediatisiert («Elite-Demokratie»). Endlich, drittens, droht Demokratie der Verlust an Massenloyalität unter Bedingungen sozialen und wirtschaftlichen Niedergangs, weil sie in einem verhängnisvollen Dreieck widerstreitender Kräfte verstrickt zu sein scheint: Steigende Erwartungen an Wohlfahrt, Handlungsfähigkeit des Staates, Autonomie der Wirtschaft. In dem Zusammenhang ist eine als notwendig erachtete materielle Unterstützung von Gesellschaften, die zur Demokratie «transformieren», ambivalent. Denn während früher Demokratie Ausdruck des Begehrens Unterpri-

viligerter war, erscheint sie jetzt als politische Steuerungsmechanik, die gegen Störungen oder gar Angriffe bei Versagen des Wirtschaftssystems abgeschirmt und geschützt werden muß. Je mehr Demokratie als Regierungssystem durch nicht einlösbare wohlfahrtsstaatliche Erwartungen überfordert ist, desto weniger darf sie sich auf die institutionelle Ordnung des Staates und seiner Leitung beschränken, wenn ihre Werte erhalten bleiben sollen.

5. *Demokratie als innere Organisation*

Demokratie ist auf außerstaatliche Bereiche übertragen worden. Dabei hat die Praxis staatlicher Demokratie Anschauungsmaterial geliefert sowohl für die Möglichkeiten als auch für die Grenzen von Beteiligung der Mitglieder nichtstaatlicher Organisationen, von Verbänden und Gruppen. Das Prinzip Demokratie wird für verschiedene gesellschaftliche, kulturelle und vor allem wirtschaftliche Bereiche («industrielle Demokratie») beansprucht, und zwar durch die Forderung nach innerer Demokratisierung («participatory democracy») sowohl öffentlicher Körperschaften und Anstalten wie auch privater Organisationen (z. B. im Sozial-, Erziehungs- und Bildungswesen, in Universitäten, der Verwaltung, in Unternehmen, Betrieben, in Parteien, Verbänden und Vereinen).

Für die Demokratisierung der Organisation sprechen außerorganisatorische und organisationsinterne Gründe. Wenn Demokratie nicht zu einer in großen Zeitabständen praktizierten Freizeit- oder Feiertagsangelegenheit verkümmern sollte, müsse sie permanent als Partizipation oder Mitbestimmung im Arbeits-, Lebens- und Freizeitbereich geübt werden können. Es könnten nicht autoritäre Bereiche einerseits und demokratische Inseln andererseits in einer Gesellschaft nebeneinander bestehen.

Da besonders unter den Bedingungen pluralistischer Demokratie die Führung der Gruppen, Verbände und Organisationen im Verhältnis zu der organisierten Mitgliedschaft eine oligarchische Stellung einnehmen kann, folgt hieraus die Forderung nach einer inneren Demokratisierung dieser Gruppen selbst.

Endlich ist durch empirische Studien auch belegt, daß unter den Angehörigen einer Organisation die Motivation für die Tätigkeit und die Identifikation mit der Organisation mit innerer

Demokratisierung wachsen. Damit steige nicht nur ihre Effizienz und Produktivität, sondern auch die Kreativität und Flexibilität der Organisationsstrategie in der Konkurrenz mit anderen.

Für die Demokratisierung von Organisationen kommen analog zum staatlichen Bereich verschiedene Formen in Frage, wie Direkt-, Repräsentativ- oder Rätedemokratie. Vor allem die letzte hat sich im Rahmen der Lebens-, Berufs- und Arbeitswelt verbreitet, z.B. als Elternbeiräte, Sozialversicherungsräte, Universitätsräte, Rundfunk- und Fernsehräte, Betriebsräte, Unternehmensräte.

Aufgrund solcher Entwicklungen und vor allem ihrer eigenen Ansprüche haben die Beschäftigten in Wirtschaftsunternehmen, in Betrieben und in Behörden Mitsprache- und Mitbestimmungsrechte in verschiedener Form und verschiedenem Umfang erworben. Selbst die Armee erfordert nicht nur den Staatsbürger in Uniform, d.h. Wahlrecht und Beteiligung der Soldaten am politischen System, sondern auch die berufliche Vertretung ihrer Interessen, z.B. durch gewerkschaftliche Organisation oder die Vertretung ihrer Interessen in ihrem Tätigkeitsbereich als innere Demokratisierung durch Personalräte.

Freilich erfordern die zunehmend komplexer werdenden Organisationen die angemessenen Formen der Beteiligung, wenn sich Demokratie und Demokratisierung nicht im Leerlauf pseudodemokratischer Rituale erschöpfen soll.

Literatur:

R. Dahl, *Democracy and its Critics* (New Haven and London 1989).

A. Downs, *Ökonomische Theorie der Demokratie* (Tübingen 1968).

M. Etzioni-Halevy, *Bureaucracy and Democracy: a Political Dilemma* (London 1983).

F. Gloede (Hg.), *Öffentlichkeitsbeteiligung — politisches Forum oder notwendiges Übel?* (Frankfurt/M. 1992).

J. Habermas, *Reflexionen über den Begriff der politischen Beteiligung*, in: Habermas, u.a., *Student und Politik* (Neuwied 1961).

H.S. Kariel (Hg.), *Frontiers of Democratic Theory* (New York 1970).

G. Leibolz, *Strukturproblem der modernen Demokratie* (Karlsruhe 1968).

R. Michels, *Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie* (Stuttgart 1957).

J.S. Mill, *Representative government* (Oxford 1975).

F. Naschold, *Organisation und Demokratie* (Stuttgart 1969).

6. Demokratie als politische Kultur

Die Konsequenz ist, daß Demokratie nicht statuarisch und instrumentell beschränkt als ein Mittel zur Gewinnung von Macht gedacht und praktiziert werden kann, soll sie Bestand haben. Vielmehr gewinnt Demokratie erst Bestand als ein sich weiter entfaltender Prozeß, der die Beteiligung der Menschen im Wandel der modernen Lebenswelt berücksichtigt.

Demokratie muß in den Wahrnehmungen, Gefühlen und Wertvorstellungen der Mitglieder der Gesellschaft so verankert sein, daß sie auch bereit sind, am öffentlichen Leben teilzunehmen, und nicht apathisch reagieren und sich in private Nischen zurückziehen. Demokratie kann sich nur schwer dort entfalten, wo Persönlichkeitsstrukturen gesellschaftlich dominieren oder imponieren wie Untertanenmentalität, Opportunismus oder die «autoritäre Persönlichkeit». Eine demokratische politische Kultur besteht auf Meinungen («beliefs»), Einstellungen («attitudes») und Grundwerten («values»), die die Mitglieder der Gesellschaft auf Partizipation an den demokratischen Institutionen und Verfahren verweisen.

Demokratie kann sich erst dann entfalten, wenn die Einführung der institutionellen und prozeduralen Formen einhergeht mit einem Bruch oder zumindest Wandel der Werte in einer Gesellschaft, die sich zu einer Demokratie transformiert.

C. Pateman, *Participation and Democratic Theory* (Cambridge 1970)

G. Satori, *The Theory of Democracy Revisited* (Chatham 1987).

J.A. Schumpeter, *Kapitalismus, Sozialismus, Demokratie* (München 1987).

¹ J.J. Rousseau, *Der Gesellschaftsvertrag* (Stuttgart 1971) 17.

² J.A. Schumpeter, *Kapitalismus, Sozialismus, Demokratie*, München 1987) 468.

KURT TUDYKA

Studium der Staats- und Politikwissenschaft an Universitäten in Deutschland und den USA; seit 1972 ordentl. Professor für Politische Wissenschaft, an der Katholieke Universiteit Nijmegen, Niederlande. Zahlreiche Veröffentlichungen zu soziologischen, politischen und ökonomischen Fragen. Anschrift: P.O. Box 9108 NL-6500 HK Nijmegen.