

---

# Was sagt die Demokratietheorie zu Bürgerbeteiligung?

# 2

Ohne Vorüberlegungen zu der Frage, was Demokratie überhaupt ist, lässt sich das Thema Bürgerbeteiligung nicht angemessen diskutieren und reflektieren. Die Feststellung, dass „(a)ny book about political participation (...) is also a book about democracy“ (Parry et al. 1992, S. 3) ist nahezu ein Gemeinplatz. Umgekehrt stellt sich aber die Frage, in welchem Ausmaß und in welcher Art Beteiligung für eine Demokratie als notwendig und wichtig anzusehen ist. Je nach demokratischem Verständnis, ergeben sich unterschiedliche Anforderungen an die Partizipationsmöglichkeiten und deren tatsächliche Nutzung.

What types of human activity fall under the category ‚political participation‘? I shall argue that the answer to this conceptual question depends on which normative model of democracy to which one adheres (Teorell 2006, S. 788).

In diesem Kapitel geht es deshalb um zwei Fragen, die den Stellenwert von Bürgerbeteiligung in der Demokratie beleuchten sollen. Zunächst beschäftigen wir uns damit, welche Merkmale aus Sicht der Politikwissenschaft die Qualität einer Demokratie bestimmen, um vor diesem Hintergrund die Bedeutung von Bürgerbeteiligung neben anderen demokratierelevanten Merkmalen beurteilen zu können. Bei der zweiten Frage geht es darum, wie viel Bürgerbeteiligung Demokratien benötigen. Bereits hier wird deutlich, dass in der Demokratietheorie unterschiedliche Vorstellungen von Demokratie nebeneinander existieren, die sich zum Teil deutlich voneinander unterscheiden, unter anderem auch im Hinblick auf die Funktionen und das Ausmaß an politischer Beteiligung, das sie für angemessen halten. So werden je nach normativer Ausgangsposition unterschiedliche Antworten auf die Frage formuliert, wie viel Bürgerbeteiligung notwendig und wünschenswert für eine Demokratie ist.

## 2.1 Bürgerbeteiligung als Kernbestandteil von Demokratien

Was ist Demokratie<sup>1</sup>? Die Wurzeln des Begriffs liegen im Altgriechischen. Das Wort „demokratia“ – zusammengesetzt aus den Begriffen „demos“ (Volk) und „kratein“ (herrschen) – bedeutet so viel wie die Herrschaft des Volkes (vgl. Croissant 2002, S. 26). Aus dem Begriff selbst geht dabei nicht hervor, wie die Volksherrschaft genau aussehen soll. Dennoch wird deutlich, dass es einen Akteur gibt (das Volk), der etwas tut: Das Volk herrscht oder beteiligt sich an der Herrschaft seiner selbst. Markant formulierte Abraham Lincoln (1863) dies bereits in seinem berühmten Satz:

Democracy is the government of the people, by the people, and for the people.

Die „Herrschaft des Volkes“ bezieht sich damit auf verschiedene Aspekte: Demokratie geht von den Bürgerinnen und Bürgern als Souverän aus (government of the people). Die Bürgerschaft soll die Herrschaft in der Demokratie aber auch ausüben (government by the people). Und drittens sollen die Entscheidungen zum Nutzen bzw. im Interesse der Bürgerinnen und Bürger getroffen werden (government for the people). Entwickelt man diese Überlegungen weiter, wird klar, dass Demokratie sehr unterschiedlich realisiert und ausgestaltet werden kann: Sie kann direkt oder repräsentativ sein. Das heißt, Bürger können entweder selbst politische Entscheidungen treffen oder aber in regelmäßigen Abständen Repräsentanten wählen, die für sie die Entscheidungen übernehmen. Darüber hinaus kann unterschiedlich geregelt werden, wer sich in einer Demokratie mit welchen Rechten auf welche Art und Weise beteiligen darf (Wer ist ein Bürger? Nur Steuerzahler oder nur Menschen ab 25 Jahren?). Außerdem gibt es unterschiedliche Ansichten darüber, wie weit „der Staat“ in einer Demokratie überhaupt tätig werden soll, was er zu regeln hat und wie viele Entscheidungen in der Privatsphäre der Bürger verbleiben sollen. Das heißt, wie weit darf der Staat in das Privatleben seiner Bürger „hineinregieren“? Wie weit darf die Ausübung der politischen Beteiligung aller „Bürgerinnen und Bürger“ die „Freiheit“ Einzelner beeinflussen? Und schließlich kann die Frage nach dem Interesse „der Bürger“ in Demokratien unterschiedlich beantwortet werden: Die Bürgerschaft ist keine homogene Gruppe. Vielmehr gibt es in pluralistischen Demokratien eine Vielzahl

---

<sup>1</sup>Eine ausführliche historische Entwicklungsgeschichte zur Demokratie findet sich bei Nolte 2012.

unterschiedlicher Interessen. Sie stehen – und das ist zentral – gleichberechtigt nebeneinander. Da Ressourcen natürlicherweise begrenzt sind und Interessen häufig in einem kompensatorischen Verhältnis stehen, lassen sich niemals alle Interessen gleichzeitig befriedigen. Interessenkonflikte sind damit „normal“, sie müssen aber auf demokratische Weise gelöst werden. Das heißt, die Bürgerinnen und Bürger müssen sich auf transparente Regeln geeinigt haben, nach denen diese Konflikte entschieden werden. In vielen Demokratien (in repräsentativen wie in direkten Demokratien) wird über Interessenkonflikte in der Regel mithilfe der Mehrheitsregel entschieden. Wie groß die jeweiligen Mehrheiten sein müssen, um Entscheidungen zu treffen, und welche Vorkehrungen zum Schutz der jeweiligen Minderheiten dabei getroffen werden, kann jedoch unterschiedlich geregelt werden und gehört bereits in den Randbereich der Definition von Demokratien.

Damit kommen wir auf verschiedene Definitionen des Begriffs der Demokratie zurück, um an ihnen festzumachen, welchen Stellenwert politische Beteiligung in Demokratien hat. Ohne die Beteiligung des Volkes bzw. der Bürgerinnen und Bürger – darüber besteht Einigkeit – lässt sich nicht von Demokratie sprechen.

Die Debatten über politische Partizipation betreffen das Ausmaß der Beteiligung – nicht die Notwendigkeit von Partizipation für die Lebensfähigkeit einer Demokratie. Wer Demokratie sagt, meint Partizipation (van Deth 2009, S. 141).

Beteiligung – vor allem in Form von allgemeinen, freien, gleichen und regelmäßig wiederkehrenden Wahlen – ist folglich ein nahezu unbestrittener Kernbestandteil von Demokratien (vgl. Fuchs/Roller 2007, S. 80). Darüber hinaus gehört zu einer Demokratie jedoch mehr: Kernbestandteile sind zweifelsohne auch Freiheits- und Gleichheitsrechte ebenso wie die Realisierung des Prinzips der Gleichheit in Form der „gleichen“ Gewähr dieser Rechte für einen möglichst umfassenden Teil der Gesellschaft. Dieser Grundgedanke wird ausdrücklich von Robert A. Dahl formuliert in seinen Standardwerken „Polyarchy“ (1971), „Democracy and its Critics“ (1989) sowie „On Democracy“ (1998) (vgl. Dahl 1971; Dahl 1989; Dahl 1998 und auch Abschn. 2.2 in diesem Buch).

Auch in anderen Definitionen finden sich diese Elemente, wie beispielsweise bei Manfred G. Schmidt in seinem Standardwerk zu „Demokratiethorien“:

Sie (die Demokratie, die Verf.) geht vom Volk aus, wird von ihm (oder von vom Volk gewählten Repräsentanten) ausgeübt und dem Anspruch nach zu seinem Nutzen eingesetzt. ... Die Demokratie ist eine Staatsverfassung von Klein- und Flächenstaaten, in der die Herrschaft auf der Basis politischer Freiheit und Gleichheit sowie auf der Grundlage weitreichender politischer Beteiligungsrechte aller

erwachsenen Staatsangehörigen mittel- oder unmittelbar aus dem Staatsvolk hervorgeht, in offenen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen erörtert und unter Berufung auf das Interesse der Gesamtheit oder der Mehrheit der Stimmberechtigten ausgeübt wird, und zwar unter dem Damoklesschwert der Abwahl der Regierenden durch das Volk oder dessen Vertreter in regelmäßig stattfindenden allgemeinen, freien, gleichen, fairen Wahlen bzw. in parlamentarischen Abstimmungen über Regierungswechsel (Schmidt 2010, S. 17).

Mit dem Fall des Eisernen Vorhangs, der Auflösung des Ost-West-Gegensatzes zu Beginn der 1990er-Jahre und dem damit verbundenen Wegfall des kommunistischen Alternativmodells zur Demokratie veränderte sich die Perspektive der Demokratieforschung: weg von der Frage, was eine Demokratie ist, stärker hin zu der Frage nach der Qualität von Demokratien, die heute sowohl in der politischen Theorie und in der vergleichenden Politikwissenschaft diskutiert wird. Es wird dabei unterstellt, dass es „bessere“ und „schlechtere“ Demokratien gibt und zwar nicht nur im Hinblick auf neue Demokratien z. B. in Osteuropa, Asien oder Afrika. Vielmehr müssen sich auch die „alten“ westlichen Demokratien mit dieser Frage auseinandersetzen, nicht zuletzt im Zusammenhang mit der europäischen Integration und der Frage nach der Beteiligung der Bevölkerung an Entscheidungen auf europäischer Ebene. Vor allem in der empirischen Demokratieforschung spielen deshalb Überlegungen darüber, welche Merkmale eine Demokratie ausmachen, eine große Rolle. Von diesen Definitionen wiederum hängt es ab, wie Demokratien anschließend konzeptualisiert, operationalisiert, gemessen, verglichen und bewertet werden (vgl. hierzu u. a. Diamond/Morlino 2005; Freedom House 2006; Bühlmann et al. 2012; Alexander et al. 2012; Beetham 1994, Lauth et al. 2000; Schmidt 2010, besonders S. 370 ff.; Vanhanen 2003). Im Folgenden werden einige bekannte Demokratieindizes aus der empirischen Demokratieforschung vorgestellt, um an ihnen festzumachen, welche Merkmale heute für Demokratien als zentral angesehen werden und welcher Stellenwert Bürgerbeteiligung neben anderen Merkmalen zur Bestimmung der Qualität von Demokratien zukommt.

Einer der bekanntesten Indizes zur Bestimmung der Qualität von Demokratien ist der Freedom-House-Index (vgl. Freedom House 2006).<sup>2</sup> Freedom House versteht unter Demokratie ein System, „in dem das Volk seine entscheidungsbefugte Führung frei aus miteinander konkurrierenden Gruppen und Individuen, die nicht von der Regierung bestimmt wurden, auswählt“ (vgl. Freedom House 1999, S. 546; zit. nach Schmidt 2010, S. 382). Freedom House benutzt zur Messung der

---

<sup>2</sup>Vgl. auch [www.freedomhouse.org](http://www.freedomhouse.org); zugegriffen am 28.01.2014.

Qualität von Demokratien zwei Indizes. Sie messen zum einen die Institutionalisierung politischer Rechte (Beteiligungsrechte) und zum anderen die Institutionalisierung bürgerlicher Freiheitsrechte in Form von Schutzrechten vor dem Staat (vgl. z. B. Freedom House 2006). Die Messung der politischen Beteiligungsrechte erfolgt beim Freedom-House-Index beispielsweise mithilfe einer Einschätzung der folgenden Fragen durch Länderexperten<sup>3</sup>:

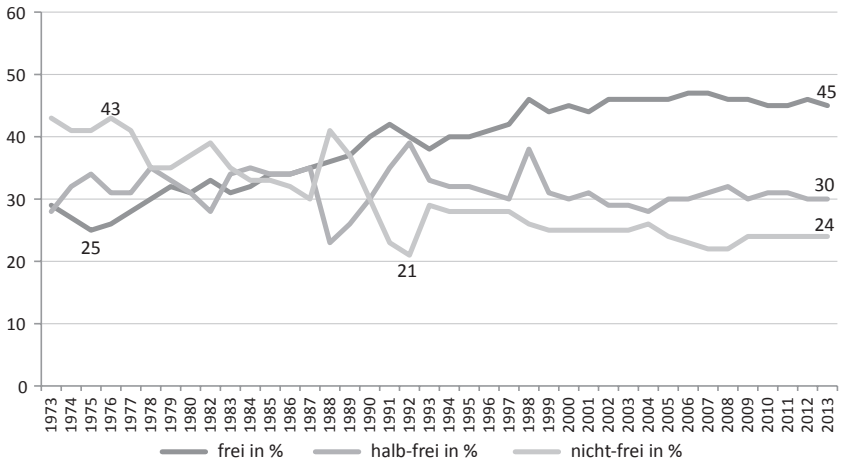
- Is the head of government or other chief national authority elected through free and fair elections?
- Are the national legislative representatives elected through free and fair elections?
- Are the electoral laws and framework fair?
- Do the people have the right to organize in different political parties or other competitive political groupings of their choice, and is the system open to the rise and fall of these competing parties or groupings?
- Is there a significant opposition vote and a realistic possibility for the opposition to increase its support or gain power through elections?
- Are the people's political choices free from domination by the military, foreign powers, totalitarian parties, religious hierarchies, economic oligarchies, or any other powerful group?
- Do cultural, ethnic, religious, or other minority groups have full political rights and electoral opportunities?

Ähnlich werden die politischen Freiheitsrechte erhoben. Der Wert 1 wird jeweils vergeben, wenn all diese Rechte vorhanden sind, der Wert 7, wenn die genannten Rechte völlig fehlen. Werden beide Indikatoren addiert, reicht der gemeinsame Index vom positivsten Wert 2 bis zum schlechtesten Wert 14. Um die Werte angemessener interpretieren zu können, werden die untersuchten Staaten anschließend zu drei Gruppen zusammengefasst: den freien, den halbfreien und den nicht-freien Staaten.

Die Daten von Freedom House, die bis Anfang der 1970er-Jahre zurückreichen, zeigen eine deutliche Zunahme der freien Staaten bis heute, wenngleich ihr Anteil noch immer nur bei etwa 45 % aller Staaten liegt (vgl. Abb. 2.1). Kritisch wird der Index vor allem beurteilt, weil er in erster Linie formale Rechte berücksichtigt, nicht aber deren tatsächliche Realisierung durch die Bürger, z. B.

---

<sup>3</sup>Vgl. <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world-2012/methodology#>. Uud-78vu1K9I; zugegriffen am 28.01.2014.



**Abb. 2.1** Freie, halb-freie und nicht-freie Staaten nach Freedom-House 1974–2013 (in Prozent aller Staaten). (Quelle: <http://www.freedomhouse.org>; zugegriffen am 28.1.2014. Die Zahl der den Prozentangaben zugrunde liegenden Staaten hat über die Jahre deutlich zugenommen von 151 Staaten im Jahr 1973 auf 195 Staaten im Jahr 2013; eigene Darstellung)

wie viele Bürgerinnen und Bürger sich an Wahlen beteiligen (vgl. hierzu kritisch u. a. Schmidt 2010, S. 382 ff.; Welzel 2000; Müller/Pickel 2007). Dennoch spielt Beteiligung vor allem in Form von Wahlen eine wesentliche Rolle bei der Messung der Demokratiequalität durch Freedom House – allerdings nicht allein, sondern in Verbindung mit wesentlichen Freiheitsrechten, die ebenfalls gewährleistet sein müssen.

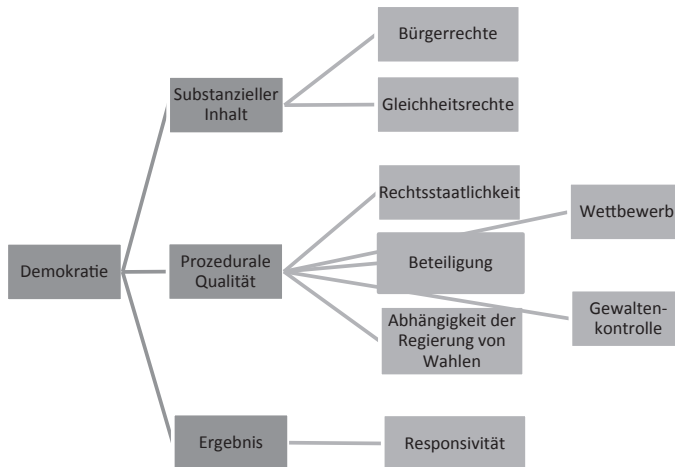
Anders geht Vanhanen (2003) bei seinen Demokratiemessungen vor, die mittlerweile für 170 Länder verfügbar sind und bis ins 19. Jahrhundert zurückreichen. Nach Vanhanen ist eine Demokratie „ein politisches System, in dem ideologisch und gesellschaftlich unterschiedliche Gruppen kraft Gesetz berechtigt sind, um politische Macht zu wettstreiten, und in dem die institutionellen Machthaber durch das Volk gewählt und ihm gegenüber verantwortlich sind“ (2003, S. 49, zitiert nach Schmidt 2010, S. 375). Die in dieser Definition wichtigen Komponenten einer Demokratie sind die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger (Partizipation = P) sowie der Wettbewerbsgrad (W). P ist der Anteil der Wähler an der Gesamtbevölkerung, die an der letzten Wahl teilgenommen haben, wobei die Obergrenze für diesen Indikator auf 70 festgelegt ist, um autoritäre Systeme mit nahezu 100 % Wahlbeteiligung von der Messung auszuschließen. Der Wettbewerbsgrad wird gemessen über den Stimmenanteil der stärksten Partei bei den

letzten nationalen Parlamentswahlen, der von 100 subtrahiert wird (zu Details der Berechnung, Würdigung und Kritik vgl. Schmidt 2010, S. 374–378). Der Demokratisierungsgrad eines Landes ergibt sich anschließend aus der Multiplikation der beiden Komponenten P und W und der Division durch 100.<sup>4</sup> Beteiligen sich demnach viele Bürgerinnen und Bürger an Wahlen und nehmen zugleich viele Parteien an den Wahlen teil, ist der Demokratiewert – gemessen über den Vanhanen-Index – hoch. Ist dagegen eine Komponente des Gesamtindex (P oder W) sehr klein, so ist auch der sich aus der Multiplikation der Werte ergebende Gesamtwert niedrig. Die Multiplikation der beiden Indizes spiegelt die Notwendigkeit der parallelen Realisierung verschiedener Ziele in einer Demokratie wider. Denn hohe Beteiligungswerte allein – ohne Wettbewerb – lassen sich beispielsweise auch in Autokratien messen, ohne dass man hier von einer Demokratie sprechen kann. Demokratien sind bei Vanhanen all jene Länder, deren Partizipationswert für sich genommen 20 übersteigt, deren Wettbewerbswert für sich genommen mindestens 30 beträgt, und die auf seinem Index mindestens einen Wert von 6,0 erreichen. Damit stellt die Beteiligung der Bevölkerung auch bei Vanhanen ein wesentliches Qualitätsargument einer Demokratie dar, das aber nicht nur formell gewährleistet sein muss, wie bei der Messung durch Freedom-House. Außerdem genügt Beteiligung allein noch nicht, um von einer Demokratie zu sprechen. Vielmehr ist auch der Grad des politischen Wettbewerbs ein relevantes Kriterium zu Bestimmung der Qualität einer Demokratie, der wiederum mit den zuvor genannten Freiheitsrechten bei Freedom-House in Verbindung steht.

Komplexer wird die Bestimmung der Qualität einer Demokratie bei Leonardo Morlino. Zu den Minimalanforderungen an eine Demokratie gehören aus seiner Sicht zum einen das allgemeine Wahlrecht, wiederkehrende, freie, faire und kompetitive Wahlen, bei denen mehr als eine Partei zur Wahl antritt und es mehr als eine Informationsquelle gibt. Zum anderen gehören dazu Freiheits- und Gleichheitsrechte sowie die Tatsache, dass politische Entscheidungsprozesse frei sind vom Einfluss nicht-gewählter Eliten wie beispielsweise Militärs, geistlichen Führern oder Familienclassen (vgl. Morlino 2004, S. 5; ähnlich Schmitter/Terry 1996; Dahl 1971). Auf Basis dieser Minimalanforderungen bestimmen er und sein Kollege Larry Diamond drei Bereiche, in denen sich Demokratien bewähren müssen, um ihre Qualität zu belegen: *substanzielle Inhalte*, die durch die Demokratie sichergestellt werden müssen, die *Qualität der demokratischen Prozesse* selbst sowie die *Ergebnisse*, die die jeweiligen Systeme für ihre Mitglieder erbringen.

---

<sup>4</sup>DI (Demokratisierungsindex) =  $P \cdot W / 100$ , wobei  $W = 100 - \text{Stimmanteil der stärksten Partei}$  und  $P = \text{Zahl der Wähler an der Gesamtbevölkerung} \cdot 100$ .



**Abb. 2.2** Die Konzeptualisierung der Demokratie nach Diamond und Morlino 2005. (Quelle: Eigene Darstellung)

Die drei Bereiche enthalten wiederum Unterkomponenten, welche die jeweiligen Bereiche konstituieren (vgl. Diamond/Morlino 2005 und Abb. 2.2).

Bei den substanziellen Inhalten geht es zum einen um die Gewährleistung politischer Beteiligungs- und Freiheitsrechte wie das Wahlrecht<sup>5</sup> oder das Recht auf die Gleichheit vor Gericht<sup>6</sup> sowie die Rechte auf Meinungs-, Versammlungs- und Pressefreiheit bei gleichzeitiger Sicherstellung, dass allen Bürgern die

<sup>5</sup>Vgl. z. B. Artikel 38 GG: „1) Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages werden in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl gewählt. Sie sind Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen. 2) Wahlberechtigt ist, wer das achtzehnte Lebensjahr vollendet hat; wählbar ist, wer das Alter erreicht hat, mit dem die Volljährigkeit eintritt. 3) Das Nähere bestimmt ein Bundesgesetz.“

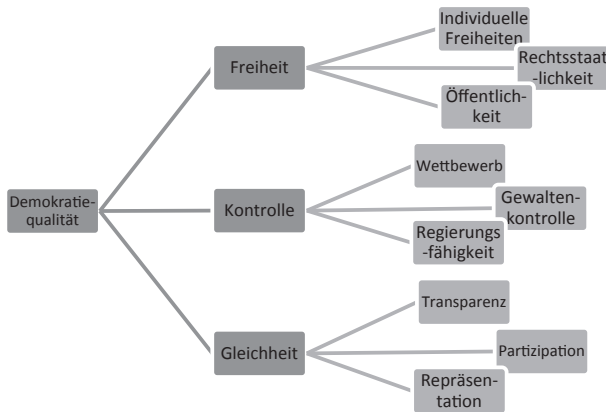
<sup>6</sup>Vgl. z. B. Artikel 3 GG: „1) Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich. 2) Männer und Frauen sind gleichberechtigt. Der Staat fördert die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin. 3) Niemand darf wegen seines Geschlechtes, seiner Abstammung, seiner Rasse, seiner Sprache, seiner Heimat und Herkunft, seines Glaubens, seiner religiösen oder politischen Anschauungen benachteiligt oder bevorzugt werden. Niemand darf wegen seiner Behinderung benachteiligt werden.“



gleichen Rechte zugestanden werden. Hinsichtlich der prozeduralen Qualität einer Demokratie ist für Diamond und Morlino wichtig, dass in einer „guten“ Demokratie die Bürger auch in der Lage sein müssen, sich zu beteiligen. Sie müssen wählen oder auf anderem Weg ihre Interessen zum Ausdruck bringen können („Beteiligung“).

Zweitens gehört dazu, dass die Bürger zwischen verschiedenen Alternativen entscheiden können („Wettbewerb“). Im Fall von Wahlen wird dies sichergestellt durch den Wettbewerb verschiedener in ihrem Gewicht ernst zu nehmender politischer Parteien. Durch diese Wahlen muss drittens sichergestellt werden, dass die Bürgerinnen und Bürger ihre politischen Vertreter zur Rechenschaft ziehen können mit der Folge, dass die Vertreter entweder bestätigt werden (beispielsweise in Form der Wiederwahl) oder aber dass sie abgewählt bzw. durch Vertreter der politischen Opposition ersetzt werden („Abhängigkeit der Regierung von Wahlen“). Viertens müssen sich die politischen Institutionen gegenseitig kontrollieren („Gewaltenkontrolle“) und fünftens muss das Rechtsstaatsprinzip gewährleistet sein („Rechtsstaatlichkeit“), das sicherstellt, dass die genannten Rechte und Verfahren Geltung haben und in besonderer Weise geschützt sind. Die Ergebnisqualität einer Demokratie schließlich bestimmt sich durch die Verbindung des substanziellen und des prozeduralen Bereichs. Beide sollen gewährleisten, dass sich Entscheidungen in Demokratien an den Interessen in der jeweiligen Gesellschaft orientieren und sich auf sie zurückführen lassen. Dies wird in der Politikwissenschaft mit dem Begriff der Responsivität bezeichnet. Die Rückbindung oder Ausrichtung der politischen Entscheidungen an den Interessen der Bürgerinnen und Bürger wird vor dem Hintergrund von Freiheit und Gleichheit als inhaltlichen Komponenten einer Demokratie durch die zuvor beschriebenen prozeduralen Merkmale gewährleistet. Die Gewährleistung von Beteiligungsrechten sowie die tatsächliche Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger stellen in diesem Demokratiekonzept ebenfalls eine wesentliche Komponente zur Bestimmung der Demokratiequalität dar. Beide Aspekte sind jedoch umrahmt von anderen Faktoren wie der Rechtsstaatlichkeit, der Gewaltenkontrolle, dem politischen Wettbewerb oder der Responsivität der politischen Entscheidungen, die ebenso notwendig sind, um von einer „guten“ Demokratie zu sprechen.

Noch differenzierter gehen schließlich Bühlmann und seine Kollegen bei der Konzeptualisierung von Demokratie und der anschließenden Messung mit Hilfe ihres Demokratiebarometers vor (vgl. Bühlmann et al. 2012). Ziel ist es, damit nicht nur Demokratien von Nicht-Demokratien abzugrenzen. Vielmehr sollen auch bereits etablierte Demokratien in ihrer Demokratiequalität bewertet werden. Die Prinzipien der Freiheit, der Gleichheit und der Kontrolle sind aus ihrer Sicht konstituierende Merkmale einer Demokratie. Sie können in unterschiedlichem



**Abb. 2.3** Die konstitutiven Prinzipien der Demokratie und damit verbundene Funktionen. (Quelle: Bühlmann et al. 2012, S. 123)

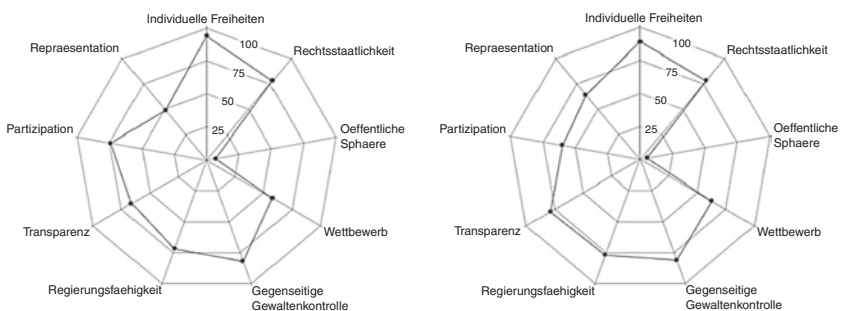
Maß parallel zueinander realisiert werden. Aus ihnen werden in Form eines Konzeptbaums zunächst neun Funktionen deduziert, die diese Prinzipien garantieren und funktional sichern sollen. Das Grundprinzip der Freiheit wird sichergestellt über die Gewährleistung individueller Freiheiten, die Rechtsstaatlichkeit und die Gewährleistung von Öffentlichkeit. Das Prinzip der Kontrolle wird gewährleistet über Wettbewerb, die Gewaltenteilung und die Sicherstellung der Regierungsfähigkeit. Das Prinzip der Gleichheit wird realisiert mit Hilfe der Funktionen der Transparenz, der Partizipation und der Repräsentation (vgl. Abb. 2.3). Die Funktionen werden anschließend in 18 Komponenten (z. B. Vereinigungsfreiheit, Meinungsfreiheit) und 51 Subkomponenten zerlegt, bevor die letztendliche Messung mit Hilfe von über 100 Sekundärdaten-Indikatoren erfolgt.<sup>7</sup>

Damit ergibt sich ein noch ausdifferenzierteres Bild der Qualität von Demokratien als bei Diamond und Morlino. Zudem werden die einzelnen Komponenten und Funktionen abschließend auch nicht zu einem einzigen Demokratiewert aggregiert. Vielmehr können sie sich in unterschiedlichem Ausmaß unabhängig voneinander ausbilden (vgl. Abb. 2.3). Sie sind alle notwendig, um eine qualitativ hochwertige Demokratie zu gewährleisten. Aber sie sind auch nicht problemlos

<sup>7</sup>Die weitere Untergliederung der einzelnen Funktionen ist ausführlich dargestellt und beschrieben unter: [www.democracybarometer.org/concept\\_de.html](http://www.democracybarometer.org/concept_de.html); zugegriffen am 28.01.2014.

parallel zueinander zu maximieren: Maximale Gleichheit beispielsweise kann nicht mit einem Maximum an individueller Freiheit einhergehen. Dies spricht gegen eine Aggregation der einzelnen Komponenten zu einem einzigen Wert für die Demokratiequalität, wie es das Demokratiebarometer vorsieht. Die Werte für die einzelnen Funktionen können anschließend über die Zeit verglichen und damit Veränderungen der Demokratiequalität in einem Land festgestellt werden. Abb. 2.4 zeigt dies beispielhaft für die Veränderung der Demokratiequalität in Deutschland zwischen 1990 und 2007. Während die Öffentlichkeitsfunktion zu beiden Messzeitpunkten unterentwickelt ist, wird das Prinzip der Freiheit primär über Freiheitssicherungsmechanismen und Rechtsstaatlichkeit gewährleistet. Daran ändert sich über die zwei Jahrzehnte nahezu nichts. Veränderungen gibt es aber hinsichtlich des Gleichheitsprinzips, dessen Wert sich insgesamt nicht verringert, dessen Sicherungsmechanismen sich in ihrer Bedeutung jedoch verändern: Während die Partizipationsfunktion über die Jahre zurückgeht, übernehmen Transparenz- und Repräsentationsaspekte eine bedeutendere Rolle. Welche Aspekte im Detail hinter diesen Veränderungen stecken, lässt sich durch eine ausführliche Überprüfung der jeweiligen Messungen des Forscherteams nachverfolgen. Analog können mit Hilfe dieses Instrumentes neben Längsschnittvergleichen über die Zeit auch Querschnittsvergleiche durchgeführt werden, um beispielsweise Unterschiede in der Realisierung von „demokratischen“ Präferenzen in verschiedenen Gesellschaften zu beobachten.

Nicht berücksichtigt werden bei den bisher vorgestellten Demokratiekonzeptionen die konkreten Leistungen bzw. der Output der jeweiligen politischen



**Abb. 2.4** Die Demokratiequalität in Deutschland 1990 und 2007 auf Basis des Demokratiebarometers. (Quelle: [http://www.democracybarometer.org/profiletime\\_de.html](http://www.democracybarometer.org/profiletime_de.html); zugegriffen am 28.01.2014)

Systeme. Wie gut sind die Demokratien – neben der Sicherstellung zentraler Kernbestandteile einer Demokratie – in der Bereitstellung bestimmter Güter wie Wohlfahrt, Wirtschaftskraft oder einer sauberen Umwelt? Auch diese Frage sollte sich bei der Beurteilung der Qualität von Demokratien stellen.

Die Lücke schließt beispielsweise der Bertelsmann-Transformations-Index.<sup>8</sup> Sein Ziel es ist, die Transformation ehemals autoritärer oder sozialistischer Staaten zu rechtsstaatlich untermauerten, marktwirtschaftlichen Demokratien zu beurteilen. Neu an ihm ist die explizite Berücksichtigung verschiedener „Management-Leistungen“, z. B. in Form der Bewältigung von Reformprozessen. Der Gesamtindex setzt sich zusammen aus dem Management- und dem Statusindex. Der Statusindex misst den Stand der politischen und der wirtschaftlichen Transformation. Beurteilungskriterien der wirtschaftlichen Transformation sind u. a. das erreichte sozioökonomische Entwicklungsniveau, die Markt- und Wettbewerbsordnung, die Währungs- und Preisstabilität, die Garantie von Privateigentum, die Leistungsstärke der Volkswirtschaft sowie der Grad an Nachhaltigkeit, der dabei erreicht wird. Zu den Beurteilungskriterien der politischen Transformation zählen neben dem Grad an Staatlichkeit, Rechtsstaatlichkeit, Stabilität, politischer und gesellschaftlicher Integration auch die Möglichkeiten zur politischen Beteiligung. Dabei geht es primär um die Rechte der Bevölkerung, die Regierenden zu wählen sowie den Besitz damit verbundener Meinungsfreiheits- und Versammlungsrechte.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup>Vgl. <http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xchg/SID-292E186A-8557B199/bst/hs.xml/307.htm>; zugegriffen am 28.01.2014.

<sup>9</sup>Vgl. <http://www.bti-project.de/index/>; zugegriffen am 28.01.2014. Ähnlich ist der Index der Weltbank zur Bestimmung der Qualität des Regierens (vgl. <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>; zugegriffen am 28.01.2014). Die Weltbank bindet die Vergabe von Krediten an Staaten an sechs Kriterien, die sie über das Konzept der „Good Governance“ operationalisiert, nämlich die Ziele Politische Mitsprache und Verantwortlichkeit („Voice and Accountability“), Politische Stabilität und die Abwesenheit von Gewalt („Political Stability and Absence of Violence“), Effektivität des Regierens („Government Effectiveness“), die Qualität staatlicher Regulierung („Regulatory Quality“), Rechtsstaatlichkeit („Rule of Law“) sowie die Kontrolle von Korruption („Control of Corruption“). Diese Merkmale werden mittels einer Reihe empirischer Indikatoren erhoben, standardisiert und zur Messung und Klassifikation der Qualität des Regierens in verschiedenen Staaten der Welt benutzt (vgl. Kraay et al. 2010; Kaufmann 2007, S. 339). Auch hier ist die politische Mitsprache ein wesentliches Qualitätsmerkmal.

## 2.2 Wie viel Beteiligung braucht eine Demokratie?

Auch die Frage, wie viel Beteiligung eine Demokratie benötigt, ist nicht einfach zu beantworten. Zum einen kann damit gemeint sein, wie viele Bürgerinnen und Bürger sich beteiligen sollten, um von einer „guten“ bzw. „funktionierenden“ Demokratie sprechen zu können. Zum anderen kann die Frage darauf abzielen, über welche Wege – beispielsweise ausschließlich über Wahlen oder auch über andere Wege – Bürgerinnen und Bürger auf politische Entscheidungsprozesse Einfluss nehmen sollten. In diesem Kapitel geht es ausschließlich um die erste Frage. Sie klingt zunächst einfach, lässt aber unterschiedliche Antworten zu. Denn es gibt verschiedene normative Perspektiven, mit denen man sich dieser Frage nähern kann. Grund dafür ist, dass in der Demokratietheorie unterschiedliche Vorstellungen davon existieren, wie viel Beteiligung für eine Demokratie notwendig ist – und dementsprechend unterschiedlich fallen die Antworten auf die Frage aus. Im Folgenden stellen wir verschiedene demokratietheoretische Positionen vor, um abschließend auf den Zusammenhang zwischen der normativen Ausgangsbasis und dem Maß an gewünschter Beteiligung einzugehen.

Der Ökonom und Sozialwissenschaftler Joseph Schumpeter wird der Gruppe der „**Elitetheoretiker**“ zugerechnet. In seinem 1950 erschienenen Buch „Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie“ bezeichnet er die Demokratie als eine politische Methode, „eine gewisse Art institutioneller Ordnung, um zu politischen – legislativen und administrativen – Entscheidungen zu gelangen, und daher unfähig, selbst ein Ziel zu sein, unabhängig davon, welche Entscheidungen sie unter gegebenen historischen Verhältnissen hervorbringt“ (Schumpeter 1950, S. 384). Er sieht diese „demokratische Methode“ an als „Ordnung zur Erreichung politischer Entscheidungen, bei welcher einzelne die Entscheidungsbefugnis vermittels eines Konkurrenzkampfs um die Stimmen des Volkes erwerben“ (Schumpeter 1950, S. 427 f.). Er selbst ist durchaus kritisch gegenüber der Demokratie, weil er sie in den Händen von Berufspolitikern als wenig leistungsfähig ansieht:

[...]verglichen mit anderen Ordnungen, (wird, die Verf.) die Leistungsfähigkeit einer demokratischen Regierung infolge des ungeheuren Energieverlustes, den die führenden Männer durch den fortwährenden Kampf innerhalb und außerhalb des Parlamentes erleiden, unvermeidlicherweise verringert. Sie wird ... noch dadurch verringert, daß sie gezwungen ist, die Politik den Erfordernissen der politischen Kriegführung anzupassen ... [so daß, die Verf] für die demokratische Methode Gesetzgebung und Verwaltung bloße Nebenprodukte des Kampfes um die politischen Ämter sind (Schumpeter 1950, S. 454).

Die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger spielt in den Überlegungen von Schumpeter so gut wie keine Rolle. Wenn er von Beteiligung spricht, dann nur im Sinne von Wahlen. Sie wiederum sind ein Verfahren, das lediglich der Auswahl der Führungselite und ihrer regelmäßigen Kontrolle dient. Wie viele Bürgerinnen und Bürger sich an dieser Auswahl und Kontrolle beteiligen, ist für die Qualität der Demokratie aus seiner Sicht wenig relevant. Wichtiger sind vier Bedingungen, die die Leistungsfähigkeit des Systems bestimmen (vgl. Schumpeter 1950, S. 461 ff.):

Erstens müssen die Wähler die politischen Entscheidungsträger aus einem Pool von qualifiziertem Personal auswählen können. Konkret fordert Schumpeter:

[...] daß das Menschenmaterial der Politik, – die Leute, die die Parteimaschine bedienen, ins Parlament gewählt werden und zu Kabinettsposten aufsteigen –, von hinreichend hoher Qualität ist. ... Es ist nicht wahr, daß in einer Demokratie die Menschen immer nach Art und Qualität die Regierung haben, die sie wünschen oder verdienen. ... Bis jetzt scheint immerhin die Erfahrung zu lehren, daß die einzig wirksame Gewähr in der Existenz einer sozialen Schicht liegt, die – selbst das Produkt eines strengen Auswahlprozesses – sich der Politik als einer Selbstverständlichkeit zuwendet (Schumpeter 1950, S. 461 ff.).

Die zweite Bedingung ist, dass der Staat nur über einen eingeschränkten politischen Wirkungsbereich verfügt. Das heißt, nur ein „schlanker Staat“ bietet eine Gewähr dafür, dass ineffiziente Entscheidungsprozesse nicht allzu weit und tief in verschiedene gesellschaftliche Fragen hineinspielen, sondern dort konkretes Wissen und Eigenverantwortung als zentrale Handlungsmotive zum Tragen kommen. Die dritte Voraussetzung ist eine gut ausgebildete Bürokratie.

Als dritte Bedingung muß eine demokratische Regierung in einer modernen industriellen Gesellschaft für alle Zwecke, die die Sphäre der öffentlichen Tätigkeit umschließen soll ... über die Dienste einer gut ausgebildeten Bürokratie von hohem Rang, guter Tradition, starkem Pflichtgefühl und einem nicht weniger starken esprit de corps verfügen können (Schumpeter 1950, S. 461 ff.).

Viertens ist für das Funktionieren einer Demokratie ein gewisses Maß an „demokratischer Selbstkontrolle“ notwendig. Darunter versteht Schumpeter, dass

Wählerschaft und Parlament auf einem genügend hohen intellektuellen und moralischen Niveau stehen, um gegen Angebote von Schwindlern und Querulanten gefeit zu sein. ... Die Wähler außerhalb des Parlaments müssen 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 jemanden gewählt haben, die politische Tätigkeit seine Sache ist und nicht die ihre. ... Aber sogar das notwendige Minimum an demokratischer Selbstkontrolle erfordert offensichtlich eine bestimmte Art von nationalem Charakter und nationalen Gewohnheiten, welche nicht überall die Gelegenheit sich zu entwickeln hatten und welche die demokratische Methode selber nicht mit Sicherheit hervorbringt (Schumpeter 1950, S. 461 ff.).

Zusammengefasst ist für Schumpeter Beteiligung in einer Demokratie nur wichtig, um in Wahlen die möglichst besten Kandidaten für die Regierungsämter auszuwählen. Die Kandidaten werden durch die Wahlen gleichzeitig einer regelmäßigen Kontrolle unterworfen. Dabei sind weder die Höhe der Wahlbeteiligung noch andere Beteiligungsformen relevant, da seiner Ansicht nach die gewählten Experten die besten Entscheidungen für die Gesellschaft treffen.

Eine andere Position nimmt der Demokratietheoretiker Robert A. Dahl ein, der zu den „**Pluralisten**“ oder „**Realisten**“ gezählt wird. In seinem Buch „Polyarchie: Participation and Opposition“ von 1971 ist das Wesensmerkmal von Demokratien „the continuous responsiveness of the government to the preferences of its citizens, considered as political equals“ (Dahl 1971, S. 1). Das heißt, eine Demokratie unterscheidet sich von anderen Regierungsformen dadurch, dass alle Bürgerinnen und Bürger die gleichen Beteiligungschancen haben (Gleichheit: one person, one vote) und die Regierungen sich bei ihren Entscheidungen am Willen der Bürger orientieren (Responsivität). Um diese Responsivität zu gewährleisten, müssen nach Dahl zwei Bedingungen gegeben sein: Zum einen muss politischer Wettbewerb herrschen („public contestation“). Das heißt, die Bürgerinnen und Bürger müssen zwischen verschiedenen Regierungsalternativen (Parteien) wählen können. Zum anderen muss gewährleistet sein, dass sich möglichst viele Bürgerinnen und Bürger an der Auswahl der Regierung beteiligen dürfen und dies auch tun („inclusiveness“). Voraussetzungen hierfür sind acht Grundrechte, die Demokratien gewährleisten müssen:

- Vereinigungsfreiheit
- Meinungsfreiheit
- ein allgemeines Wahlrecht
- das Recht, selbst gewählt zu werden
- das Recht für Eliten, um Stimmen zu werben
- Informationsfreiheit
- freie und faire Wahlen
- Die Regierungsinstitutionen müssen von den Ergebnissen der Wahlen oder anderen „Meinungsäußerungsverfahren“ abhängig sein.

Unter Gewährleistung dieser Rechte und Bedingungen können Bürgerinnen und Bürger ihre Präferenzen entwickeln, diese artikulieren und anschließend mit gleichem Gewicht zum Ausdruck bringen. Dies führt letztlich zu der eingangs formulierten Responsivität der Regierenden gegenüber den Regierten, also zu Demokratie. Zusammenfassend ist nach Dahl die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger ein zentrales Qualitätsmerkmal für Demokratien: Wenn sich möglichst viele von ihnen an der Auswahl der Regierenden beteiligen und damit ihre Interessen zum Ausdruck bringen, wird Gleichheit gewährleistet, die wiederum die Qualität von Demokratien bestimmt. Bei Robert A. Dahl stehen repräsentative Demokratien und damit Wahlen im Mittelpunkt seiner Überlegungen. Anderen Beteiligungsformen schenkt er wenig Aufmerksamkeit.

Eine dritte Position nehmen „**Partizipationstheoretiker**“ ein, zu denen beispielsweise Carole Pateman (1970 – „Participation and Democratic Theory“) oder Benjamin Barber (1994 – „Starke Demokratie“) gehören. Für sie ist Beteiligung ein demokratischer Wert an sich. Erst eine hohe und umfassende Bürgerbeteiligung macht eine Demokratie zu einer guten Demokratie. Beteiligung ist dabei nicht nur in der Politik notwendig, sondern in allen Sphären des gesellschaftlichen Lebens. Beteiligung soll aus dieser Perspektive weit über das Wählen hinausgehen, um die Persönlichkeit der Menschen als Mitglieder einer Gesellschaft zu prägen und zu stärken. In diesem Sinn schreibt Barber:

Starke Demokratie ist eine entschiedene moderne Form partizipatorischer Demokratie. Sie beruht auf dem Gedanken einer sich selbst regierenden Gemeinschaft von Bürgern, die weniger durch einheitliche Interessen vereinigt sind als durch staatsbürgerliche Erziehung, und die eher aufgrund ihrer staatsbürgerlichen Einstellungen und partizipatorischen Institutionen als durch ihren Altruismus oder ihre Gutmütigkeit die Fähigkeit erworben haben, einen gemeinsamen Zweck zu verfolgen und nach dem Gegenseitigkeitsprinzip zu handeln (Barber 1994, S. 99).

Und einige Seiten weiter heißt es zur starken Demokratie:

Tätigwerden ist ihre Haupttugend und Beteiligung, Engagement, Verpflichtung und Dienst – gemeinsame Beratung, gemeinsame Entscheidung und gemeinsame Arbeit – sind ihr Gütezeichen. ... (die) Schaffung von Gemeinschaft (ist) die Hauptaufgabe jeder politischen Tätigkeit, die auf Bürgerbeteiligung setzt (Barber 1994, S. 120 ff.).

Beteiligung gehört damit für die Partizipationstheoretiker zu den wichtigsten Merkmalen einer Demokratie. Erst durch Beteiligung werden demokratische Persönlichkeiten entwickelt und nur eine Demokratie, in der Beteiligung in allen Sphären des gesellschaftlichen Lebens eine wesentliche Rolle spielt, ist eine



„gute“ Demokratie. Dafür benötigen die jeweiligen Gesellschaften aber auch die entsprechenden Strukturen, die bereitgestellt werden müssen, um Beteiligung lernen zu können (vgl. Pateman 2012, S. 10). Wahlen allein – die bei Robert A. Dahl die zentrale Form der Beteiligung darstellen – genügen nicht, um die „demokratische Kompetenz“ der Einzelnen genügend zu entwickeln. Sie finden zu selten statt und erfordern zu wenig Engagement. Deshalb wird ein wesentlich breiteres Verständnis von Beteiligung als Voraussetzung für eine „gute“ Demokratie zugrunde gelegt.

Noch differenzierter sind die Überlegungen von Mark Warren zur notwendigen Entwicklung politischer Beteiligung angesichts der Herausforderungen, denen Demokratien im 21. Jahrhundert gegenüberstehen. In seiner „progressiven Demokratietheorie“ geht es ihm nicht mehr nur um das Ausmaß an politischer Beteiligung, sondern auch um weitere Merkmale, damit Beteiligung auch unter den sich verändernden Bedingungen effektiv bleibt und Wirkungen entfalten kann (vgl. Warren 2002). Zunächst konstatiert Warren, dass der partizipatorische Gehalt von Demokratie – die Zielvorstellung der gleichen Beteiligung aller an zentralen, gemeinsamen Entscheidungen – durch die elitistische und pluralistische Demokratietheorie, aber auch durch aktuelle gesellschaftliche Entwicklungen, auf ein Minimum reduziert worden ist:

Major strains of liberal democratic thought and culture have held that political equality requires that individuals participate in the processes of collective decision making, if not as a moral requirement and developmental opportunity, then as a strategic necessity. But this view of democracy – variously conceived by Rousseau, Jefferson, Emerson, John Stuart Mill, John Dewey, and still espoused today by progressive democratic theorists – seems harder than ever to sustain given the constraints imposed by today’s largescale, complex, and pluralistic societies (Warren 2002, S. 678).

Im Einzelnen sind es seiner Meinung nach vor allem die folgenden Veränderungen, die Beteiligung zunehmend erschweren oder aber einseitig verzerren (vgl. Warren 2002, S. 680 ff.):

- Um komplexe gesellschaftliche Probleme zu lösen und Prozesse zu steuern, werden Technologien und Expertenwissen immer notwendiger. Das wiederum erschwert die Beteiligung von Bürgerinnen oder Bürgern an politischen Entscheidungsprozessen ebenso wie deren Nachvollziehbarkeit.
- Demokratien benötigen immer mehr Bürokratie, um ihre Leistungsfähigkeit aufrechtzuerhalten. Diese Bürokratie schränkt aber wiederum die Demokratie in Form von Beteiligung oder Selbstregierung ein.

- Im Zusammenhang mit der Globalisierung werden Finanzen und Menschen (u. a. Flüchtlinge) mobiler. Nationale Grenzen verlieren ihre Funktionen. Probleme sind nicht mehr nur durch nationale Regierungen zu lösen, vielmehr werden die Problemlösungen an supranationale Strukturen delegiert. Der Einfluss national gewählter Regierungen auf die zu treffenden Entscheidungen sinkt damit und folglich auch der Einfluss der Bürger, diese Entscheidungen zu kontrollieren.
- Die Differenzierung unserer Gesellschaften führt zu einer Zunahme unterschiedlicher Logiken in einzelnen Teilsystemen im Hinblick auf die jeweiligen Kommunikations-, Koordinierungs- und Steuerungsmodi. Damit verbunden ist jedoch auch die Ausbildung unterschiedlicher Werte und Normen, wodurch gemeinsames Handeln in Form der gemeinsamen Suche nach Problemlösungen erschwert wird.
- Erschwert wird Beteiligung zunehmend auch durch die Komplexität von Problemen, die von der Politik zu lösen sind, durch die Schwierigkeit, nicht-intendierte Nebenfolgen politischer Entscheidungen abschätzen zu können und das damit verbundene Risiko der jeweiligen Entscheidungen. Dies, so Warren (vgl. [2002](#), S. 685 f.), führt in Teilen der Bevölkerung zu Skeptizismus, Widerstand und Protest vor allem gegenüber Großprojekten.
- Eine weitere Herausforderung politischer Beteiligung sieht Warren in der Pluralisierung und Reflexivität von Identitäten. So gibt es heute zahlreiche Wege und Wahlmöglichkeiten, um die eigene Biografie zu gestalten. Dies führt allerdings gleichzeitig zu einer stärkeren Reflexion über das eigene Ich. Die politischen Konsequenzen dieser Reflexivität sind nach Warren zwiespältig. Einerseits eröffnet sie eine verstärkte Frage nach dem „Was wollen wir eigentlich?“. Die Politisierung nimmt dadurch zu. Andererseits ruft diese Reflexivität auch gegenmoderne Reaktionen wie Fundamentalismus hervor (vgl. Warren [2002](#), S. 686).

Abgeleitet aus diesen Überlegungen formuliert Warren verschiedene Anforderungen an Beteiligung, um die partizipative Qualität der Demokratien im 21. Jahrhundert nicht weiter „verkümmern“ zu lassen: Zunächst darf Beteiligung nicht formelhaft stattfinden und auf politische Institutionen beschränkt bleiben. Sie muss grundsätzlich dort stattfinden, wo konfliktbehaftete Entscheidungen zu treffen sind. Dies bedeutet, Beteiligung muss über Politik im engeren Sinne hinaus- und in weitere gesellschaftliche Bereiche hineinreichen wie beispielsweise in die Wirtschaft, die Schulen oder die Familien. Dies wird unter anderem auch deshalb notwendig, weil der Staat in seiner Aufgabenwahrnehmung immer ausgreifender wird und sich in vormals staatsfreie Bereiche hineindrängt, sie damit politisiert

und für Beteiligung prinzipiell öffnet. Weiter genügt es nicht, Beteiligung in einem territorial begrenzten Entscheidungsraum stattfinden zu lassen. Vielmehr muss Beteiligung den jeweiligen Problemen folgend, über territoriale Grenzen hinweg stattfinden und entlang der Themen organisiert werden, wie dies heutzutage beispielsweise mit Hilfe von NGOs (Non-Governmental Organizations) wie Attac oder Occupy geschieht. Allerdings sieht Warren es als notwendig an, mit der Devolution von Entscheidungen gleichzeitig Regeln zu verbinden, die der Logik des Rechts folgen, um demokratische Prozesse außerhalb der staatlichen Institutionen zu steuern.

States use law ... as a means of developing and carrying out collective projects decided by legislatures. States also use law reflexively to establish the rules of decision making, both within itself (in legislatures, courts, and administrative agencies), as well as within the economy and society. While the function of law in structuring state venues of decision making is quite familiar, its role in structuring venues outside of the state deserves closer attention. Here the logic of using law to establish decision-making processes is far from exhausted in its democratic implications and is in fact evolving in new directions. ... Law and other state resources can be used to construct democratic processes by setting the rules and equalizing the powers of participants (Warren 2002, S. 691).

Diese Überlegungen zur Strukturierung von Beteiligung über den engen politischen Bereich hinaus bezieht sich damit auch auf Beteiligung innerhalb von Interessengruppen, z. B. hinsichtlich der Fragen, wer sich beteiligen darf und welche Interessengruppen im Aggregat notwendig sind, um eine adäquate Interessenrepräsentanz zu gewährleisten. Bei all diesen Überlegungen muss jedoch berücksichtigt werden, dass auch aus Sicht der progressiven Demokratietheorie sich nicht jeder überall beteiligen kann. Vielmehr sind Arbeitsteilung und Vertrauen, dass die eigenen Interessen in anderen Beteiligungsprozessen von den dort Teilnehmenden vertreten oder zumindest mitgedacht werden, notwendig. In diesem Zusammenhang muss Gleichheit als „komplexe Gleichheit“ verstanden werden. Dafür sollte gewährleistet sein, dass alle Individuen die Kapazität und die Gelegenheiten zur Beteiligung haben. Dafür wiederum sind Basisrechte notwendig wie die Rechtsgleichheit, Persönlichkeitsrechte, Bildungs- und Informationsrechte und gewisse materielle Basisrechte.

## 2.3 Zusammenfassung

Fassen wir die bisherigen Erkenntnisse zusammen vor dem Hintergrund der Frage, welche Rolle politischer Beteiligung bei der Beurteilung der Qualität von Demokratien zukommt. Die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger ist bei allen Konzeptualisierungen der Qualität von Demokratien ein zentrales Element. Häufig wird sie zwar ausschließlich gemessen über die institutionalisierten Rechte der Bevölkerung zur Beteiligung, inklusive der dafür notwendigen Freiheitsrechte. Dabei bedeutet die Verfasstheit eines Rechtes aber nicht automatisch, dass die Verfassungswirklichkeit damit deckungsgleich ist. So können formelle Beteiligungsrechte eingeschränkt werden durch unzureichende Registrierungsmechanismen, durch Bestechung und die damit verbundene bevorzugte Berücksichtigung spezifischer Interessen sowie bei Wahlen durch den Kauf von Stimmen, das Ausfüllen von gefälschten Stimmzetteln oder die Bedrohung von Wählern, die ihre Stimme abgeben wollen. Insofern kritisiert Schmidt (2010, S. 390 mit Verweis auf Abromeit 2004) zu Recht, dass bei allen Demokratiemessungen die Beteiligungsdimension zwar wesentlich ist. Allerdings wird die Qualität der Beteiligung in der Regel nicht erfasst, sondern bestenfalls deren Quantität. Nichtsdestotrotz wird die Rolle der politischen Beteiligung untermauert, die ihr in Demokratien zukommt. Umgekehrt aber wird auch deutlich, dass die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger nicht das einzige Wesensmerkmal einer Demokratie ist. So sind Aspekte wie die Sicherung wesentlicher Freiheitsrechte ebenso zentral für die Qualität einer Demokratie wie die Realisierung des Rechtsstaatsprinzips, die Gewaltenteilung oder die reale Regierungsgewalt der gewählten Institutionen. Eine Diskussion über die Qualität einer Demokratie umfasst somit mehr als die politische Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger. Insofern ist politische Beteiligung zwar in der Tat Kernbestandteil einer jeden Demokratie; sie darf jedoch nicht als deren zentrales Qualitätskriterium verabsolutiert werden, sondern muss zusammen gesehen werden mit weiteren Qualitätsmerkmalen, die für eine funktionierende Demokratie notwendig sind.

Weitere Überlegungen zum notwendigen Ausmaß politischer Beteiligung liefern demgegenüber verschiedene normative Demokratietheorien. Die Frage, wie viel Beteiligung eine Demokratie benötigt, lässt sich auch nicht nur quantitativ unterschiedlich beantworten. Wie in diesem Kapitel gezeigt wurde, werden auch hinsichtlich der Qualität der Beteiligung unterschiedliche Positionen bezogen. Die jeweilige normative Sichtweise bestimmt, was als Beteiligung angesehen wird, welche Fragestellungen im Zusammenhang mit Beteiligung als wesentlich angesehen werden, und sie steuert die Interpretation von Beteiligungsbefunden

vor dem Hintergrund der Erwartungen, die an Beteiligung gestellt werden. Teorell (2006, S. 788) greift etwas anders als wir drei unterschiedliche Demokratie-modelle heraus, an Hand derer er diesen Sachverhalt ebenfalls verdeutlicht (vgl. Tab. 2.1).

So gibt es aus theoretischer Sicht keine „beste“ Menge an Beteiligung in einer Demokratie, weder quantitativ noch qualitativ, und damit auch keine eindeutige Antwort auf die Frage dieses Kapitels. Dennoch lassen sich verschiedene Argumente zusammenfassen, die einerseits für eine breite und intensive Beteiligung sprechen, andererseits aber auch die Notwendigkeit einer hohen und breiten politischen Beteiligung relativieren. Zu den Argumenten der Pro-Beteiligungs-Seite gehören:

- Die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger gehört zum Kernbestandteil einer Demokratie.
- Die Kontrolle der Regierenden durch die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger trägt wesentlich zur Qualität dieser Regierungsform bei, u. a. dadurch, dass sie die Politikerinnen und Politiker in regelmäßigen Abständen zwingt, sich vor ihren Wählerinnen und Wählern für ihre Entscheidungen zu rechtfertigen. Dies wiederum schafft Responsivität.
- Die Bürgerinnen und Bürger können durch Beteiligung an Entscheidungsprozessen zusätzliches Wissen einbringen und damit Entscheidungsprozesse bereichern.
- Nicht alle gesellschaftlichen Probleme müssen von der Politik gelöst werden. Die Bürgerinnen und Bürger selbst sind in der Lage, in kleinerem Rahmen ohne Politik Lösungen zu entwickeln und umzusetzen.
- Bürgerbeteiligung stärkt das Gefühl der Bürgerinnen und Bürger, in ihrem sozialen Umfeld und in der Politik etwas verändern zu können. Sie lernen durch Beteiligung in der Gesellschaft und der Politik, wie viele Interessen bei politischen Entscheidungsprozessen berücksichtigt werden müssen und wie schwierig es sein kann, „richtige“ politische Entscheidungen zu treffen. Ihre Sicht auf Politik kann durch Beteiligung realistischer und das eigene Verantwortungsgefühl gestärkt werden.

Zu den relativierenden Argumenten gehören:

- Viel Beteiligung steht nicht allein und nicht automatisch für die hohe Qualität einer Demokratie bzw. eines Regierungssystems. Viel Beteiligung kann auch Zeichen einer gedankenlosen Massenmobilisierung sein oder aber durch

Tab. 2.1 Drei normative Demokratiemodelle und ihre Sicht auf politische Beteiligung. (Quelle: Vgl. Teorell 2006; eigene Darstellung)				
Modell	Vertreter	Beteiligung wird verstanden als...	Wichtige Beteiligungsformen	Funktionen von Beteiligung
Responsives Demokratiemodell	(Dahl 1971) (Verba/Nie 1972) (Verba et al. 1995)	Versuch der Einflussnahme auf politische Entscheidungen von Repräsentanten	Wahlen und darüber hinausgehende informative Beteiligungsformen, um den Regierenden ein breiteres Bild der Interessen in der Bevölkerung zu vermitteln. Die Entscheidungskompetenz liegt jedoch bei den gewählten Repräsentanten.	Aggregation von Interessen; Verbesserung der Grundlage repräsentativer Entscheidungen; Gewährleistung der Gleichheit der vertretenen Interessen
Partizipatives Demokratiemodell	(Pateman 1970) (Barber 1994) (Gould 1988)	Direkte Beteiligung an der Entscheidung	Möglichst viele Beteiligungsangebote, bei denen Bürger selbst Entscheidungen treffen können	Entwicklung der eigenen „demokratischen“ Persönlichkeit
Deliberatives Demokratiemodell	(Fishkin 1991, 1995) (Habermas 1998) (Warren 1996)	Diskussion und Austausch von Standpunkten	Verschiedene Dialogformate in größeren und kleineren Gruppen	Verbesserung der argumentativen Qualität; Verdeutlichung unterschiedlicher Positionen; Stärkung der subjektiven Legitimität und der Akzeptanz von Entscheidungen; Erzielung besserer Ergebnisse

sozialen Druck ausgelöst oder erzwungen worden sein (z. B. in den früheren „Demokratien“ des Ostblocks).

- Andere Aspekte wie die Qualität des politischen Wettbewerbs, Minderheitenschutz, die Leistungsfähigkeit eines politischen Systems, die Nachvollziehbarkeit politischer Prozesse und die Lösung wichtiger Probleme stellen ebenfalls wichtige Kennzeichen von Demokratien dar, die bei der Beurteilung der Qualität einer Demokratie eine Rolle spielen sollten.
- Schließlich gewährt Demokratie auch die Freiheit, sich nicht zu beteiligen: Nicht alle Menschen sind an Politik interessiert. Andere Dinge in ihrem Leben sind ihnen wichtiger und sie wollen sich nicht politisch beteiligen. Dies zu respektieren gehört ebenfalls zu einer Demokratie.

---

### Lernfragen

1. Welche Qualitätskriterien können an eine Demokratie angelegt werden und welche Rolle nimmt Bürgerbeteiligung unter diesen Qualitätskriterien ein?
2. Wie viel Beteiligung braucht eine Demokratie aus der Sicht verschiedener Demokratietheorien?
3. Wie viel und welche Formen von Beteiligung braucht eine Demokratie aus Ihrer Sicht? Begründen Sie Ihre Antwort.

---

## Weiterführende Literatur

- Bernhagen, Patrick (2009): Measuring Democracy and Democratization. In: Christian W. Haerpfer, Patrick Bernhagen, Ronald Inglehart und Christian Welzel (Hg.): Democratization. Oxford, New York: Oxford University Press, S. 24–40.
- Bühlmann, Marc; Merkel, Wolfgang; Müller, Lisa; Giebler, Heiko; Weßels, Bernhard (2012): Demokratiebarometer: ein neues Instrument zur Messung von Demokratiequalität. In: Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft 6, S. 115–159.
- Schmidt, Manfred G. (2010): Demokratietheorien. Eine Einführung. 5. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Teorell, Jan (2006): Political participation and three theories of democracy: A research inventory and agenda. In: European Journal of Political Research 45, S. 787–810.
- Warren, Mark E. (2002): What can democratic participation mean today? In: Political Theory 30, S. 677–701.

Bürger und Beteiligung in der Demokratie

Eine Einführung

Vetter, A.; Remer-Bollow, U.

2017, XVI, 331 S. 49 Abb., 6 Abb. in Farbe., Softcover

ISBN: 978-3-658-13721-2