

**Pierre  
Rosanvallon  
Die gute  
Regierung**

**suhrkamp taschenbuch  
wissenschaft**

suhrkamp taschenbuch  
wissenschaft 2246

Die meisten politischen Systeme der westlichen Welt gelten als demokratisch, aber im Grunde reduziert sich die Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger auf die Wahl von Repräsentanten und Regierenden, also auf ein Verfahren zur Beglaubigung von Mächtigen und zur Bestätigung allgemeiner Zielsetzungen. Angesichts der mit einer solchen »Genehmigungsdemokratie« verbundenen Gefahren entwirft Pierre Rosanvallon in seinem vieldiskutierten Buch das Gegenmodell einer »Bestätigungsdemokratie« – und fordert nicht weniger als eine demokratische Revolution, in der die Beziehungen zwischen Regierenden und Regierten neu bestimmt werden.

Pierre Rosanvallon ist Professor für Neuere und Neueste politische Geschichte am Collège de France und Forschungsdirektor an der École des hautes études en sciences sociales (EHESS). 2016 erhielt er den Bielefelder Wissenschaftspreis. Im Suhrkamp Verlag ist zuletzt von ihm erschienen: *Die Gesellschaft der Gleichen* (stw 2239).

Pierre Rosanvallon  
Die gute Regierung

Aus dem Französischen von  
Michael Halfbrodt

Suhrkamp

Die Originalausgabe erschien 2015 unter dem Titel  
*Le bon gouvernement* in der Éditions du Seuil, Paris

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek  
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in  
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten  
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Erste Auflage 2018

suhrkamp taschenbuch wissenschaft 2246

© dieser Ausgabe Suhrkamp Verlag Berlin 2018

© der deutschen Ausgabe 2016 by

Hamburger Edition HIS Verlagsges. mbH

© der französischen Originalausgabe 2015 by Éditions du Seuil

Alle Rechte vorbehalten, insbesondere das  
des öffentlichen Vortrags sowie der Übertragung  
durch Rundfunk und Fernsehen, auch einzelner Teile.

Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form  
(durch Fotografie, Mikrofilm oder andere Verfahren)  
ohne schriftliche Genehmigung des Verlages reproduziert  
oder unter Verwendung elektronischer Systeme  
verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

Umschlag nach Entwürfen

von Willy Fleckhaus und Rolf Staudt

Druck: Druckhaus Nomos, Sinzheim

Printed in Germany

ISBN 978-3-518-29846-6

# Inhalt

Von einer Demokratie zur nächsten (Einleitung) .....	9
Die Präsidialisierung der Demokratien .....	10
Das ursächliche Faktum:	
Die Vorherrschaft der Exekutive .....	14
Das parlamentarisch-repräsentative Modell .....	15
Das Verhältnis von Regierenden zu Regierten .....	19
Niedergang und Neudefinition der Parteien .....	22
Unterwegs zu neuen demokratischen Organisationen .....	26
Ein anderer demokratischer Universalismus .....	28
Die vier Demokratien .....	29

## I

### Die exekutive Gewalt: Eine problematische Geschichte

Die Inthronisierung des Gesetzes und die Degradierung der Exekutive .....	35
Die Idee einer Herrschaft des Gesetzes .....	35
Eine politische Utopie .....	39
Die Degradierung der Judikative während der Revolution ....	40
Die Abqualifizierung der Exekutive .....	42
Der Kult der Unpersönlichkeit und seine Metamorphosen	47
Die Vorstellung einer »kopflosen« Macht .....	47
Eine nicht gewählte, kollegiale Macht .....	49
Bonaparte: Rückkehr eines Eigennamens und neues Regime des Willens .....	52
Das neue Zeitalter der Unpersönlichkeit .....	55
Französische Ausnahme oder demokratische Moderne? .....	59
Das Zeitalter der Rehabilitierung .....	63
Aufstieg der Massen und Stärkung der Exekutive .....	63
Der Schock des Ersten Weltkriegs und der Führerkult .....	68
Die Erweiterung staatlichen Handelns und der Niedergang des Gesetzes .....	76

Die beiden Versuchungen .....	80
Das technokratische Ideal .....	81
Der Ausnahmezustand .....	88
Kontinuitäten und Brüche .....	95

## II

### Die Präsidialisierung der Demokratien

Wegweisende Experimente: 1848 und Weimar .....	99
1848 in Frankreich oder der Triumph der Unbesonnenheit ...	99
Die Weimarer Verfassung .....	106
Max Weber und die plebiszitäre Demokratie .....	109
Das Laboratorium der Katastrophe .....	113
Von der gaullistischen Ausnahme zur allgemeinen Präsidialisierung .....	118
Die Vorbehalte der Nachkriegszeit .....	118
Eine amerikanische Ausnahme .....	122
Das gaullistische Moment .....	124
Die Verbreitung der Präsidentschaftswahlen .....	130
Die Personalisierung jenseits der Präsidialisierung .....	132
Unumgänglich und problematisch .....	135
Die demokratischen Gründe der Präsidialisierung .....	135
Die spezifischen Grenzen der Legitimation durch Wahlen ...	137
Präsidialismus und Neigung zum Illiberalismus .....	142
Über die »Unmöglichkeit, die Zeit zurückzudrehen« .....	145
Die Regulierung des Illiberalismus .....	147
Die Einhegung der Wahlen .....	147
Reparlamentarisierung der Demokratie? .....	151
Die neuen Wege der Unpersönlichkeit .....	156

## III

### Die Aneignungsdemokratie

Das Verhältnis von Regierenden und Regierten .....	163
Die Ratio der Herren .....	164
Das Zeitalter der Verführung und der Manipulation .....	169
Das Verhältnis von Regierten und Regierenden denken .....	172

Selbstverwaltung, Selbstregierung, Selbstinstitution .....	174
Die unmögliche Aufhebung der Äußerlichkeit .....	177
Herrschaft und Asymmetrie .....	182
Demokratie als Eigenschaft .....	185
Lesbarkeit .....	188
Das Auge des Parlaments auf die Regierung .....	189
Das Auge des Volkes auf seine Repräsentanten .....	193
Bentham und die Augen der Demokratie .....	199
Reich der Sichtbarkeit und Elend der Lesbarkeit .....	201
Die Dämonen der Intransparenz .....	207
Das Recht auf Wissen und die Institutionen der Lesbarkeit ...	211
Eine gewisse gesellschaftliche Vorliebe für Intransparenz? .....	218
Verantwortung .....	221
Eine englische Erfindung .....	222
Von der Banalisierung zum Versagen .....	228
Die politische Verantwortung neu begründen .....	233
Verantwortung als Rechenschaftspflicht .....	234
Verantwortung als Verpflichtung gegenüber der Zukunft .....	239
Reaktivität .....	244
Zuhören und regieren:	
Lektion in regressiver Geschichte .....	244
Polarisierung und Regression des staatsbürgerlichen Ausdrucks .....	251
Die verkümmerte Demokratie .....	257
Die Konfigurationen einer interaktiven Demokratie .....	259

#### IV

### Die Vertrauensdemokratie

Die Figuren des guten Regierenden .....	267
Der tugendhafte Fürst .....	267
Der reine Mandatsträger .....	271
Der <i>homme-peuple</i> .....	275
Der Politiker aus Berufung .....	280
Die Vertrauensperson .....	283
Wahrsprechen .....	286
Einige geschichtliche Elemente .....	287
Utopien und Verrat .....	293

Die Motive des Wahrsprechens .....	298
Die Schlachten des Wahrsprechens .....	302
Integrität .....	309
Die drei Transparenzen .....	311
Klärungsversuche .....	319
Die Institutionen der Integrität .....	322
Die Sanktionssysteme .....	325
Die zweite demokratische Revolution	
(Schluss) .....	332
Institutionen und Akteure der Betätigungsdemokratie .....	333
Funktionale Demokratie und Konkurrenzdemokratie .....	337
Einen positiven Bezug zur Zukunft wiederfinden .....	339
Bibliografie .....	341
Namenregister .....	363

## Von einer Demokratie zur nächsten (Einleitung)

Unsere politischen Systeme können als demokratisch bezeichnet werden, doch demokratisch regiert werden wir nicht. Das ist der große Widerspruch, aus dem die heutige Ernüchterung und Ratlosigkeit resultieren. Deutlicher formuliert: Unsere Systeme werden in dem Sinne als demokratisch betrachtet, als die Macht aus einem Urnengang am Ende eines offenen Wettbewerbs hervorgeht und wir in einem Rechtsstaat leben, der sich zu den individuellen Freiheitsrechten bekennt und diese schützt. Demokratien sind gewiss reichlich unvollkommen. Die Repräsentierten fühlen sich häufig von ihren nominellen Repräsentanten im Stich gelassen, und das Volk empfindet sich, sind die Wahlen erst einmal vorbei, als wenig souverän. Doch sollte diese Realität nicht über eine andere Tatsache hinwegtäuschen, die in ihrer Besonderheit noch unzureichend erkannt ist: die eines Schlechtregiertwerdens (*mal-gouvernement*), das unsere Gesellschaften bis in ihre Grundfesten zerrüttet. Die Politik mag durch Institutionen geregelt werden, die für ein bestimmtes System charakteristisch sind, sie ist zugleich aber auch Regierungshandeln, Alltagsmanagement des Gemeinwesens, Entscheidungsinstanz und Kommandostelle. Sie ist der Ort einer Machtausübung, die in der Sprache der Verfassungen »exekutive Gewalt« heißt. Mit ihr sind die Bürger unmittelbar in ihrem Alltag konfrontiert. Gleichzeitig hat sich das Gravitationszentrum des demokratischen Anspruchs unmerklich verschoben. War Letzterer über lange Zeit hinweg vor allem mit der Herstellung eines positiven Bezugs zwischen Repräsentanten und Repräsentierten verbunden, so ist mittlerweile das Verhältnis der Regierenden zu den Regierten in den Vordergrund gerückt. Diese Verschiebung markiert noch keinen Bruch, solange sich weiter mit Nachdruck die Frage der Repräsentation stellt – im Übrigen ist ständig von einer »Krise der Repräsentation« die Rede (dazu später mehr). Doch das Gefühl mangelnder Demokratie speist sich inzwischen offenkundig auch aus einer anderen Quelle. Demokratiedefizit bedeutet für die Bürger, nicht gehört zu werden, zusehen zu müssen, wie Entscheidungen über die Köpfe der Betroffenen hinweg gefällt werden, wie

Minister sich ihrer Verantwortung entziehen, führende Politiker ungestraft lügen, die politische Elite in ihrer eigenen Welt lebt und nicht hinreichend Rechenschaft über ihr Tun ablegt, bedeutet, mit einem nach wie vor undurchschaubaren Verwaltungsbetrieb konfrontiert zu sein.

Das Problem ist, dass diese Dimension der Politik nie als solche theoretisch erfasst wurde. Demokratie wurde stets als System verstanden, kaum jemals als spezifische Regierungsweise. Das äußert sich übrigens auch in der Tatsache, dass die Worte »System« und »Regierung« historisch gleichbedeutend waren.<sup>1</sup> Die Frage konnte in der Tat zweitrangig erscheinen in der ersten historischen Form des demokratischen Systems, dem *parlamentarisch-repräsentativen* Modell, in dem die gesetzgebende Gewalt alle anderen überwog. Doch inzwischen ist die vollziehende Gewalt zum Dreh- und Angelpunkt geworden und hat den Umschlag in ein *präsidiales Regierungsmodell* der Demokratien nach sich gezogen. War es in der Vergangenheit das Gefühl des Schlechtrepräsentiertwerdens (*mal-représentation*), das alle Kritiken bündelte, so ist mittlerweile auch das Gefühl des Schlechtregiertwerdens in Betracht zu ziehen. Das vorliegende Buch präsentiert eine Geschichte dieses Umschlags und der vorherigen Tendenz zur Ausblendung der vollziehenden Gewalt. Im Anschluss werden die Grundlagen einer demokratischen Theorie von Regierung formuliert.

## Die Präsidialisierung der Demokratien

Um das Problem zu erforschen, ist folgende Tatsache der Ausgangspunkt: Die Tendenz zur Präsidialisierung markiert seit etwa drei Jahrzehnten einen grundlegenden Einschnitt in Wesen und Form der Demokratien. Diese Tendenz ist unmittelbar ersichtlich, denn die Wahl des Staatsoberhauptes durch das Volk beschreibt sie auf die einfachste und sinnfälligste Weise. Das politische Geschehen rund um die Welt erinnert ständig daran, welch eine zentrale Be-

<sup>1</sup> Im 18. und 19. Jahrhundert wurden Regierung und System eindeutig als Synonyme verwendet, der Begriff der Regierung erstreckte sich also gleichermaßen auf die Legislative wie die Exekutive. Der gängige Ausdruck »repräsentative Regierung« bezeichnete somit das, was ich im Folgenden die parlamentarisch-repräsentative Form des demokratischen Systems nennen werde.

deutung ihr bei der Gestaltung des politischen Lebens der Völker zukommt. Aber gleichzeitig ist der damit vollzogene Bruch bisher nicht in seiner ganzen Tragweite erfasst worden. Dafür gibt es verschiedene Gründe. In den Demokratien neueren Datums, und sie stellen die Mehrheit – in Asien, Afrika, Lateinamerika, in den Nachfolgestaaten der Sowjetunion und der arabischen Welt –, hat sich das Verfahren unreflektiert durchgesetzt, als vermeintlich logische Folge des Austritts aus despotischen Regimen und der Anerkennung der Volkssouveränität; ein Verfahren, dessen Fundiertheit offenbar keiner argumentativen Begründung bedurfte. Selbst dort, wo sich die stärksten antiliberalen Tendenzen bemerkbar machen – erwähnt seien, der Anschaulichkeit halber, Russland oder die Türkei –, denkt niemand daran, es infrage zu stellen. Die Präsidentschaftswahl wird in diesen neuen Demokratien gleichsam zum Ausdruck des allgemeinen Wahlrechts schlechthin.

Auf älterem demokratischen Boden wird dieser Bruch, aus anderen Gründen, ebenfalls nicht wahrgenommen. In den Vereinigten Staaten, weil das Amt des Präsidenten bereits mit der Verfassung von 1787 eingeführt wurde und die Wahl zum Chef der Exekutive, obwohl sie formal immer noch zweistufig verläuft, seit nahezu einem Jahrhundert, seit der Einführung des Systems der Vorwahlen in den einzelnen Bundesstaaten, einer Direktwahl durch das Volk gleichkommt. Stets unter Berücksichtigung der Tatsache, dass das Prinzip der Gewaltenteilung, die das amerikanische System charakterisiert und ihm seine Besonderheit verleiht, die Vormachtstellung des Amtes begrenzt. Deshalb stellt sich bei den Amerikanern weniger das Gefühl eines tiefgreifenden Wandels<sup>2</sup> als eines schleichenden Prozesses ein, innerhalb dessen Ereignissen wie der Krise der 1930er Jahre oder dem 11. September 2001 eine maßgebliche Rolle bei der Erweiterung des präsidialen Handlungsspielraums zukommt. Die Erfordernisse der Terrorismusbekämpfung, die das Land jüngst dazu veranlassten, sogar ein Abgleiten in Formen des Ausnahmezustands zu billigen, lassen eine Bereitschaft erkennen, die Exekutive in manchen Bereichen mit unbegrenzten Vollmachten auszustatten.

In Europa wurde das allgemeine Wahlrecht überall vor mehr als

<sup>2</sup> Und das umso weniger, als sich die Verfassung inzwischen stabilisiert hat und die Verfahren zu ihrer Änderung mittlerweile nahezu unmöglich zusammenzubringen sind (vgl. Artikel V dieser Verfassung).

einem Jahrhundert erkämpft. Es ging seinerzeit mit der Bildung repräsentativer Versammlungen einher und wurde, mit Ausnahme der Französischen Republik von 1848 und der Weimarer Republik von 1919, in seiner Frühphase nicht zur Wahl des Staatsoberhauptes verwendet. Das Besondere an der großen Mehrheit der europäischen Staaten ist, dass sie anschließend diesem ersten Stadium des demokratischen Prozesses verfassungsrechtlich treu blieben. Aus verschiedenen Gründen. Zunächst weil konstitutionelle Monarchien in vielen Ländern die demokratische Entwicklung dauerhaft begleiteten. So im Vereinigten Königreich, in Belgien, den Niederlanden, Luxemburg, Dänemark, Schweden und Norwegen. Europa fungiert in dieser Hinsicht als regelrechtes Museum der im 19. Jahrhundert entstandenen liberaldemokratischen Institutionen. In diesen Monarchien war es nie eine Option, und wird es nie sein, den Chef der Exekutive, den Premierminister, per Direktwahl zu bestimmen. Denn das hieße, den der Krone zuerkannten Vorrang grundsätzlich infrage zu stellen. Er wird also stets als Führer der Partei oder der Koalition, die die Wahlen gewonnen und folglich die parlamentarische Mehrheit errungen hat, zum Träger dieses Amtes ernannt. Daneben ist der Fall der dem Nationalsozialismus oder Faschismus entronnenen Länder, Deutschland und Italien, zu beachten. Sie sind mit einem Staatspräsidenten versehen, doch wird dieser vom Parlament gewählt und hat eine rein repräsentative Funktion, während der Bundeskanzler bzw. Ministerpräsident von diesem Präsidenten gemäß der aus der Abgeordnetenwahl hervorgegangenen Mehrheit ernannt wird. Deutschland hatte es nach 1919 mit der Direktwahl des Reichspräsidenten versucht, was letztendlich in der Machtübernahme Hitlers endete, und Mussolini hatte 1925 eine Diktatur errichtet. Die Erinnerung an diese tragischen Erfahrungen der Zwischenkriegszeit veranlasste beide Länder nach 1945 zur Einführung der noch heute bestehenden Institutionen. Was die Länder Südeuropas betrifft, Spanien, Griechenland und Portugal – denen erst spät, nämlich in den 1970er Jahren, die Abkehr von der Diktatur gelang –, so machten sie sich ebenfalls eine Sicht zu eigen, die man als »kontrollierte« Rückkehr zur Demokratie bezeichnen könnte. Spanien durch die Wiederherstellung der Monarchie, Griechenland durch die Einführung eines traditionellen parlamentarischen Systems, bei dem der Präsident vom Parlament gewählt wird, ohne aktives Oberhaupt der Exekutive

zu sein. Portugal bildete die Ausnahme mit der Einsetzung eines direkt gewählten Präsidenten, der jedoch insofern eine besondere Position einnimmt, als sein Amt durch die Bedeutung der traditionellen liberalen Vorstellung einer vermittelnden Instanz definiert wird (in keinem anderen Land im 20. Jahrhundert wurde Benjamin Constant so intensiv als Quelle für die Gegenwart kommentiert!). Ist die Theorie von dieser Sicht beeinflusst, so war es gleichwohl die Praxis, die diesem Präsidenten ab 1976 eine besondere Stellung zuwies: Relativ zurückhaltend in normalen Perioden und engagierter in Krisenzeiten, ist seine Beziehung zur Regierung durch ausgiebigen Gebrauch seiner moralischen Autorität sowie seiner Legitimation durch den Wähler bestimmt. Die Staaten Osteuropas haben späterhin für das gleiche Modell optiert wie die Länder des Südens, indem sie sich nach dem Auseinanderbrechen des Ostblocks 1989 im Allgemeinen für premierministerielle Systeme<sup>3</sup> entschieden (im Unterschied zu den eigentlichen Nachfolgestaaten der Sowjetunion).

Auf je verschiedene Weise scheint Europa vom globalen Trend zur Präsidialisierung verschont geblieben zu sein. Mit der großen Ausnahme Frankreichs<sup>4</sup> allerdings, von dem man umgekehrt behaupten kann, dass es 1962, mit der per Volksabstimmung eingeführten Direktwahl des Staatspräsidenten, die Geschichte des modernen Präsidialismus begründet hat. Tatsächlich stellte Frankreich ein verallgemeinerbares Modell der Präsidialisierung bereit, während Amerika eine aus der Vergangenheit stammende, nicht auf das 20. Jahrhundert übertragbare verfassungsrechtliche Variante verkörperte.<sup>5</sup> Diese seinerzeit von den Wählern weithin angenommene, aber von der politischen Klasse lange argwöhnisch beäugte Präsidialisierung der Demokratie trägt in Frankreich nach wie vor Züge einer verfassungsrechtlichen Lösung mit als hoch empfunden

3 Auch wenn mit Ausnahme Ungarns ihre Staatspräsidenten aus allgemeinen und direkten Wahlen hervorgehen.

4 Und den kleineren Ausnahmen Finnlands (1988), Irlands (1938) und Österreichs (1951), da der Präsident in diesen Ländern nicht wirklich das Oberhaupt der Exekutive ist.

5 Die Besonderheit des amerikanischen Modells beruht auf der Ernennung von Wahlmännern auf bundesstaatlicher Ebene nach je spezifischen Regeln. Das auf diese Weise zustande gekommene Wahlmännergremium wählt den Präsidenten. Aus diesem zweistufigen Verfahren ergibt sich, dass möglicherweise nicht derjenige gewählt wird, der die meisten Wählerstimmen im Land erhalten hat.

denem Gefahrenpotenzial. Dieser Verdacht nährt sich aus der Erinnerung an einen Cäsarismus, der seines Antiliberalismus wegen abgelehnt wurde, ohne dass die Gründe reflektiert worden wären, die ihn in den Augen eines Großteils der Bevölkerung als eine Erfüllung des demokratischen Ideals erscheinen ließen. Deshalb ist diese Präsidentialisierung im französischen Verständnis häufig eine »unumgängliche, aber problematische« Figur geblieben, sie wird als Nationalkrankheit begriffen, von der man kuriert werden müsse, nicht als erster Entwurf einer neuen demokratischen Form.

### Das ursächliche Faktum: Die Vorherrschaft der Exekutive

Jenseits dieser zumeist historisch bedingten Unterschiede gilt es, das Ausmaß der Tatsache zu erkennen, dass die Präsidentialisierung der Demokratien nur die Folge eines tiefer reichenden politischen Wandels ist: des Erstarkens der vollziehenden Gewalt. Denn darin liegt die Ursache der Präsidentialisierung: *die* Gewalt schlechthin, wenn man von ihr im Singular sprechen will, ist fortan die vollziehende Gewalt. Unmittelbar und ununterbrochen tätig, ganz und gar eins mit den Entscheidungen, die sie täglich trifft, permanent in Erscheinung tretend, ist sie diejenige Gewalt, von der die Bürger erwarten, dass sie die Bedingungen ihres beruflichen und privaten Lebens positiv gestaltet. Sie verlangen also von ihr, dass sie sowohl tatkräftigen Einsatz zeigt als auch für ihre Handlungen einsteht.<sup>6</sup> Daher die Tendenz zur Polarisierung und Personalisierung der vollziehenden Gewalt. Wenn auch die Präsidentialisierung im formalen Sinne – als Direktwahl des Staatsoberhauptes – nicht überall vollzogen wurde, ist das mit der Herrschaft der Exekutive verbundene Phänomen der Polarisierung/Personalisierung gleichwohl universell. Politologen konnten folglich von »versteckten Wahlen« sprechen, um das Ernennungsverfahren der Premierminister im alten Europa zu charakterisieren.<sup>7</sup> Es hat also sehr wohl ein globaler Wandel der Demokratien stattgefunden, unabhängig davon, wie dieser sich in den Verfassungen niederschlägt.

6 Die Bedingungen dieses Aufstiegs der Exekutive zur zentralen Größe werden in Teil 1, Kapitel 3, erörtert.

7 Vgl. Teil 2, Kapitel 2.

Um dieses Phänomen adäquat zu erfassen, ist es notwendig, die *regierenden Organe* in den Blick zu nehmen, jenseits der alleinigen Betrachtung des Präsidentenamtes, auch wenn dieses in den meisten Ländern den Dreh- und Angelpunkt bildet. Diese Organe sind das aktive Zentrum der neuen präsidentialen Regierungsform der Demokratie. Der Begriff »vollziehende Gewalt«, obwohl nach wie vor verwendet, entspricht nicht mehr wirklich dem neuen Status dieser Organe, mit der Konnotation mechanischer Passivität, die ihm historisch lange anhaftete. Selbst die gesetzgebende Gewalt ist, wie wir im Folgenden hervorheben werden, de facto zu einer untergeordneten Größe der regierenden Funktion geworden. Man muss diese Regierungsorgane also als ein zusammenhängendes Ganzes begreifen. Die Vorherrschaft dieser regierenden Funktion erscheint heute derart evident, dass die Feststellung eines solchen Umschlags kaum noch Aufmerksamkeit erregt. Doch wenn man sie mit dem Blick des Historikers betrachtet, wird man unweigerlich konstatieren müssen, dass es sich um eine komplette Umkehrung der Perspektive im Vergleich zur Ursprungsvision der modernen Demokratien handelt, wie sie sich insbesondere in der Amerikanischen und der Französischen Revolution artikulierten. Die These, die diesem Buch zugrunde liegt, lautet, dass wir uns mangels einer klaren Analyse dieses Paradigmenwechsels schwertun, die wahren Ursachen der gegenwärtigen Desillusionierung zu verstehen und folglich die Bedingungen eines neuen demokratischen Fortschritts zu bestimmen.

## Das parlamentarisch-repräsentative Modell

Kehren wir zum parlamentarisch-repräsentativen Modell, dem historischen Modell der Demokratien, zurück. Die Begründer der ersten Verfassungen in Amerika und Frankreich zielten darauf ab, dieses Modell zu definieren. Es baute auf zwei Prinzipien auf: Herrschaft des Rechts und Entstehung eines gesetzgebenden Volkes.<sup>8</sup> Herrschaft des Rechts, weil Letzteres als Medium einer wesentlich nicht dominanten Macht verstanden wurde: der un-

8 Über die Entstehungsbedingungen dieses Modells und die Details seiner Konstituierung vgl. den ersten Teil, Kapitel 1 und 2.

persönlichen Regel. Denn Unpersönlichkeit galt als höchste aller politischen Eigenschaften, liberal und demokratisch in einem. Eine Macht konnte nur unter der Bedingung gut sein, dass sie Ausdruck dieser Unpersönlichkeit war. Auf diese Weise äußerte sich im Denken des späten 18. Jahrhunderts zuerst der Bruch mit dem Absolutismus, der seinerseits mit der strukturell willkürlichen Macht eines Einzelnen gleichgesetzt wurde. Dieses grundlegende Merkmal unterstreicht an sich schon den Unterschied zu dem auf Personalisierung beruhenden präsidentialen Regierungsmodell. Entstehung eines gesetzgebenden Volkes, weil das Volk fortan als Ausgangspunkt aller Gewalten anerkannt wurde. Man bezeichnete es in Amerika als »Quelle der Macht« (*fountain of power*) und in Frankreich als »Souverän«. Das Gesetz konnte in diesem Sinne als »Ausdruck des allgemeinen Willens« gelten, wie es in der Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte von 1789 heißt, die diesbezüglich ausführt, dass »alle Bürger das Recht haben, persönlich oder durch ihre Vertreter an seiner Gestaltung mitzuwirken« (Artikel 6). Die Zentralgewalt war also die Legislative, während die Exekutive als sekundär angesehen wurde, sowohl hinsichtlich dieses Primats als auch der Begrenztheit der staatlichen Handlungssphäre zu jener Zeit. Die Schaffung der organisatorischen Voraussetzungen für die gesetzgebende Gewalt bildete folglich den Kernpunkt der Debatte über die Einführung der Demokratie im 18. und 19. Jahrhundert und die Art der repräsentativen Beziehung die zentrale Frage.

In diesem Zusammenhang konzentrierte sich das damalige Bemühen um einen Ausbau der Demokratie auf drei große Themenbereiche. Zunächst den der *Demokratisierung der Wahlen*. Beispielsweise durch Verringerung des Einflusses der Apparate und Seilschaften auf die Wahlmöglichkeiten der Bürger. Im Frankreich von 1848 und unter dem Zweiten Kaiserreich etwa wehrten sich Arbeitergruppen vehement gegen die Dominanz von Rechtsanwälten und Journalisten in den Wahlkomitees. Und zu Beginn des 20. Jahrhunderts nahm dieses Ziel in Amerika die Form einer letztlich siegreichen Kampagne der Progressiven zur Einführung des Vorwahlsystems und zur Zurückdrängung des Einflusses der strippenziehenden *Bosse* an. Sehr viel weniger erfolgreiche Schlachten wurden um die Begrenzung der Ämterhäufung und der Mandatsdauer geschlagen, und auch die Einführung des imperativen Mandats war im 19. Jahrhundert ein häufig wiederkehrendes The-

ma.<sup>9</sup> Obwohl in striktem Widerspruch zur klassischen Doktrin des Parlamentarismus, die auf dem Prinzip der Unabhängigkeit von Repräsentanten und Repräsentierten beruhte,<sup>10</sup> gewann die Idee indirekt an Boden über die Formulierung von Programmen oder *Plattformen*, die, ohne juristisch bindend zu sein, gleichwohl die Anerkennung einer gewissen Abhängigkeit der Gewählten von den Wählern implizierten.

In eine zweite Richtung ging die Suche nach Wegen einer *verbesserten Repräsentativität* der Gewählten, und zwar im Sinne der Repräsentation gesellschaftlicher Gruppen: Das war der Ausgangspunkt für die Bildung von Klassenparteien (das Thema einer »gesonderten Vertretung der Proletarier« war bereits in den 1830er Jahren in Europa aufgetaucht). Die Idee einer proportionalen Vertretung sorgte ihrerseits um die Mitte des 19. Jahrhunderts für eine Mobilisierung der Kräfte, um die »Ausdrucksfunktion« des Parlaments zu erhöhen, wie man in Großbritannien sagte, wo die Bewegung zuerst theoretisch formuliert wurde und den Schauplatz der intensivsten politischen Kampagnen bildete.

Ein dritter Themenschwerpunkt bezog sich auf die Einführung von Volksabstimmungen. In den letzten Jahrzehnten des 19. Jahrhunderts entzündete sich in Europa eine große Debatte an der *Direktgesetzgebung durch das Volk*. Amerikanische Progressive, deutsche und französische Sozialisten, Erben des Bonapartismus, sie alle machten sich für das Thema stark. Selbst konservative Stimmen, vor allem in Großbritannien, mischten sich in den Chor, in der Annahme, dass es unter gewissen Umständen ein nützliches

9 Ein Ziel, das auf den europäischen Arbeiterkongressen des ausgehenden 19. Jahrhunderts ständig bekräftigt wurde, zu einer Zeit, als das allgemeine Wahlrecht gerade erst errungen worden war. Siehe für Frankreich die exemplarischen Formulierungen von Ernest Roche: »Solange das imperative Mandat nicht existiert, kann der Volksvertreter, selbst der proletarische, der bis zur Wahl so bescheiden und gefügig war, zu einem unerbitlichen Herrn und Tyrannen werden« (Roche, *Séances du Congrès ouvrier socialiste de France*, S. 590).

10 Mit dem Argument, dass die Repräsentanten handlungsunfähig wären, wenn die Umstände, auf denen ihr Mandat basierte, sich ändern würden. Deshalb war eine der ersten Entscheidungen der gesetzgebenden Versammlung von 1789, das imperative Mandat zu verbieten. Ohne dieses Verbot wäre es in der Tat nicht möglich gewesen, mit dem anfänglichen Prozedere der Generalstände zu brechen. Und die Möglichkeit, Positionen aufgrund der Dynamik der Debatten zu verändern, wäre ebenfalls nicht gegeben gewesen.

Sicherheitsventil darstellen könne, dem Volk ein Vetorecht einzuräumen.

Diese verschiedenen, der parlamentarisch-repräsentativen Perspektive zugehörigen Sichtweisen des demokratischen Fortschritts zeichneten sich bereits zuzeiten der Französischen Revolution ab, während bereits ab Herbst 1789 bissige Kritiken an der »Vertreteraristokratie« laut wurden. Es mag verblüffend sein festzustellen, dass es zwei Jahrhunderte später immer noch dieselben drei großen Problembereiche sind, die vielfach die Unduldsamkeiten und die Erwartungen an einen demokratischen Fortschritt heraufbeschwören. Mit gewissen Anpassungen natürlich. Die Vertretung von Minderheiten oder das Thema der Geschlechterparität haben beispielsweise das Projekt einer Klassenrepräsentation in den Hintergrund gedrängt. Doch ansonsten ist die Kontinuität erstaunlich. Allein die Idee des *Losentscheids* stellt eine Innovation dar. Doch läuft sie im Kern auf nichts anderes hinaus, als die Wahlen durch ein Selektionsverfahren zu ersetzen, das geeigneter erscheint, die Repräsentativität der Institutionen zu erhöhen, und somit dem parlamentarisch-repräsentativen Paradigma verpflichtet bleibt.<sup>11</sup> Und auch das Konzept der *partizipativen Demokratie* gehört im Wesentlichen dem gleichen Raum der Vervollkommnung/Überwindung der repräsentativen Demokratie an. In all diesen Fällen werden Art und Eigenschaft der Repräsentationsbeziehung sowie die Möglichkeit direkter Bürgerbeteiligung als die zentralen Elemente des demokratischen Ideals begriffen.

11 Allerdings wurde der Losentscheid, wie zu betonen ist, nie für exekutive Funktionen vorgeschlagen. Und zwar aus einem einfachen Grund: Der Losentscheid würdigt die Kategorie des *X-Beliebigen* (die den Umfang einer statistischen Stichprobe annehmen kann) und fällt als solcher in die Rubrik der repräsentativ-abbildenden Verfahren, während die Ausübung von Regierungsfunktionen von vornherein Kompetenzen verlangt, es sich also um eine distinktive Wahl handelt. Der Losentscheid eignet sich somit zur Bildung eines Bürgerforums oder einer Meinungsgruppe, wobei die technischen Formen des Vorgangs variieren können, je nach Größe und Zusammensetzung der Populationen, aus denen gelost wird.

## Das Verhältnis von Regierenden zu Regierten

Im Zeitalter der dominierenden Exekutive liegt der Schlüssel zur Demokratie in den Voraussetzungen ihrer Kontrolle durch die Gesellschaft. Folglich wird das Verhältnis der Regierenden zu den Regierten zum entscheidenden Faktor. Das Ziel kann nicht das einer unmöglichen Selbstregierung sein (auch wenn das Ideal des gesetzgebenden Volkes Sinn macht), solange der Begriff »Regierung« eine funktionale Unterscheidung zwischen Regierenden und Regierten voraussetzt.<sup>12</sup> Vielmehr geht es darum, dieses Verhältnis auf das strikt Funktionale zu begrenzen, indem man die Bedingungen eines Regierungshandelns festlegt, unter denen es für die Bürger nutzbar ist und zu keiner Herrschaftsinstanz, keiner von der Gesellschaft entkoppelten oligarchischen Macht wird. Das Problem ist, dass die einzige Lösung, die bisher für diese Anforderung gefunden wurde, sich auf die Wahl des Oberhauptes dieser Exekutive beschränkt. Allerdings wird auf diese Weise lediglich eine *Genehmigungsdemokratie* installiert, eine Lizenz zum Regieren erteilt. Nicht mehr und nicht weniger. Was nicht genügen kann, solange wir auf der Welt gewählte Präsidenten erleben, die weit davon entfernt sind, sich als Demokraten zu verhalten.

Wenn man auch davon ausgehen kann, dass die Wahl sich unter gewissen Umständen eignet, das Verhältnis zwischen Repräsentanten und Repräsentierten angemessen wiederzugeben,<sup>13</sup> so gilt für das Verhältnis von Regierenden und Regierten nicht das Gleiche. Dieser Punkt ist wesentlich. Historisch gesehen ging es bei der Ernennung eines Repräsentanten grundsätzlich darum, eine Identität zum Ausdruck zu bringen oder ein Mandat zu übertragen, alles Dinge, die im Idealfall durch den Wahlakt gewährleistet werden konnten. Letzterem wurde in der Tat zugetraut, den Repräsentanten in seiner immanenten Qualität *und* Funktionalität zu begründen, einschließlich der Vorstellung von Permanenz, die dieser Begriff impliziert. Während die Wahl eines Regierenden nur seine institutionelle Position legitimiert und ihm keinerlei Qualität ver-

12 Genau dieser entscheidende Punkt wird in Teil 3, Kapitel 1 behandelt.

13 Das ist zumindest das ihr theoretisch zugewiesene Ziel, wie Bernard Manin in Erinnerung ruft: »Die zentrale Institution der repräsentativen Demokratie sind die Wahlen« (Manin, *Kritik der repräsentativen Demokratie*, S. 14).