

Herbert Dachs

# Verschiedene Modelle der Demokratie

## Siegeszug der Demokratie im 19. u. 20. Jh.

Lange Jahrhunderte hindurch wurden die Ideen der →Demokratie als „Herrschaft des Pöbels“ eingestuft und denunziert und entsprechend heftig abgelehnt und bekämpft. Erst im Verlauf des 19. und endgültig im 20. Jahrhundert trat die Demokratie ihren Siegeszug an, zumindest in dem Sinne, dass sich immer mehr Staaten als Demokratien deklarieren wollten, obzwar sie teilweise gemäß den gängigen Kriterien (siehe Kasten „Voraussetzungen für ein demokratisches System“ idB) gar nicht als solche eingestuft werden konnten (besonders drastisch war das z.B. bei den kommunistischen →„Volksdemokratien“). Vergleicht man nun die Strukturen und Regeln der verschiedenen Spielarten von Demokratie oder auch den diesbezüglichen Sprachgebrauch in der öffentlichen Debatte in unserem Land, so bemerkt man rasch, dass mit dem Wort Demokratie – über die akzeptierten *essentials* wie regelmäßige →Wahlen usw. hinaus (siehe Kasten „Kriterien für Demokratiequalität“ idB) – unterschiedliche Konzepte und Bedeutungen in Verbindung gebracht werden, also Unterschiedliches gemeint sein kann.

## Unterschiedliche Konzepte und Bedeutungen

Wir wollen im Folgenden einige der wichtigsten, weil weitverbreiteten Demokratiemodelle (idealtypisch vereinfacht) skizzieren und zumindest ansatzweise auch kritisch beleuchten.<sup>1</sup> Dabei sollte uns immer klar sein, dass es sich dabei nicht nur um ein intellektuelles Spiel ohne praktische politische Relevanz handelt. Das Wissen um die unterschiedlich verwendeten Konzepte, Erwartungen und daraus resultierenden Konsequenzen macht es uns leichter, den vielstimmigen Chor der öffentlichen Debatte und die unterschiedlichen Argumentations- und Denkansätze der politischen Akteure besser nachzuempfinden und zu verstehen. Im Vordergrund sollen dabei drei Fragen stehen: Welche Reichweite wird der Demokratie jeweils zugestanden? Wie breit oder eng sind die Partizipationsmöglichkeiten? Welcher Modus der Entscheidungsfindung wird bevorzugt?

### KRITERIEN FÜR DEMOKRATIEQUALITÄT (NACH ROBERT DAHL)

- Wahl und Abwahl der AmtsinhaberInnen
  - Regelmäßige faire und freie Wahlen
  - Aktives und passives Wahlrecht für nahezu alle Erwachsene
  - Freie Meinungsäußerung
  - Informationsfreiheit
  - Organisationsfreiheit zur Bildung politischer Parteien und Interessensgruppen
  - Ein „inklusive“ Bürgerschaftsstatus: politische und bürgerliche Rechte sollen für möglichst alle gelten
- Für die Politikwissenschaftler David Beethem und Stuart Meir wäre ein weiteres Kriterium eine
- Starke Zivilgesellschaft

Aus: Schaller, Christian: Demokratie ist nicht gleich Demokratie, in: Dachs, Herbert/Fassmann, Heinz (Hrsg.): Politische Bildung. Grundlagen – Zugänge – Materialien. Wien 2002, S. 14–20, S. 14.

### VORAUSSETZUNGEN FÜR EIN DEMOKRATISCHES SYSTEM (NACH MANFRED SCHMIDT)

- Ein hohes (markt-)wirtschaftliches und gesellschaftliches Entwicklungsniveau
- Eine offene und vielfältige (pluralistische) Gesellschaft
- Eine breite Streuung politischer, wirtschaftlicher und kultureller Macht
- Ethnische und/oder religiöse Einheitlichkeit (Homogenität)
- Ein politischer Konsens über die Wichtigkeit von individueller Selbstbestimmung und Freiheit
- Freiheitssichernde Verfassungstraditionen
- Politische Kontrolle gegen Machtmissbrauch
- An Demokratie interessierte politische Eliten und Bevölkerung
- Ein demokratieförderndes internationales Umfeld (Nachbarstaaten)

Quelle: Schmidt, Manfred G.: Demokratietheorien. Eine Einführung. Opladen 2000, S. 446–460, entnommen aus: Schaller, Christian: Demokratie ist nicht gleich Demokratie, in: Dachs, Herbert/Fassmann, Heinz (Hrsg.): Politische Bildung. Grundlagen – Zugänge – Materialien. Wien 2002, S. 14–20, S. 15.

## Demokratie als von Konkurrenz bestimmte Elitenauswahl

Dieser Denkschule nach hat Demokratie keinerlei ethische oder normative Ziele zu verfolgen, sondern vor allem der Auswahl der politischen Eliten zu dienen<sup>2</sup> (daher auch die Bezeichnung „Elitendemokratie“). „Die demokratische Methode ist diejenige Ordnung der Institutionen zur Erreichung politischer Entscheidungen, bei welcher Einzelne die Entscheidungsbefugnis vermittels eines Konkurrenzkampfes um die Stimmen des Volkes erwerben.“<sup>3</sup> Über diese Entscheidung hinaus werden den BürgerInnen keine besonderen Kompetenzen und Qualitäten und Einflussmöglichkeiten zugetraut und zugestanden, seien diese doch meist stark von Affekten geprägt und leicht beeinflussbar, und die Regierungen hätten kaum das Streben nach → Gemeinwohl, sondern vor allem den Machterwerb und die Machterhaltung im Auge. Der hier verwendete Demokratiebegriff ist also minimalistisch eng und von Einmischung der BürgerInnen zwischen den → Wahlen wird wenig gehalten.

**Keine ethischen oder normativen Ziele**

Ergänzt und verschärft wurde dieses auf Elitenauswahl fixierte Konzept von Anthony Downs, der Grundgedanken der Wirtschaftswissenschaften auf die Demokratie anzuwenden versuchte. Ausgehend von der zentralen These, dass Parteien in demokratischen politischen Systemen ähnlich wie Unternehmen in einer profitorientierten Wirtschaftsordnung agieren, sieht er Politik ausschließlich als Tauschsystem zwischen rational handelnden, d.h. also allein ihren eigenen Nutzen maximierenden, KonsumentInnen (= BürgerInnen) und der Politik, die das Gewünschte anzubieten versucht, um an der Macht zu bleiben oder diese überhaupt erst zu erringen. Der/die BürgerIn – so wird weiters angenommen – ist vollständig über die verschiedenen Angebote informiert und bei seiner/ihrer Entscheidung alleine auf seinen/ihren Vorteil bedacht, d.h., er/sie verhält sich rational wie ein *homo oeconomicus*.

**Demokratie Abbild der Wirtschaft**

Die Denkschule der Elitendemokratie legt ihren Überlegungen also einen sehr engen Demokratiebegriff zugrunde und will daher den BürgerInnen nur die periodisch wiederkehrende Entscheidung über die effiziente Auswahl der politischen Führung zugestehen. Unklar bei einer derartigen Annahme bleibt freilich, warum die WählerInnen dafür zwar ausreichend qualifiziert sein sollten, darüber hinaus aber pauschal als inkompetent eingeschätzt werden. Einzuwenden ist gegenüber diesen Denkansätzen auch, dass die Annahme von umfassend informierten und daher rational entscheidenden WählerInnen als – wie Manfred G. Schmidt formuliert – „heroische Vereinfachung“ und damit als unzutreffend einzustufen wäre.<sup>4</sup> Demokratie bzw. das WählerInnenverhalten ist freilich immer (von nutzenmaximierenden Kalkülen mitbestimmter) Markt, daneben und gleichzeitig aber auch Forum des Austausches von Argumenten, von weltanschaulichen Zielen und

**WählerInnen nicht ernst genommen**

Emotionen und Konzepten für die wünschenswerte Gestaltung der Gesellschaft – und das losgelöst von unmittelbaren persönlichen Nutzüberlegungen. Auch die Annahme der umfassenden Informiertheit der WählerInnen ist praktisch unrealistisch. Sie wäre am ehesten in Zweiparteiensystemen vorstellbar.

## Pluralistisch-repräsentative Demokratie

### **Vielfalt an Interessen und Lebensstilen**

Die Vertreter dieser Denkschule<sup>5</sup> gehen bei ihren Überlegungen von der Vielfalt an Interessen und Lebensstilen in hochgradig differenzierten modernen Gesellschaften und den daraus resultierenden Konflikten aus. Diese vielfältigen Interessen könnten in der politischen Arena nicht von einzelnen BürgerInnen erfolgreich vertreten werden, vielmehr müssen RepräsentantInnen gewählt werden, welche stellvertretend und ausreichend legitimiert und auch kontrolliert die aus der Vielfalt und der Freiheit resultierenden Konflikte durchfechten. →Demokratie ist diesem Verständnis nach also „nicht direkte Volksherrschaft, sondern verantwortliche Parlaments- und Regierungsherrschaft“<sup>6</sup>, denn das Individuum kann nur durch den Zusammenschluss mit anderen seine Anliegen erfolgreich vertreten.

### **Ausgleich zwischen Interessensgruppen**

Dabei wird konsequenterweise angenommen, dass das →Gemeinwohl nicht von vornherein definierbar sei oder feststehe, sondern jeweils quasi ausgetritten werden müsse. Um dabei zu einigermaßen ausgewogenen und akzeptablen Lösungen zu kommen, wäre darauf zu achten, dass zwischen den Interessensgruppen (Parteien, Verbänden, Organisationen und Gruppen) die Chancen einigermaßen gleich verteilt sind, also so etwas wie „Waffengleichheit“<sup>7</sup> hergestellt werde. Sollte sich diese nicht von selbst ergeben, hätte der Staat für eine entsprechende Ausgewogenheit zu sorgen. Um nun die aus der Vielfalt der Interessen sich ergebenden Konflikte ohne dauernden Schaden für ein politisches System verkraften zu können, ist es unverzichtbar, dass es einen breiten sogenannten „nichtkontroversen Sektor“ an genereller Zustimmung zu den Grundwerten und Regeln einer Gesellschaft gibt. Wünschenswert ist dabei, dass dieser von möglichst vielen akzeptierte Kodex an gemeinsamen Werten und Spielregeln wesentlich breiter ist als der kontroverse Sektor, und die Mehrheitsregel, nach der letztlich entschieden wird, muss ihre Grenzen in Minderheitsrechten und im Bemühen um Kompromisse finden.

### **Akzeptierter Kodex an gemeinsamen Werten und Spielregeln notwendig**

### **Repräsentativität und Maximierung von Kontrolle**

Demokratie gilt also diesem Konzept nach primär für den staatlichen Bereich bzw. entsprechende organisierte Subsysteme. Die Herstellung von Repräsentativität und die Maximierung von Kontrolle sind wichtiger als die Ausweitung der →Partizipation des einzelnen Bürgers, der einzelnen Bürgerin. Ein Umstand, der an diesem Konzept kritisiert wird. Auch das Postulat von der zwar wünschenswerten, jedoch in Wirklichkeit auch vom Staat nur selten herstellbaren „Waffengleichheit“ kann in der politischen Wirklichkeit nur selten erreicht werden. Trotz dieser und anderer Einwände bleibt diesem Modell aber das Verdienst, das Augenmerk auf den Bereich der für den Austausch zwischen BürgerIn und politisch-administrativem System so entscheidenden intermediären Gruppen gelenkt zu haben und das Vorhandensein von Konflikten als Indikator für Freiheit realistisch und neutral zu sehen. Betrachtet man die realpolitischen Abläufe im politischen System Österreichs seit 1945, wird man zahlreiche Merkmale des eben beschriebenen pluralistischen Konzepts wiedererkennen.

### **Konflikte als Indikator für Freiheit**

## Soziale Demokratie

Die Verfechter des sozialen Demokratiekonzepts<sup>8</sup> treten für ein dynamisches und expansionistisches Demokratieverständnis ein. Sie wollen sich nicht zufriedengeben mit allein formalen demokratischen Rechten, sondern diese Postulate wären in die Gesellschaft hin-

auszutragen und möglichst viele Bereiche (wie Wirtschaft, Betriebe, Schulen, Bürokratie, Kirchen usw.) sollten von Demokratie durchflutet sein. Nach Max Adler, einem sozialdemokratischen Politiker und Sozialphilosophen, unterwirft die solidarische Demokratie den individuellen eigenen Willen gesellschaftlicher Selbstbestimmung, d.h., das Individuum ist Glied einer →Gemeinschaft, der individuelle Freiheit und Gleichheit unterzuordnen sind.<sup>9</sup>

**Soziale  
Gleichheit**

Hier wird Demokratie also nicht nur als Regelwerk verstanden, das mögliche Beteiligung und Kontrolle organisiert, sondern es wird auch nach dem Output gefragt, nach den materiellen Ergebnissen, deren Erreichung wiederum als Voraussetzung für die Realisierung der die nur formale politische Demokratie überwindenden sozialen Demokratie angesehen wird. Verantwortlich dafür wäre vor allem der Staat. Er habe die Funktion, diese soziale Gleichheit durch sozialstaatliche Interventionen und Politik sicherzustellen. Ausprägungen eines solchen Demokratieverständnisses finden wir vor allem im Zusammenhang mit westeuropäischen Sozialdemokratien nach dem Zweiten Weltkrieg bis in die 1990er-Jahre (Wohlfahrtsstaat).

**Demokratie  
soll sozialen  
Ausgleich  
sichern**

Die Einwände gegen diese Theorierichtung sind vielfältig. Sosehr dem Grundgedanken zugestimmt werden muss, dass formale politische Beteiligungsrechte erst dann realisierbar und lebendig gemacht werden können, wenn diesen ein Mindestmaß an sozialer Ausgewogenheit und Absicherung entspricht, so wird an diesem Ansatz doch kritisiert, dass diesem Verständnis nach soziale Demokratie, dass der Rolle des Staates als Sozialreformer eine überschätzte Bedeutung zugesprochen werde und die überbetonte soziale Fürsorge den/die BürgerIn bevormunden und seine/ihre Initiative und die Innovations- und Leistungsfähigkeit der Wirtschaft insgesamt hemme und dass soziale Demokratie in ihrer extremsten Ausprägung zu sozialistischen Politik- und Gesellschaftsmodellen führen würde. Dieser Einwand wird vor allem von liberaler Seite formuliert.

**Soziale  
Fürsorge  
überbetont**

In jüngerer Zeit wurden – zusammengefasst unter der Etiketle des „Dritten Weges“ (z.B. Anthony Giddens) – Stimmen laut, die – in Reaktion auf die warnenden Argumente – ein besser ausgewogenes Verhältnis zwischen sozialen und politischen Rechten einerseits und der Übernahme von Eigenverantwortung und Pflichten andererseits einfordern. Gemäß Anthony Giddens stehen die sozialpolitischen Maßnahmen des Staates im Zusammenspiel mit Bedingungen und Pflichten, die jedes einzelne Individuum in der Gesellschaft erbringen müsse. Neben dem Staat würden Wirtschaft und →Zivilgesellschaft in Giddens' Gesellschaftskonzept drei gleichberechtigte Positionen einnehmen, die in wechselseitigem Zusammenwirken im Rahmen der →Demokratie stehen, sich aber in ihren Einflussphären gegenseitig begrenzen.<sup>10</sup> Unter diesem Denkansatz wären beispielsweise die Arbeitsmarktreformen und sozialpolitischen Maßnahmen (→Hartz IV) der Sozialdemokratie in Deutschland unter der Ägide des damaligen Bundeskanzlers Gerhard Schröder einzuordnen.

**3 gleichbe-  
rechtigte  
Säulen:  
Staat, Wirt-  
schaft und  
Zivilgesell-  
schaft**

## Partizipatorische Demokratie

Die Protagonisten dieser Denkschule stehen mit ihren Ideen im drastischen Gegensatz zu pluralistisch-repräsentativen und elitistischen Konzepten.<sup>11</sup> Sehen vor allem Letztere Demokratie nur als Methode an und gehen von einer mehr oder weniger begrenzten Reichweite von Demokratie und einem geringen Vertrauen in die Kompetenz und das Mitentscheidungspotenzial der BürgerInnen aus, so sind die Annahmen und Ziele der →partizipatorischen Demokratie diametral entgegengesetzt: Sie vertritt ein expansionistisch ausgeweitetes und breites Politikkonzept (d.h., Demokratie kann und soll demnach z.B. in den Familien, in Erziehung und Schule, in den Medien und in der Kunst, in Krankenhäusern, in der Wirtschaft usw. wirken), in dem möglichst viele in die Meinungsbildungs-

**Mitbestim-  
mung für  
möglichst  
viele**

|  |  |
|--|--|
| <b>Beteiligung als ethisch-normatives Ziel</b>                 | und Entscheidungsprozesse eingebunden werden sollten. Dementsprechend wäre also die Mitbestimmung auf möglichst alle Bereiche der Gesellschaft auszudehnen. Beteiligung wird hier nicht nur allein als Methode gesehen, um eine Mehrheitsentscheidung herbeiführen zu können, sondern als Wert an sich, als ethisch-normatives Ziel, das dem/der BürgerIn Klarheit über seine/ihre Interessen verschaffen kann, seinen/ihren Horizont erweitert und das Wissen um gemeinwohlorientierte Lösungen vertieft.   |
| <b>Erzieherische Funktion der Demokratie</b>                   | Diese Theoriefamilie lobt also „den Eigenwert politischer Beteiligung, /.../ die erzieherische Funktion der Demokratie /.../, ferner die öffentliche Willensbildung und zugleich die Staatsbürgerbildung“ <sup>12</sup> . Zusätzliches Gewicht und vermehrte Aktualität erhält diese Forcierung der vermehrten BürgerInnenbeteiligung – so argumentiert etwa Robert Dahl – als notwendiges Gegengewicht gegen die zunehmende Globalisierung und Internationalisierung. Müsste doch den offenkundigen Demokratiedefiziten der supranationalen Institutionen unbedingt durch erweiterte Diskurs- und Partizipationsmöglichkeiten auf nationaler und regionaler Ebene gegengesteuert werden. <sup>13</sup>  |
| <b>„Starke Demokratie“</b>                                     | Zu den entschiedensten Verfechtern von möglichst breiter BürgerInnen-Beteiligung zählt Benjamin Barber. Sein Hauptwerk trägt den programmatischen Titel „Starke Demokratie“. Seiner Einschätzung nach sei die liberale repräsentative Demokratie zwar unverzichtbar, sie ermögliche aber keine echte demokratische → Partizipation, sondern zerstöre diese sogar. Er plädiert daher für eine Ergänzung durch stark ausgeprägte → direktdemokratische Elemente, denn seiner Meinung nach könne nur die partizipatorische Demokratie alle Interessen ansprechen und aktivieren. Realisiere sich doch das → Gemeinwohl erst im Prozess einer möglichst umfassenden Partizipation. Laut Barber findet man in der Bevölkerung nämlich ein doppeltes politisches Interesse, das an den Endresultaten, aber auch das an der Qualität der Partizipation. Demokratie wird hier also nicht so sehr als Staatsform, sondern als eine möglichst zu verallgemeinernde „Lebensform“ verstanden. <sup>14</sup> In der „starken Demokratie“ sollen die Ideale der politischen Partizipation tugendhafter BürgerInnen (die eben basisdemokratisch zu organisieren wäre) mit dem kommunitaristischen Ideal einer demokratisch ausgerichteten → Zivilgesellschaft und der Absicherung all dieser Prozesse durch liberale Institutionen verwirklicht werden. |
| <b>Demokratie als „Lebensform“</b>                             |  |
| <b>„Deliberative Demokratie“: Öffentlicher Diskurs wichtig</b> | In ähnliche Richtung – obzwar mit anderen Akzenten – gehen auch die Überlegungen von Jürgen Habermas <sup>15</sup> . In seinem „prozeduralistischen“ bzw. „deliberativen“ Demokratiekonzept wird besonderes Schwergewicht auf die Qualität und die Regeln des öffentlichen Diskurses gelegt. Dieser soll offen, herrschaftsfrei und fern aller Zwänge ablaufen, sodass die Entscheidungen zuletzt idealerweise nicht durch Befehle oder Mehrheitsvoten, sondern wesentlich durch Einsicht begründet sein könnten, d.h. zumindest durch „eine Form der Willensbildung und Verständigung über öffentliche Angelegenheiten, die ihre legitimierende Kraft aus jener Meinungs- und Willensbildung gewinnt, die die Erwartung aller Beteiligten erfüllen kann, dass ihr Ergebnis vernünftig ist“ <sup>16</sup> .  |
| <b>1970er-Jahre: neue soziale Bewegungen und Initiativen</b>   | Ideen der → partizipatorischen Demokratie haben seit den 1970er-Jahren über die neuen sozialen Bewegungen und BürgerInneninitiativen auch in den politischen Diskurs in Österreich Eingang gefunden und den Disput befruchtet. Den entschieden vorgetragenen Postulaten wurden und werden freilich eine Reihe ernst zu nehmender Einwände und Bedenken entgegengehalten. Einige seien hier genannt:<br><br>Diese Theorie basiere zu sehr auf idealistischen und normativen (d.h. am Sollen orientierten) Annahmen. Sie sei empirisch zu wenig abgesichert und in der realen Wirklichkeit kaum umzusetzen.<br>Übermäßig intensive und breite Beteiligung könnte zu einem Überhandnehmen von Ansprüchen und zur Destabilisierung und Überforderung des politischen Systems führen.   |

Die überstarke Betonung des Prozesses der maximalen Beteiligung belaste die notwendige Effizienz des Entscheidens und Regierens und verharmlose die Sprengkraft von auftretenden Zielkonflikten.

Am → Gemeinwohl orientierte Kooperation dürfte bei den BürgerInnen die Ausnahme darstellen und das Streben nach Maximierung des Eigennutzes die Regel. Zudem würde die für dieses Modell entscheidende Notwendigkeit, sich jeweils umfassend über Alternativen zu informieren, nur schwer durchgängig erfüllbar bzw. wegen mangelnder Zeitsouveränität, fehlendem Interesse oder intellektueller Überforderung unmöglich zu erfüllen sein. Treffend daher das resümierende Urteil von Manfred G. Schmidt: „Die Theoretiker der partizipatorischen Demokratietheorie haben dem Bürger und dem Demos insgesamt durchaus Anspruchsvolles zu bieten. Allerdings verlangen sie von beiden nicht gerade wenig. Die Anforderungen sind sogar so hochgesteckt, dass viele Bürger – vor allem die weniger gut ausgebildeten und die weniger eloquenten – sie womöglich nie erreichen.“<sup>17</sup>

**Hochgesteckte Anforderungen**

Demokratiemodelle kann man auch einteilen nach der Art und Weise, wie die Partizipationsmöglichkeiten der BürgerInnen organisiert sind. Zum Abschluss soll daher noch auf direktdemokratische sowie konsens- bzw. konkurrenzdemokratische Entscheidungsmuster eingegangen werden.

**Partizipationsmöglichkeiten**

## Direkte Demokratie

Die Sehnsucht nach direktdemokratischen Einflussmöglichkeiten scheint in der Bevölkerung relativ weit verbreitet zu sein. Immer dann, wenn es Unmut und Kritik über unverständliche und unpopuläre Entscheidungen von Parteien, Parlamenten und Regierungen gibt, dann ist der Ruf nach → direkter Demokratie nicht weit. Von ihr erwartet man sich den unvermittelten und „echten“ Volkswillen und damit die Lösung vieler Probleme.

**„Echter“ Volkswille soll Probleme lösen**

Sich von der Direktdemokratie aber allzu viel zu erwarten, wäre freilich unrealistisch. Flächenstaaten können nur nach repräsentativ-demokratischen Regeln regiert werden. Man kann es freilich darüber hinaus als wünschenswert erachten, dass es daneben direktdemokratische Instrumente gibt, die seitens der Bevölkerung gegen eine als missliebige oder falsch empfundene Politik eingesetzt werden können. In Österreich sind das Volksbegehren, Volksbefragung und Volksabstimmung. Die Elemente direktdemokratischer Mitbestimmung sind also relativ schwach ausgeprägt.<sup>18</sup>

**Direktdemokratische Instrumente**

Direktdemokratische Verfahren stark aufzuwerten hat immer gleichzeitig zur Folge, dass der Gestaltungsspielraum von Parlamenten und Regierungen eingeengt wird. Ob das auf Dauer wünschenswert ist oder nicht, muss jedes Wahlvolk selbst entscheiden.

Eine nüchterne Betrachtung der Vor- und Nachteile der direkten Demokratie zeigt ein gemischtes Bild: Auch wenn das „Killerargument“ von der angeblich drohenden Verführung durch populistische „Demagogen“ angesichts durchlässigerer Mediensysteme und einer besser aufgeklärten Öffentlichkeit nicht mehr automatisch zutreffen muss, bleibt stets die Gefahr bestehen, dass dieses scharfe mehrheitsdemokratische Instrument von egoistischen Sonderinteressen beeinflusst wird oder sich gegen Minderheiten wendet. Zwar werden damit intermediäre Gruppen wie Parteien tendenziell zurückgedrängt, diese sind aber – anders als plebiszitäre Initiativen – immerhin über → Wahlen sanktionierbar, was auf Initiativen nicht zutrifft. Bei dramatischen Richtungsentscheidungen können direktdemokratische Voten von großer Bedeutung sein (z.B. in Österreich die Entscheidungen über Zwentendorf, EU-Beitritt usw.).

**Vor- und Nachteile der direkten Demokratie**

| <b>STRUKTUR- UND FUNKTIONSMERKMALE VON KONKURRENZ- UND KONKORDANZDEMOKRATIEN</b> |   |   |
|--|---|---|
|  | <b>Konkurrenzdemokratie</b>   | <b>Konsens- oder Konkordanzdemokratie</b>   |
| <b>TeilnehmerInnen an den Kernprozessen politischer Entscheidungsfindung</b>     | RepräsentantInnen der bei der letzten Wahl siegreichen Mehrheitspartei (bzw. der <i>minimal winning coalition</i> )   | RepräsentantInnen aller politisch relevanten Gruppierungen<br>a) segmentäre Gruppierungen (z.B. Ethnien, Konfessionen etc.)<br>(= <i>Consociationalism</i> )<br>b) arbeitsteilige Gruppierungen (z.B. Klassen, Berufe, Branchen)<br>(= <i>Corporatism</i> )   |
| <b>Einbezug von Forderungen und Interessen</b>                                   | Beeinflussung der Regierung von außen (mittels Lobbying etc.) sowie: Responsivität der Regierung gegenüber Anliegen von Gruppen (günstig bei hoher Zahl, hoher zeitlicher Variabilität und geringer Binnenorganisation der Interessensgruppen)  | Entsendung von RepräsentantInnen der Interessensgruppen in wichtige Behörden und Kommissionen und Aushandeln von Kompromissen innerhalb dieser Gremien (günstig bei geringer Zahl, hoher zeitlicher Stabilität und hoher Binnenorganisation der Interessensgruppen)   |
| <b>Stil der Politik</b>  | „Hoch profiliert“: Exklusion von dissidenten Meinungen aus der Regierungsarbeit ermöglicht es, ideologisch klar konturierte Programme konsistent zu planen und zu implementieren ( <i>Reaganomics, Thatcherism</i> etc.).   | „Niedrig profiliert“: Inklusion verschiedenster Standpunkte in alle Entscheidungsprozesse führt zu einer Abfolge von einzeln erzeugten Kompromissentscheidungen, die ideologisch schwach konstruiert und nicht Teil umfassender, planvoll implementierter Programme sind.   |
| <b>Zeitlicher Wandel der Politik</b>   | Diskontinuierlich: anlässlich von Wechsell in den Mehrheitsverhältnissen und entsprechender personeller Neubesetzung der Regierungsgremien  | Kontinuierlich: als Folge informeller Wandlungen der Werthaltungen und Einflussverhältnisse in den Entscheidungsgremien   |
| <b>Kritische Belastungsgrenzen</b>   | Eher bei der <i>Implementation</i> von Entscheidungen: Weil sehr viel Macht und Autorität notwendig sind, um die Entscheidungen gegenüber all jenen durchzusetzen, die an ihrem Zustandekommen unbeteiligt waren.   | Eher bei der <i>Produktion</i> von Entscheidungen: Weil die extensiven Konsultations-, Beratungs- und Aushandlungsprozesse viel Zeit benötigen und manchmal zu keinem Entscheidungsergebnis führen.   |
| <b>Umgang mit Spannungen</b>   | Das System ist darauf angelegt, dass Konflikte (z.B. zwischen Regierung und Opposition) andauernd bestehen und aktiv ausgetragen werden müssen. Dafür sind diese Konflikte aber selten systembedrohend, weil sie meist mit einem bloßen Wechsel der Regierung (bei Beibehaltung der prozeduralen Rahmenbedingungen der politischen Ordnung) ihre Lösung finden. | Das System ist darauf angelegt, mittels „Kooptation“ aller wesentlichen Gruppen Konflikte zu verhindern, sodass normalerweise auch wenige Arrangements zum Austragen von Konflikten ausgebildet werden. Umso mehr können dennoch auftretende Konflikte direkt systembedrohend werden, insofern die Ursache für die Probleme nicht einer Regierungspartei, sondern allen beteiligten Gruppen gemeinsam zugerechnet wird. |

Quelle: Geser, Hans: Kleine Sozialsysteme – ein soziologisches Erklärungsmodell der Konkordanzdemokratie?, in: Michalsky, Helga (Hrsg.): Politischer Wandel in konkordanzdemokratischen Systemen. Vaduz 1991, S. 93–120, S. 99 f.

Direkte Demokratie erweitert grundsätzlich die →Partizipationsmöglichkeit in der Bevölkerung und kann auch zumindest vorübergehend das Interesse und das Wissen über Politik erhöhen. Andererseits muss man auch sehen, dass →direkte Demokratie (wie etwa vergleichende Untersuchungen über die Schweiz und den US-Bundesstaat Kalifornien – zwei Beispiele demokratischer Systeme, die stark ausgeprägte Elemente direktdemokratischer BürgerInnenbeteiligung aufweisen – zeigen) überwiegend konservativ und Status-quo-orientiert wirkt. Auf kommunaler und regionaler Ebene, wo sich die beteiligten BürgerInnen leichter eine Meinung über die praktischen Konsequenzen politischer Entscheidungen bilden können und wo unmittelbare Betroffenheit gegeben ist, kann direkte Demokratie ein ernst zu nehmendes Korrektiv sein und sollte daher gefördert und ausgeweitet werden. Freilich werden entsprechende Voten meist durch geringe Beteiligung geschwächt und von Parteien instrumentalisiert (z.B. stellen sich Volksbegehren in Österreich oft als eine Fortsetzung von Parteipolitik mit anderen Mitteln dar). Ohne Zweifel wertvoll waren und sind viele Denkanstöße, die von unkonventionellen BürgerInneninitiativen und von Gruppen aus der →Zivilgesellschaft auch in Österreich seit jeher ausgegangen sind.

**Mehr Mitbestimmung – mehr Interesse**

**Kommunale und regionale Ebene**

**Wertvolle Denkanstöße**

## Konsens- und Konkurrenzdemokratie

Nachdem bekanntlich die Erste Republik in Österreich von schweren Konflikten geprägt war, dominierten nach 1945 eindeutig konsensorientierte (= konkordanzdemokratische) Politikmuster (siehe den Beitrag von Oliver Rathkolb idB). Bei diesem zuletzt aber auch in Österreich vermehrt ins kritische Gerede gekommenen und auch als „Verhandlungsdemokratie“ bezeichneten Demokratietypus werden verschiedene Kompromisstechniken angewendet, um über kontroverse Fragen Konsens (= „gütliches Einvernehmen“) zu erreichen.<sup>19</sup> Minderheiten besitzen hier weitreichende Vetorechte, die Verhandlungen dauern in aller Regel lange, die Verantwortlichkeit ist schwer zuzuordnen, der politische Prozess ist stark von Eliten dominiert und drastische Innovations- oder Reformschritte sind unwahrscheinlich. Andererseits wirkt dieses Demokratiemuster gesellschaftspolitisch integrativ, d.h., tief sitzende Konflikte können dadurch leichter befriedet werden. In der Konkurrenzdemokratie hingegen werden die wesentlichen Streitfragen nach dem Mehrheitsprinzip entschieden, Minderheitsinteressen haben hier schlechtere Karten, Entscheidungen können aber rasch fallen, das Reformpotenzial ist grundsätzlich hoch und die Verantwortlichkeiten liegen klar. Die kritische Belastungsgrenze wird spätestens dann erreicht, wenn es darum geht, die Entscheidungen zu implementieren, d.h., in der Gesellschaft durchzusetzen.

**Nach 1945 dominiert Konsens**

**Mühsam, aber integrativ**

**Rasche Entscheidungen, schwer umsetzbar**

In Österreich überwiegen in der Bundespolitik konkurrenzdemokratische Praktiken, während in den meisten Bundesländern<sup>20</sup>, in den Gemeinden und im Verhältnis der Sozialpartner untereinander die Konkordanzdemokratie dominiert. Festzuhalten ist, dass jedes der beiden Muster Vor- und Nachteile bringt, die – weitgehend unabhängig von den handelnden Personen – strukturell bedingt sind. Die Gegenüberstellung von Hans Geser in der Tabelle „Struktur- und Funktionsmerkmale von Konkurrenz- und Konkordanzdemokratien“ idB nennt die Spezifika.

**Mischform in Österreich**

Welches der beiden Muster sich in einer Gesellschaft eindeutig durchsetzt, hängt u.a. von den jeweiligen historischen Erfahrungen und der Homogenität der Bevölkerung ab, weiters von den zu lösenden Problemlagen und nicht zuletzt von den Regeln, nach denen die Macht jeweils verteilt wird (Mehrheitswahlrechte fördern Konkurrenzdemokratie, während Verhältniswahlrechte gegenteilige Effekte zeitigen). Systematisch vergleichende Analysen darüber, welche Variante nun zu bevorzugen wäre, existieren bisher nicht. Manfred G. Schmidt vertritt aber die These, „dass die Konkordanzdemokratien im Vergleich mit Konkurrenzdemokratien vergleichsweise gut abschneiden“<sup>21</sup>. Österreich wird im internationalen Vergleich als „Mischform mit starker konkordanzdemokratischer Tradition“ eingestuft.<sup>22</sup>

Aus Platzgründen können wir nun nicht mehr darüber diskutieren, welche Parteien und politischen Akteure welche Demokratiemodelle (oder zumindest wesentliche Elemente davon) bevorzugen. Jedenfalls hängen Politikstile und auch Politikinhalte zu einem Gutteil mit den favorisierten Demokratiekonzepten und -idealen zusammen. Um diese Muster dechiffrieren und „lesen“ zu können, muss man die wichtigsten Demokratiemodelle kennen.

### Herbert Dachs, Univ.-Prof. Dr.

*Universitätsprofessor für Politikwissenschaft (mit Schwerpunkt österreichische Politik) am Fachbereich Politikwissenschaft und Soziologie an der Universität Salzburg. Wichtigste Forschungsschwerpunkte: politische Prozesse in den Bundesländern, österreichischer Föderalismus, politische Bildung und Erziehung in Österreich, Entwicklung der österreichischen Parteien.*

- 1 Vgl. allgemein die ungemein materialreiche und schon in 3. erw. Auflage vorliegende Studie von Schmidt, Manfred G.: *Demokratiethorien*. Opladen 2000.
- 2 Als ihre Hauptvertreter gelten: Schumpeter, Joseph. A.: *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie*. Bern 1950 (engl. 1942); Downs, Anthony: *Ökonomische Theorie der Politik*. Tübingen 1968 (engl. 1957).
- 3 Schumpeter, *Kapitalismus* S. 428, zitiert nach Schmidt, *Demokratiethorien*, S. 201
- 4 Schmidt, *Demokratiethorien*, S. 223
- 5 Als hervorragender Vertreter sei genannt: Fraenkel, Ernst: *Deutschland und die westlichen Demokratien*. Frankfurt a. M. 1991 (engl. 1964).
- 6 Neumann, Franz: *Demokratischer und autoritärer Staat*. Frankfurt a. M. 1986, S. 259.
- 7 Fraenkel, *Deutschland*, S. 358
- 8 Stellvertretend seien genannt: Bernstein, Eduard: *Die Voraussetzungen des Sozialismus und die Aufgaben der Sozialdemokratie*. Bonn-Bad Godesberg 1973 (erstmalig 1899); Greiffenhagen, Martin: *Demokratisierung in Staat und Gesellschaft*. München-Zürich 1973.
- 9 Vgl. Adler, Max: *Politische und soziale Demokratie*. Wien 1926, zitiert nach Schaller, Chr.: *Demokratiethorien: Klassifikationskriterien, Fragestellungen und Leitsätze im Überblick*, in: Delpo, M./Haller, B. u.a.: *Demokratiethorie und Demokratieverständnis*. Wien o. J., S. 31.
- 10 Z.B. Giddens, Anthony: *Der dritte Weg. Die Erneuerung der sozialen Demokratie*. Frankfurt a. M. 1999.
- 11 Z.B. Bachrach, Peter: *Die Theorie demokratischer Elitenherrschaft*. Frankfurt a. M. 1970; Barber, Benjamin R.: *Starke Demokratie. Über die Teilhabe am Politischen*. Hamburg 1994 (engl. 1983); Pateman, Carole: *Participation and Democratic Theory*. London 1970.
- 12 Schmidt, *Demokratiethorien*, S. 251 f.
- 13 Vgl. Dahl, Robert A.: *On Democracy*. New Haven/London 1998.
- 14 Barber, *Starke Demokratie*, S. 99f.
- 15 Vgl. Habermas, Jürgen: *Drei normative Modelle der Demokratie: Zum Begriff deliberativer Politik*, in: Münkler, H. (Hrsg.): *Die Chancen der Freiheit. Grundprobleme der Demokratie*. München-Zürich 1992, S. 11–24.
- 16 Schmidt, *Demokratiethorien*, S. 259.
- 17 Ebd., S. 265.
- 18 Vgl. Beitrag von Manfred Welan idB
- 19 Vgl. dazu Dachs, Herbert: *Elitenkonsens – als „süßes Gift“? Politikakzeptanz in Ländern und Gemeinden*, in: *Landtagspräsidentenkonferenz in Salzburg 14./15. Mai 2007*. Salzburg 2007, S. 17–24.
- 20 Vgl. Dachs, Herbert (Hrsg.): *Der Bund und die Länder. Über Dominanz, Kooperation und Konflikte im österreichischen Bundesstaat*. Wien 2003; ders. (Hrsg.): *Zwischen Wettbewerb und Konsens. Landtagswahlkämpfe in Österreichs Bundesländern 1945 bis 1970*. Wien 2006.
- 21 Schmidt, *Demokratiethorien*, S. 337.
- 22 Ebd., S. 330.



#### WEBTIPP

[www.demokratiezentrum.org](http://www.demokratiezentrum.org)

- ▶ Wissensstation „Alle Macht geht vom Volk aus“  
Pfadangabe: [www.demokratiezentrum.org](http://www.demokratiezentrum.org) → Wissen → Wissensstationen → „Alle Macht geht vom Volk aus“
- ▶ Wissensstation „Das Volk begehrt“  
Pfadangabe: [www.demokratiezentrum.org](http://www.demokratiezentrum.org) → Wissen → Wissensstationen → „Das Volk begehrt“



#### ONLINEVERSION

Ergänzende Informationen zu diesem Artikel finden Sie in der Onlineversion der *Informationen zur Politischen Bildung* auf [www.politischebildung.com](http://www.politischebildung.com)

- ▶ Tabelle: Mehrheitswahlrecht – Verhältniswahlrecht