

# POLITIKUM

Heft 1 | 2018

ANALYSEN | KONTROVERSEN | BILDUNG

## AUTOKRATIE

Starke Männer  
in der Politik – Totengräber  
der liberalen Ordnung?

Was ist eigentlich  
ein Autokrat?

Der feministische Blick

Menschenrechte  
und Autokratien

Demokratie / Autokratie  
aus historischer Sicht

Analysen: Russland,  
China, Türkei, Venezuela

Deutschland: € 12,80, Österreich: € 13,90, Schweiz: sFr 16,90



 **WOCHEN  
SCHAU  
VERLAG**

# POLITIKUM

## EDITORIAL

Internationale Politik folgt eigenen Spielregeln. Autokratien spielen – in den vergangenen Jahren sogar vermehrt – mit. Ein Machtvakuum ist in der internationalen Politik nicht vorgesehen, Macht ist nie ‚weg‘, sondern Machthohlräume werden von anderen gefüllt. Beispiele sind Russlands Rolle in Syrien oder der Einfluss Chinas auf die Globalisierung.

Zugleich gehört es zu den gesicherten Erkenntnissen der Politikwissenschaft, dass die innere Verfasstheit von politischen Systemen auch für die internationale Politik von Bedeutung ist. Einerseits ist das außenpolitische Verhalten einer Regierung maßgeblich vom Charakter des Herrschaftssystems im Inneren bestimmt, andererseits sind die Auswirkungen problematischer innenpolitischer Entwicklungen oftmals auch im regionalen Umfeld oder gar im gesamten internationalen System spürbar. Daher kann es für die Stabilität und die Berechenbarkeit internationaler Politik nicht unerheblich sein, wie Staaten im Inneren verfasst sind und regiert werden. Ein politisches System ist dann als Demokratie zu bezeichnen, wenn konkurrierende Akteure ihre Normen und Interessen innerhalb klarer Regeln durchzusetzen versuchen, der Ausgang der politischen Konkurrenz unsicher ist und alle Entscheidungen der politischen Repräsentanten regelmäßig vor den Staatsbürgern und der Öffentlichkeit zu verantworten sind. In autokratischen Systemen sind diese Voraussetzungen nicht gegeben. Allerdings befinden sich zahlreiche Systeme in einer Grauzone zwischen Demokratie und Diktatur. Die Autokratieforschung hat dafür Begriffe wie ‚defekte Demokratie(n)‘ oder ‚hybride Regime‘ entwickelt.

Feiern Autokratien also derzeit tatsächlich ein Comeback in der internationalen Politik und üben sogar wachsende internationale Anziehungskraft aus? Gibt es mithin keine ‚internationale Gemeinschaft‘ mehr, sondern eine globale Spaltung zwischen dem ‚Club der Autokraten‘ und der ‚Achse der Demokratien‘? Muss das demokratische Lager den Anspruch aufgeben, internationale Politik zu bestimmen und autokratische Systeme einzudämmen? Ist also Realpolitik angesagt und sollten oder müssen wir uns mit Autokraten arrangieren? Der Frage, ob Autokratie das neue ‚Betriebssystem der internationalen Politik‘ ist, widmet sich **POLITIKUM** in diesem Heft. Es will Schneisen in den Dschungel der Begrifflichkeiten und Konzepte schlagen, das Thema Menschenrechte und Geschlechterrollen thematisieren, anhand von Fallbeispielen – auch mit historischem Zugriff – Autokratieprävention versuchen sowie Konsequenzen für die politische Bildung ausloten.



Johannes Varwick



Seite 4

**Schwerpunkt**  
**Starke Männer**  
**in der internationalen Politik**

Autoritäre Herrscher fordern die liberale Weltordnung und die demokratischen Gesellschaften massiv heraus. Vieles spricht dafür, dass der Autoritarismus der ‚starken Männer‘ das neue Betriebssystem der internationalen Politik ist.



Seite 38

**Schwerpunkt**  
**Feministische Perspektiven auf Autokratie**

Autoritäre Politik bringt einen ‚backlash‘ in Bezug auf gesellschaftliche Pluralität und Gleichstellung der Geschlechter. Feministische Autokratieforschung betreibt Ursachenforschung.



Seite 18

**Schwerpunkt**  
**Was ist ein Diktator?**

Moderne Autokratien sind auch eine Herausforderung für Definitionen und Typologien der Autokratieforschung. Ein Überblick aus der aktuellen Forschung.



Seite 48

**Schwerpunkt**  
**Wer widerspricht dem Volkswillen?**  
**Autokratie und Demokratie historisch**

Autokratieprävention lässt sich auch mit Blick auf längere historische Linien fassen. Was hat sich historisch bewährt und welche Einsichten vermittelt diese Perspektive?



Seite 28

**Schwerpunkt**  
**Menschenrechte und Autokratien**

Im Umgang mit Autokratien gibt es keinen Masterplan. Die Frage der Beachtung grundlegender Menschenrechte sollte jedoch im Zentrum der Aufmerksamkeit stehen. Tut sie aber oftmals nicht.



Seite 58

**Impulse**  
**Aktuelle Einschätzungen zu Russland,**  
**China, der Türkei und Venezuela**

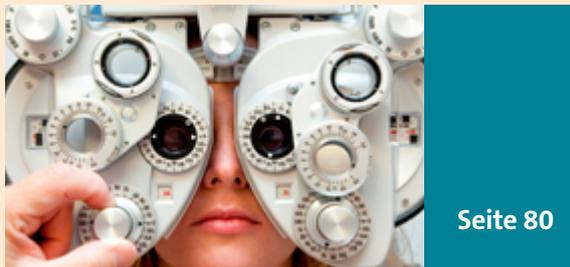
Wie stellt sich der neue Autokratismus konkret dar? Vier Länderbeispiele werden von Regionalexperten unter die Lupe genommen. Mit durchaus differenzierten Befunden.



Seite 76

**Interview****Erfahrungen politischer Stiftungen mit Autokratien**

Zahlreiche politische Stiftungen aus Deutschland arbeiten in und damit mit Autokratien. Geht das nur, wenn die eigenen Ideale hintenangestellt werden? Ein Praktiker berichtet – und reflektiert.



Seite 80

**Forum****Herausforderung Autokratie**

Politische Bildung ist durch den Aufstieg der Autokraten herausgefordert. Es besteht Revisionsbedarf bei Fachkonzepten – das Modell der ‚eingebetteten Demokratie‘ bietet sich dafür an.

„Der rasche Zerfall der demokratischen Stabilität in Ländern wie der Türkei, den Philippinen, Ungarn, Südafrika, Bangladesch und Tansania zeigt die globale Dimension dessen, was man als einen sich rapide ausbreitenden ‚autoritären Virus‘ bezeichnen könnte.“

Christopher Walker, National Endowment for Democracy, Washington D.C.

**Autokratie**

Christian Stock

Starke Männer in der internationalen Politik.  
Totengräber der liberalen Ordnung? 4

Rolf Frankenberger

„Nachschlagen, was das ist, ein Diktator“.

Zur politikwissenschaftlichen Analyse  
von Autokratien 18

Michael Krennerich

Menschenrechte und Autokratien.

Wie damit umgehen? 28

Silke Schneider

Feministische Perspektiven auf Autokratie 38

Siegfried Weichlein

Wer widerspricht dem Volkswillen?

Autokratie und Demokratie  
historisch gelesen 48

**Impulse**

Außenpolitische Experten über  
aktuelle Autokratien

Von **Stefan Meister**, **Volker Stanzel**,  
**Yaşar Aydın** und **Simon Ernst** 58

**Interview** mit **Karl-Heinz Paqué**

Shrinking Spaces –

Wie arbeiten mit und in Autokratien? 76

**Forum**

Peter Massing

Herausforderung Autokratie. Plädoyer für  
eine Neujustierung politischer Bildung 80

**Rezensionen**

Bücher zum Thema 86

**Das streitbare Buch**

91

Bücher für den Politikunterricht

92

**Literaturtipps**

94

Impressum

96

# WER WIDERSPRICHT DEM VOLKSWILLEN?

Autokratie und Demokratie historisch gelesen

von SIEGFRIED WEICHLEIN



Autokratie und Demokratie zu Zeiten des  
Ersten Weltkriegs: General Ludendorff versus  
US-Präsident Woodrow Wilson.



**D**emokratien können mit autokratischen Methoden experimentieren, während Autokratien mit demokratischen Regeln größere Schwierigkeiten hatten. Das scheint sich geändert zu haben. Autokraten wie Orban, Putin und Erdoğan haben gelernt, sich mit demokratischen Mitteln Zustimmung zu verschaffen. Die ‚Diktatur der Mehrheit‘, ein alter Topos der Theoriegeschichte, ist zurück. Was hat sich historisch als Autokratieprävention bewährt?

Autokraten standen schon mal schlechter da. Im Kalten Krieg argumentierte der Westen, dass es um den Kampf zwischen Demokratie und Diktatur ginge. Das Ende der kommunistischen Diktaturen zwischen 1989 und 1991 schien diese These auf ein welthistorisches Niveau zu heben. Francis Fukuyama sprach vom ‚Ende der Geschichte‘ und meinte damit, dass die liberale demokratische Ordnung, wie sie sich 1990 durchgesetzt hatte, nicht mehr hintergebar sei. Kapitalismus und Demokratie würden die Zukunft bestimmen. Die Demokratie hatte im Wettkampf der Systeme gesiegt. Die Kopenhagener Kriterien der EU für den Beitritt neuer Staaten von 1993 machten für alle Bewerber eine demokratische Ordnung verbindlich. US Präsident George W. Bush führte die Kriege in Afghanistan und im Irak mit dem Ziel, die Demokratie in diesen Ländern aufzubauen.

.....

### *Demokratie und Autokratie schließen sich offenkundig nicht mehr aus*

.....

In der Zwischenzeit hat sich Ernüchterung breitgemacht. Demokratie und Autokratie schließen sich offenkundig nicht mehr aus. Ein Hauch von Autokratie liegt wieder in der Luft. Autokraten müssen nicht Diktatoren sein, die ihre Bevölkerung einschüchtern. Sie können mit viel Zustimmung rechnen, wenn sie eine Politik der Ausgrenzung verfolgen und geschickt mit den Medien umgehen. Es mehren sich die Beispiele, in denen Autokraten auf Zustimmung bei ihren Wählern zählen können, wenn sie eine Politik des scharfen Nationalismus und der Fremdenfeindlichkeit verfolgen.

Dafür sind nicht nur Putins Russland, Orbans Ungarn und Erdoğan's Türkei gute Beispiele. Auch in den USA regte sich bei den Präsidentschaftswahlen 2016 der Wunsch nach dem starken Mann, der ohne viel Federlesens die Probleme der Migration und des sozialen Zusammenhalts mit einfachen Antworten ‚löst‘.

Zwischen Demokratie und Autokratie herrschen historisch gesehen Mischungen und Übergänge. Die beste Sicherung gegen die Gefahr einer Tyrannei, die sich auf eine Mehrheit stützt, ist Machtdiffusion und Mehrebenenpolitik, wie sie in föderalen Systemen praktiziert wird. Föderalismus dient der Autokratieprävention.

#### **Demokratie und Autokratie 1917/18**

Werfen wir einen Blick in die Geschichte: Wie sich Demokratien zu Autokratien verhalten, wurde etwa 1917 und 1918 zwischen Paris und Washington heftig diskutiert. Auf diese historische Parallele hat der britische Politikwissenschaftler David Runciman (2013) in seinem Buch *The confidence trap* hingewiesen. Seit der Februarrevolution 1917 und dem Ende der Zarenherrschaft führten die Alliierten den Krieg, den sie wollten: Die Schlachtordnung verlief jetzt zwischen Demokratien und Autokratien, nachdem das autokratische Zarenregime durch ein konstitutionelles System abgelöst worden war und eine Parlamentarisierung erwartet werden konnte. Dass Russland keine Autokratie mehr war, erleichterte den Kriegseintritt der USA enorm. 1917 und 1918 trauten aber nur wenige den vermeintlich langsamen und oft chaotischen westlichen Demokratien den Sieg zu.

Die Autokratien in Deutschland und Österreich-Ungarn konnten dagegen zentral planen und entsprechend effizient steuern. Die Bewunderung für General

Ludendorff, zusammen mit Paul von Hindenburg von 1916 bis Kriegsende 1918 Chef der Dritten Obersten Heeresleitung, war im Westen groß. Ludendorff aber war ein Autokrat und ein ‚control freak‘ sondergleichen. Im Januar 1917 schickte die Bostoner Zeitschrift *The Atlantic Monthly* den deutschstämmigen Journalisten Henry Louis Mencken nach Deutschland, um ein Porträt von Ludendorff zu schreiben. Mencken war von Ludendorff überwältigt. Seinetwegen werde Deutschland den Krieg gewinnen, denn er war rücksichtslos, pragmatisch und entscheidungsfreudig. Ganz im Gegensatz zum wortgewaltigen und handlungsschwachen US-amerikanischen Präsidenten Woodrow Wilson war der deutsche General der ‚stille Zerstörer‘, weil er in der Öffentlichkeit nicht zu sehen war. Noch am 27. April 1918 schrieb die US-Zeitschrift *New Republic*: „Never since the war began have the Germans seemed so much like Supermen as they do at this moment.“ Alles wegen ‚Superman Ludendorff‘.

In Paris und London hatte man zu diesem Zeitpunkt bereits den Schluss gezogen, dass der Krieg nicht von Parlamentskommissionen, Ministern und von ihrer Bürokratie gewonnen werden konnte. Beide Demokratien experimentierten mit der Autokratie. Die Premiers Georges Clemenceau und Lloyd George

.....

### *Föderalismus dient der Autokratie- prävention*

.....

nahmen diese Aufgabe selbstbewusst und durchsetzungsstark wahr. Sie konzentrierten alle Befugnisse in ihrer Hand. Das zeigte schon bald Ergebnisse. Nach dem für die Alliierten desaströsen Frühjahr 1917 und dem noch schlimmeren Ausscheiden Russlands aus dem Krieg im Herbst 1917 erwarteten alle Beobachter eine erfolgreiche deutsche Offensive mit allen verfügbaren Kräften an der Westfront. Die Westfront hielt aber, als Ludendorff im März 1918 mit der ‚Operation Michael‘ zum großen Schlag ausholte. Der biblische Name war Programm: Der deutsche Erzengel Michael sollte mit Feuer und Schwert die bösen französischen und britischen Drachen besiegen. Das gelang ihm aber weder im März noch im April und auch nicht im Juni 1918. Am 8. August 1918 schafften die Alliierten einen tiefen Einbruch in die deutsche Front bei

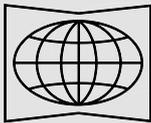
Die Tyrannen und Autokraten von heute sind weitaus raffinierter, gerissener und geschickter als früher.“

William J. Dobson, US-amerikanischer Autor

Amiens. Ludendorff sprach vom ‚schwarzen Tag‘ des deutschen Heeres. Jetzt ging es für die Deutschen nur noch rückwärts. Die alliierte Seite stand vor dem völligen Durchbruch.

Das sah auch Ludendorff Ende September 1918 so und empfahl Berlin zur allgemeinen Überraschung ein Experiment mit der Demokratie. Der nächste Reichskanzler sollte das Vertrauen des Parlaments besitzen und nicht mehr vom Kaiser ernannt werden. Ein parlamentarisches System – so seine Hoffnung – würde auf der Basis von Wilsons 14 Punkten vom Januar 1918 einen günstigeren Waffenstillstand erhalten als eine Autokratie. Die Entwicklung ging jedoch über dieses demokratische Experiment der Obersten Heeresleitung hinweg. Die Revolution vom 9. November und der Waffenstillstand vom 11. November 1918 setzten dem Kaiserreich und dem Weltkrieg ein Ende. Während Frankreich und Großbritannien zur Demokratie zurückkehrten, ging die deutsche Autokratie unter. Die Weimarer Republik trat an ihre Stelle.

Ab 1917 gingen die westlichen Demokratien zu einer straffen autokratischen Führung durch ihre Premiers Georges Clemenceau und Lloyd George über, ohne dabei ihr demokratisches System aufzugeben. Die Ursache dafür lag darin, was man heute gerne Resilienz nennt. Demokratien experimentieren permanent mit verschiedenen Lösungen. Scheitert eine, wird die nächste ausprobiert. Clemenceau und Lloyd George hatten alle Macht in Händen, aber keinen Masterplan. Frankreich und Großbritannien verkrafteten Niederlagen und Enttäuschungen, weil sie darin vor allem Normalität sahen. Die französischen und britischen Politiker sahen sich in einer permanenten Krise und suchten ständig neue Auswege. Aber niemals setzten die alliierten Generäle und Politiker alles auf eine Karte. Das stellte sich nicht als Schwäche, sondern als Stärke heraus. Die Demokratien machten einfach weiter. Das war bei den ebenfalls straff geführten Mittelmächten Deutschland und Österreich anders. Ludendorff setzte alles auf eine Karte



**WOCHEN  
SCHAU  
VERLAG**

... ein Begriff für politische Bildung



Andreas Beelmann (Hg.)

## Toleranz und Radikalisierung in Zeiten sozialer Diversität

**Beiträge aus Psychologie und Sozialwissenschaften**

Vorurteile, Radikalisierung und Extremismus sind aktuell drängende Probleme in nahezu allen Gesellschaften. Der vorliegende Band beinhaltet psychologische und andere sozialwissenschaftliche Beiträge namhafter Wissenschaftler/-innen, die sich mit den Grundlagen und Möglichkeiten einer wirksamen Prävention dieser Probleme und der Förderung von Toleranz befassen.

Die Arbeiten verstehen sich als Beitrag zu einer toleranten Gesellschaft, die soziale und kulturelle Diversität nicht als Problem, sondern als Errungenschaft begreift.

ISBN 978-3-7344-0535-8, 176 S., € 19,90

E-Book ISBN 978-3-7344-0536-5, € 15,99 (PDF)

### Sir Peter Ustinov Institut

Das Sir Peter Ustinov Institut zur Erforschung und Bekämpfung von Vorurteilen wirkt als internationales Kompetenzzentrum, das in Partnerschaft mit Gleichgesinnten das Entstehen von Vorurteilen und Feindbildern erforscht – mit dem Ziel, diesen als Ursache von Armut, Diskriminierung und Konflikten entgegenzuwirken.



Wolfgang Benz (Hg.)

## Vom Alltagskonflikt zur Massengewalt

Die Genese von Ressentiments, die Rolle von Minderheiten, die Eskalation von Feindbildern in öffentlicher Gewalt wird im Band ebenso thematisiert wie Abwehrstrategien gegen „Fremde“ oder „Andere“. Erklärtes Ziel ist es, Ursachen aktueller Konflikte zu erkennen und Lösungen zu finden.

ISBN 978-3-7344-0417-7, 208 S., € 22,80

E-Book ISBN 978-3-7344-0418-4, € 17,99 (PDF)



Wolfgang Benz,  
Sir Peter Ustinov Institut (Hg.)

## Ressentiment und Konflikt

Historiker, Sozial- und Wirtschaftswissenschaftler kommen ebenso zu Wort wie Vertreter der Psychologie, der Rechts- und der Islamwissenschaft, der Philosophie, der Menschenrechte und der Integrationsforschung.

ISBN 978-3-7344-0009-4, 240 S., € 24,80

**SIR PETER USTINOV INSTITUT**

**JETZT DEN AKTUELLEN NEWSLETTER BESTELLEN: [WWW.WOCHENSCHAU-VERLAG.DE](http://WWW.WOCHENSCHAU-VERLAG.DE)**

Tel. 07154/1327-30 · [www.wochenschau-verlag.de](http://www.wochenschau-verlag.de) · [info@wochenschau-verlag.de](mailto:info@wochenschau-verlag.de) · [www.facebook.com/wochenschau.verlag](https://www.facebook.com/wochenschau.verlag)



Auch Demokratien können Härte zeigen:  
Spanien gegen die ETA ...

– und verlor. Einen zweiten Plan gab es nicht. Die Enttäuschung über den ausbleibenden Sieg war dann gewaltig und endgültig.

### Demokratie und Experiment

In Zeiten der Krise zu leben, gehört zur ständigen Selbstbeschreibung der Demokratien. Sie waren gefangen zwischen ihrem Impuls, rasch zu handeln, und ihrem instinktiven Warten, so Runciman (2013). Als die deutsche Autokratie in die Krise kam, ging sie unter. Die Demokratien aber stolperten mehr zum Sieg, als dass sie darauf zusteuerten. Die bei-

.....  
*Demokratien und Autokratien  
werden oft als Gegensätze  
gesehen. Historisch gesehen  
überwiegen schleichende  
Übergänge*  
.....

den letzten Kriegsjahre 1917 und 1918 unterstrichen die Doppelnatur der Demokratien: Sie kannten hektische Ungeduld und Nachlässigkeit, aber auch Anpassungsfähigkeit und Resilienz. Die Demokratien lernten besonders gut aus ihren Fehlern und blieben nicht darin gefangen, gerade weil sie Opportunismus und Wandlungsfähigkeit prämierten. Ihre Anpassungsfähigkeit sicherte den westlichen Demokratien den militärischen Sieg, machte sie aber anfällig für Nachlässigkeit. Das zeigte sich in der mangelnden Koordination im militärischen Vorgehen, aber auch in der Rüstung. In ihrem Grundvertrauen, man werde



... und Großbritannien gegen die IRA. Straßenkontrolle  
in Belfast 1972.

es trotz aller Mängel in letzter Minute schon irgendwie schaffen, sieht Runciman die größte Gefahr für Demokratien. Der ‚definitive Sieg‘ der Demokratien Ende 1918 stellte sich denn auch als Illusion heraus. So wenig wie ihre Mängel die endgültige Niederlage bedeuteten, so wenig dauerhaft war der ‚Sieg der Demokratie‘ 1918. In Frankreich und in Großbritannien folgten dem Sieg 1918 Jahre der inneren Krise und der politischen Spannung. Für Runciman liegt der Kern erfolgreicher Demokratien darin, dass sie nie einen Moment der Wahrheit erreichen, sondern permanent ausprobieren, verwerfen und wieder probieren.

Nicht nur im Ersten Weltkrieg experimentierten die westlichen Demokratien mit der Autokratie. Das tat auch die Weimarer Republik. So übertrug Reichspräsident Friedrich Ebert am 8. November 1923 die ausführende Gewalt an General Hans von Seeckt. Das geschah in einem kritischen Moment der jungen Republik, dem Höhepunkt der Ruhrbesetzung durch Frankreich und Belgien und in einer Hyperinflation, als das Brot zehn Millionen Mark kostete. Seeckt sollte der linken und rechten Aufstände in Sachsen und Bayern Herr werden, was er auch tat. Der General gab die Kompetenz am 28. Februar 1924 zurück. Deutschland blieb eine demokratische Republik. Ein weiteres Beispiel ist die Terrorabwehr Großbritanniens und Spaniens gegen die IRA und die ETA in den 1970er und 1980er Jahren. In beiden Ländern gingen Regierungen hart, wenn nicht rücksichtslos und mit Sondervollmachten gegen den Terror vor. Großbritannien und Spanien wurden aber keine Autokratien. Spanien meisterte zur gleichen Zeit sogar erfolgreich den Übergang zur Demokratie.

Die theoretische Figur für das autokratische Experiment der Demokratie stammt bereits aus der römischen Antike: *dictatura pro tempore* – eine Diktatur auf Zeit, um die Verfassung zu schützen. Typischerweise haben moderne Verfassungen Ausnahmeregelungen, die ihren eigenen demokratischen Gehalt auf Zeit restringuieren, aber nicht außer Kraft setzen. Die Notstandsgesetze der Bundesrepublik wurden 1968 verabschiedet. Auch im Notstand würde die deutsche Regierung noch von einem Notparlament kontrolliert werden, dem Gemeinsamen Ausschuss. Er setzt sich zu zwei Dritteln aus Bundestagsabgeordneten und zu einem Drittel aus Mitgliedern des Bundesrates zusammen.

Eine demokratische Führung kann in einer besonderen Notlage alle Kompetenzen konzentrieren, um Kraft zu entfalten. Dabei können Demokratien auch nach innen mit brutaler Härte vorgehen. Die Zahl der Todesurteile gegen britische Deserteure im Ersten Weltkrieg lag deutlich über derjenigen im deutschen Heer. Wie rücksichtslos Demokratien gegen die eigene Bevölkerung vorgehen können, bewies auch die Führung der Vereinigten Staaten 1918. Massenveranstaltungen waren zur Zeit der Spanischen Grippe tödliche Fallen. Ende September 1918 versammelten sich zwei Millionen Menschen in Philadelphia zu einer der größten Demonstrationen im Krieg, um sich Reden über die Tugenden der Demokratie anzuhören. Niemand informierte sie über die Risiken einer Massenzusammenkunft. Wenige Tage später waren Tausende davon tot. Die Alliierten waren bereit, diesen Preis zu zahlen, um den Krieg zu gewinnen. Sie

blieben Demokratien. Demokratie und Autokratie werden oft als Gegensätze gesehen. Historisch gesehen überwiegen eher schleichende Übergänge und Mischungsverhältnisse. Vieles spricht dafür, realistisch über Demokratie zu denken.

### Autokratie und die Diktatur der Mehrheit

Doch gab es nicht nur Mischungen und Übergänge. Autokratien konnten an die Stelle von Demokratien treten, sobald Autokraten eine breite Unterstützung in der Wählerschaft gewannen. Sie nutzten dann die Institutionen des Staates für ihre Zwecke aus. Autokraten waren immer wieder in der Lage, sich auf den demokratischen Volkswillen zu stützen, während ihre Gegner, die demokratischen Parteien, an der Verfassung festhielten. Ein ungleiches Spiel! Im politischen Alltag tauchte etwas auf, was im demokratischen System nicht vorgesehen war: Parlamentarier widersprachen dem Volkswillen, genauer dem Elektorat, das sie selbst gewählt hatte. Welche Chancen können Parlamentarier haben, die ‚dem Volk‘ widersprechen?

Alexis de Tocqueville formulierte dieses Problem im ersten Buch *Über die Demokratie in Amerika* von 1835 präzise. Darin ging er auf die Diktatur der Mehrheit ein, die er 1831/32 in den USA kennengelernt hatte. Präsident Andrew Jackson hatte 1814 in der Schlacht von New Orleans als General die Engländer geschlagen. ‚Old Hickory‘ – wie er genannt wurde – hatte sich für seine Soldaten eingesetzt, war entschlossfreudig und hart gewesen. Er focht mindestens fünf Duelle aus und trug danach sein Leben lang zwei Kugeln im

© picture alliance / AP Photo



US-Präsident Jackson: urbaner Wilder, demokratischer Autokrat, gerissener Populist – und Vorbild für Donald Trump

Leib. 1828 und 1832 wurde er mit großen Mehrheiten zweimal zum Präsidenten gewählt. Um das Oberste Gericht kümmerte er sich nicht viel. Zehntausende Indianer ließ er auf tausende Kilometer langen ‚trails of tears‘ deportieren und dort umkommen. Sklaven zu halten war für ihn eine bare Selbstverständlichkeit. Im Inneren zögerte er nicht mit Polizeieinsätzen gegen politische Gegner. Er war ein Mann der Gegensätze: urbaner Wilder, demokratischer Autokrat und grausamer Heiliger. Dabei blieb er im Auftreten eher schlicht. Tocqueville erinnerte sich nur an das Glas Madeira, das Präsident Jackson ihm am 19. Januar 1832 im Weißen Haus gereicht hatte. „Wir dankten ihm und nannten ihn Monsieur, wie wir das mit jedermann getan hätten.“ Hinter der Fassade Andrew Jacksons verbarg sich ein gerissener Populist. Donald Trump ließ übrigens demonstrativ fünf Tage nach seiner Amtseinführung ein Bild Andrew Jacksons im Oval Office aufhängen – und seine Außenpolitik wird von vielen als ‚Jacksonian‘ bezeichnet.

Deutlich sah Tocqueville das Problem einer Tyrannei der Mehrheit: „Ich halte den Grundsatz, dass im Bereich der Regierung die Mehrheit eines Volkes das Recht habe, schlechthin alles zu tun, für gottlos und abscheulich, und dennoch leite ich alle Gewalt im Staat aus dem Willen der Mehrheit ab. Widerspreche ich mir damit selbst?“ Nein, antwortete er gleich selbst. Denn das allgemeine Gesetz aller Menschen stand für ihn über dem Willen der Mehrheit. Die Tyrannei der Mehrheit sah der französische Adlige im demokratischen Gleichheitsdenken grundgelegt. Völker hielt er für genauso irrtumsfähig wie Individuen. Anzunehmen, in vielen Menschen könne zusammen mehr Aufklärung und Weisheit als in einem herausragenden Individuum sein, war der Ursprung der Tyrannei der Mehrheit. Die Demokratie konnte zu einem totalitären System werden, wenn die gewählte Mehrheit alle Hebel der Macht in die Hand bekam. Die Unterdrückung durch die Mehrheit war dann noch raffinierter und perfekter als alle Gewaltherrschaft.

Für Tocqueville kannten demokratische Staaten eine allgemeine Tendenz zur Gleichheit und zum Zentralismus, was die Rechte der Mehrheit stärkte. Die Gleichheit stand dann über der Freiheit des Einzelnen. Gegen die Tyrannei der Mehrheit und die Diktatur der Gleichheit bot Tocqueville die Zivilgesellschaft freier Bürger auf. Anders zu leben und sich nicht den Gesetzen des Zentralstaates unterzuordnen, war für ihn die wirksamste Form des Widerstandes.

### Wer widerspricht der Mehrheit?

Widerstand kann aber auch strukturell begünstigt oder erschwert werden. Dass der Widerspruch gegen Hitler allzu oft eine Angelegenheit von Individuen blieb, hatte seine Ursachen auch in der schwachen Gewaltenteilung und dem schwachen Föderalismus der Weimarer Republik. Die Länder waren finanziell auf das Reich angewiesen. Der Reichsrat war schwächer als der Bundesrat vor 1918 oder nach 1949. Und das Reichsgericht in Leipzig war kein Verfassungsgericht wie heute. Im Ergebnis erschwerte der dezentralisierte Einheitsstaat den Widerspruch gegen die Nationalsozialisten, als sie einmal an der Macht waren. Es gab keine wirksamen Bremsen gegen eine Konzentration der Macht, solange sich niemand an die Macht putschte.

Das änderte sich 1949. Danach bildeten der Bundesrat und das Bundesverfassungsgericht eine wirkungsvolle Sperre gegen die Zentralisierung der Macht. Bundeskanzler Konrad Adenauer war einem Ausbau seiner eigenen Stellung und überhaupt sehr viel mehr Kompetenz für die Bundesregierung unter seiner Führung nicht abgeneigt, als er einmal Kanzler war. Welche Rolle die Medien für eine starke Regierungsgewalt spielten, verstand er bestens. Seine Pläne für ein Zweites Deutsches Fernsehen unter weitgehender Kontrolle der Bundesregierung stießen 1961 bei den Ländern auf Widerspruch. Adenauer mobilisierte die eigenen Landesregierungen der CDU und CSU für seine Pläne. Das ‚Staatsfernsehen‘ scheiterte schließlich am Bundesverfassungsgericht. Karlsruhe stoppte



Macht des Föderalismus – der demokratische Senator Doug Jones nach seinem Sieg in Alabama 2017

© picture alliance / newscom



Konrad Adenauer 1961. Als Bremse gegen den Ausbau seiner Macht fungierte das Verfassungsgericht.

nicht nur Adenauers Fernsehpläne, sondern verurteilte überhaupt seine Strategie des *divide et impera* gegenüber den Ländern.

### Föderalismus als Autokratieprävention

In demokratischen Systemen ist der Ort des Widerspruchs das Parlament. Föderale Systeme bieten bessere Voraussetzungen für den Widerspruch, zumal die Opposition immer irgendwo regiert und ihre Stimme zu Gehör bringen kann. Föderale Systeme basieren auf der demokratischen Legitimität der gesamtstaatlichen und der einzelstaatlichen Ebene, der Bundesrepublik und Bayerns, des Schweizer Bundesrats und des Kantons Fribourg, der Regierung in Washington und derjenigen im kalifornischen Sacramento. Sie alle haben Übung im Widerspruch: Ein Bundesland widerspricht einem anderen, der Bundesrat der Bundesregierung, ein US-Bundesstaat einem anderen, der Senat in Washington dem Weißen Haus, der Schweizer Ständerat dem Nationalrat usw. Jeder kann sich dabei auf ein Wählervotum berufen. Föderale Systeme gehen mithin vom Widerspruch aus und bauen ihn in ein demokratisches Verfahren ein. Sie setzen Widerspruch und Konflikt, nicht Mehrheit und Gleichheit voraus. Die Akteure stützen sich dann auf

verschiedene Mehrheiten, alle besitzen Legitimität. Historisch gesehen kommt das häufiger vor als die einzige und eindeutige Legitimität. Nur der nationale Zentralstaat lebte von der Illusion, es gebe einen einzigen Volkswillen und eine einzige demokratisch legitimierte Legislative.

Heute ist der geschlossene Nationalstaat Vergangenheit. Der französische Historiker Pierre Rosanvallon (2010) spricht von der ‚Dezentrierung der Demokratie‘ in der Gegenwart. Nicht der ‚Container‘ ist mehr das Modell, um demokratische Legitimität zu verstehen, sondern der ‚Flickenteppich‘ von verschiedenen Farben und Sorten von Legitimität. Nicht eine einzige demokratische Legitimität einer gewählten Mehrheit verbindet den Nationalstaat, seine Zentralregierung und die Gesetzgebung. Föderale Systeme kennen unterschiedliche Mehrheiten in Bund und Ländern. Hinzu kommen neue Sorten demokratischer Legitimität, die über die Mehrheitsregel hinausgehen. Rosanvallon nennt die Expertise der Verwaltungsstäbe, die das Ganze kennen, den Gemeinwohlbezug der Tarifpartner und der vielen Organisationen auf der Basis von Freiwilligkeit, die ganze Palette der Akteure im Wohlfahrtsstaat und die grenzübergreifenden Nichtregierungsorganisationen, die humanitären und ökologischen Anliegen verpflichtet sind. Alle diese Akteure werden immer häufiger in Vernehmlassungsverfahren (Anhörungen) und Enqueten gehört und einbezogen.

Die neueren Fälle autokratischer Politik betreffen Zentralstaaten wie Ungarn, Polen und faktisch auch Russland. Diese Zentralstaaten konzentrieren die demokratische Legitimität in einer Spitze und an einem Ort. Im Zentralstaat gibt es auch eine Gewaltenteilung. Aber sie bietet weniger institutionelle Garantien gegen die Autokratie als föderale Demokratien. Auf den nordamerikanischen Föderalismustheoretiker William Riker (1975) geht die Beobachtung zurück, dass moderne Demokratien typischerweise dezentralisiert sind. Ihre Parteien sind untergliedert und besitzen regionale Machtzentren, so wie der Staat auf mehreren Ebenen organisiert ist. Zumal die dezentralisierten Parteien bieten Gewähr dafür, dass kein einziges Machtzentrum in einer Partei dominiert. Mehrere Zentren ringen in ihnen um Einfluss. Beispiele dafür sind die USA und Kanada, aber auch die Bundesrepublik und die Schweiz.

Demokratien kommen historisch – nicht normativ – gesehen kaum darum herum, in existentiellen

Situationen von Gewalt und Krieg mit autokratischen Methoden zu arbeiten. Das zeigen die Regelungen zum Notstand in den Verfassungen und die Machtkonzentrationen in Kriegen. Dass sie nicht zu Autokratien umgebaut werden, liegt an den eingebauten Bremsen, Sperren und Widerspruchsmöglichkeiten. Ein föderaler Staatsaufbau ermöglicht demokratischen Widerspruch gegen die Mehrheit, im nationalen Parlament genauso wie eine Verfassungsgerichtsbarkeit mit dem Recht der Gesetzesüberprüfung und -annullierung. Überhaupt ist die Anzahl demokratisch legitimer Akteure gestiegen, seit das Mehrheitsprinzip durch die Friedens- und Ökologiebewegung in die Kritik geraten ist.

Demokratische Mehrheiten können reversible Entscheidungen treffen. Irreversible Entscheidungen dagegen benötigen eine breitere Verankerung in der Gesellschaft, um Legitimität und Dauer zu erlangen.

## LITERATUR

de Tocqueville, Alexis 2014: Über die Demokratie in Amerika. Ausgewählt und hg. von J. P. Mayer. Stuttgart (original von 1835).

Guggenberger, Bernd/Offe, Claus 1984: An den Grenzen der Mehrheitsdemokratie. Politik und Soziologie der Mehrheitsregel. Wiesbaden.

Riker, William 1975: Federalism. In: Greenstein, Fred L./Polsby, Nelson W. (Hg.): Handbook of Political Science. Reading MA, S. 93–173.

Rosanvallon, Pierre 2010: Demokratische Legitimität: Unparteilichkeit, Reflexivität, Nähe. Hamburg.

Runciman, David 2013: The confidence trap. A history of democracy in crisis from World War I to the present. Princeton UP.



**Prof. Dr. Siegfried Weichlein** ist Professor für Europäische und Schweizerische Zeitgeschichte an der Universität Fribourg/Schweiz.



Sönke Zankel

## Projektarbeit und Forschendes Lernen

**Ein Leitfaden für die Fächer Politik, Wirtschaft und Geschichte**

Projektunterricht gehört inzwischen zum festen Bestandteil schulischer Praxis. Dieses Buch setzt Impulse für gelingende Projektarbeit und Forschendes Lernen in den Fächern Geschichte, Politik und Wirtschaft (Sozialkunde). Lehrerinnen und Lehrern bietet das Buch konkrete Ideen für mögliche Themen im fach- oder fächerübergreifenden Unterricht. Zugleich zeigt es auch auf, wie Projektprozesse sinnvoll geplant und durchgeführt werden können, sodass Schülerinnen und Schüler dies in Zukunft eigenständig umsetzen können.

ISBN 978-3-7344-0623-2, ca. 160 S., € 18,90

Subskriptionspreis bis 31.08.2018: € 15,00

E-Book ISBN 978-3-7344-0624-9, € 14,99 (PDF)

 **WOCHENSCHAU  
VERLAG**  
... ein Begriff für politische Bildung

Das nächste Heft

# UTOPIEN

Ihre Informationsbasis –  
noch lieferbare Hefte:

- Die **Utopie** im politischen Denken der Neuzeit
- Der Traum vom **Idealen Staat**
- Die Idee vom **Ewigen Frieden**
- Auf der Suche nach dem **Neuen Menschen**
- Der schmale Grat zwischen **Utopie und Dystopie**
- **Bedingungsloses Grundeinkommen:**  
Utopie oder Irrweg?



Neu im Abonnement: [WWW.POLITIKUM.ORG](http://WWW.POLITIKUM.ORG)