

Wider alle Vereinfachung

von Pierre Rosanvallon

Zur Demokratie im 21. Jahrhundert

Die Entzauberung der gegenwärtigen Demokratie ist eine unbestreitbare Tatsache.[1] Sie trägt sich ohne Frage in eine Geschichte der gebrochenen Versprechen und verratenen Ideale ein. Aber worauf geht sie wirklich zurück und wie ist sie zu überwinden? Wir brauchen eine Diagnose und wir müssen Lösungen entwickeln. Ein Teil des Problems verweist auf Schwächen und Versäumnisse von Politikerinnen und Politikern, die oft wie losgelöst von der Gesellschaft wirken, vorrangig mit ihrer Karriere beschäftigt, wenn nicht gar korrupt zu sein scheinen. Doch dieses Auftreten der politischen Klasse, das die populistischen Parteien aufblühen lässt, erklärt längst nicht alles. Es gibt tatsächlich strukturellere und tiefer liegende Ursachen der aktuellen Demokratieverdrossenheit. Auf eine, die den Kern des Problems betrifft, möchte ich näher eingehen: den Niedergang der demokratischen Performanz von Wahlen.

I. Der Niedergang der demokratischen Performanz von Wahlen

Um Wesen und Ausmaß des Phänomens richtig einzuschätzen, ist an die klassische Theorie der Wahl zu erinnern, die ich rekonstruieren muss, weil sie bisher de facto implizit und fragmentarisch geblieben ist. Ein Blick auf die Gesamtheit der historischen Rechtfertigungen von Wahlen verdeutlicht, dass sie fünf wesentliche demokratische Funktionen erfüllen sollten:

- *eine Funktion der Repräsentation*, indem Personen gewählt werden, welche die Interessen und die Probleme unterschiedlicher sozialer Gruppen vertreten;
- *eine Funktion der Legitimation* der politischen Institutionen und Regierungen;
- *eine Funktion der Kontrolle der Gewählten*, weil die Aussicht auf ihre

mögliche Wiederwahl Druck ausübt, zu ihren Zusagen zu stehen und ihre Programme umzusetzen. (*Retrospektive Abstimmung* und eventuelle Wiederwahl waren stets konstitutiv für die Anerkennung des demokratischen Charakters von Wahlen.)

- *eine Funktion der Erzeugung von Bürgerschaftlichkeit*, die dem das allgemeine und gleiche Wahlrecht definierenden Prinzip „one man, one vote“ Konsistenz verleiht (sie trägt somit in erster Linie zur Herstellung einer „Gesellschaft der Gleichen“ bei - um den Ausdruck von Tocqueville aufzugreifen -, die auf einem von allen geteilten identischen Status gründet; die Ausübung des Wahlrechts bringt den gleichen Status aller zum Ausdruck, während sie zugleich eine Funktion hat).

- *eine Funktion der Belebung öffentlicher Deliberation*. Historisch hat sich diese Funktion in der Art und Weise, wie Wahlen organisiert wurden, niedergeschlagen, nämlich in der Teilnahme an *Wählerversammlungen*, bei denen es um den Austausch von Argumenten ging. (Während der Französischen Revolution war der Bürger definiert als „Mitglied einer Urversammlung“.) Es sei daran erinnert, dass das individuelle Votum erst mit der Einführung der Wahlkabine im 20. Jahrhundert Verbreitung fand.

Würden Wahlen diese Funktionen erfüllen, könnten sie in der Tat als *das demokratische Werkzeug par excellence* betrachtet werden. Aber schon die ersten Versuche, ein allgemeines und gleiches Wahlrecht in die Tat umzusetzen, haben offenbart, dass sich diese fünf Funktionen nicht von selbst erfüllten. Daher die lange, im frühen 19. Jahrhundert beginnende Geschichte von Reformvorhaben und institutionellen Eingriffen zur Verbesserung der demokratischen Performanz von Wahlen - von der Einführung des Verhältniswahlrechts über die Gründung von Klassenparteien, die Honoratiorenvereinigungen ablösten, bis hin zur Einführung des paritätischen Prinzips, das eine bessere Repräsentativität der Gewählten gewährleisten sollte. Einführung von Wahlausschüssen und Vorwahlen, die das Gewicht des politischen Apparats verringern und die Bürger in die Auswahl der Kandidaten einbinden sollten. Verabschiedung von Vorschriften, die Ämterhäufung verbieten oder die Anzahl der aufeinanderfolgenden Amtszeiten begrenzen, um der Tendenz zum Berufspolitikertum entgegenzuwirken. Abberufungsmechanismen oder *Impeachment*-Verfahren, welche die Gewählten kontrollieren, indem deren Mandate suspendiert oder Neuwahlen herbeigeführt werden. Schaffung unabhängiger Kommissionen, die den ordnungsgemäßen Ablauf des Wahlverfahrens sicherstellen und die Korrektheit der Wahl hervorheben sollen. Obergrenzen für Wahlkampfbudgets, um den Einfluss des Geldes zu beschränken. Geregelter Verfahren zur Herstellung der Chancengleichheit von Kandidaten. Es gibt zahlreiche Vorhaben dieser Art, und es bleibt viel zu tun, um die Qualität des Wahlvorgangs zu verbessern. Aber wer dem demokratischen Fortschritt dienen will, sollte sich mit diesen Initiativen nicht zufrieden geben, und zwar aus mehreren Gründen:

1. Aus institutionellen wie soziologischen Gründen ist die repräsentative

Fähigkeit von Wahlen heute geringer. Institutionell betrachtet, hat die zunehmende Macht der Exekutive die Vorstellung von Repräsentation verändert. Die Idee, die Gesellschaft zu repräsentieren, wurde nämlich zunächst innerhalb parlamentarischer Versammlungen zur Geltung gebracht. Es ging – nach der berühmten Formulierung Mirabeaus aus dem Jahr 1789 – darum, diese Versammlungen so zu verstehen, als seien sie ein verkleinertes Abbild der Gesellschaft. Die Vorstellung von Repräsentation war untrennbar damit verbunden, Vielheit zum Ausdruck zu bringen. Heute jedoch stellt die Wahl der Exekutive das Herzstück des demokratischen Lebens dar (ob die Regierung nun aus direkten Wahlen hervorgeht wie in Frankreich oder aus indirekten, von parlamentarischen Mehrheiten abgeleiteten wie in Deutschland oder Großbritannien). Man hat das als die „Präsidialisierung der Demokratie“ bezeichnet. Die Schwierigkeit besteht darin, dass eine einzelne Person, der Regierungschef oder die Regierungschefin, im eigentlichen Sinne gar nicht „repräsentativ“ sein kann, impliziert Repräsentation per definitionem doch die Manifestation einer Pluralität. Ausgenommen natürlich die cäsaristisch-populistisch-totalitären Regime, die vorgeben, auf einem Prinzip der Verkörperung zu gründen: in diesem Feld hat Napoleon als erster für sich in Anspruch genommen, ein „homme-peuple“ zu sein (was einer säkularisierten Rückkehr der seinerzeit von Hobbes formulierten Vorstellung vom königlichen Souverän entspricht, der die Gesellschaft verkörpert).

Aus soziologischer Sicht lag dem Begriff der Repräsentation implizit die Idee zugrunde, dass die Gesellschaft aus Ständen, Körperschaften und Klassen zusammengesetzt ist (was Rousseau veranlasste, Repräsentation zu einem mittelalterlichen Konzept zu erklären). Obwohl diese Vorstellung in der Soziologie nach wie vor geläufig ist, lässt sich Gesellschaft nicht mehr ausschließlich auf diese Weise verstehen. Wir sind in eine neue Epoche der Identität eingetreten, die an die Entstehung eines *Individualismus der Singularität* gekoppelt ist und in der die Individuen ebenso durch ihre persönliche Geschichte bestimmt werden wie durch ihre soziale Lage. Was die Existenz heute formt sind Ereignisse, Herausforderungen und Gelegenheiten, aus denen sich Einschnitte, Rückfälle oder Verbesserungen der eigenen Position ergeben. Im Übrigen haben psychologische Forschungen hervorgehoben, dass die Individuen heutzutage weniger mit dem beschäftigt sind, was sie besitzen, als vielmehr damit, was sie zu verlieren fürchten oder zu gewinnen hoffen. Zunehmend betrachten sie ihre Existenz auf dynamische Weise. So überlagert das Geschichts-Individuum – ein notwendigerweise singuläres – das Bedingungs-Individuum, das verlässlich und stärker mit einer Gruppe identifiziert ist, die ihrerseits aus einer geteilten Eigenschaft hervorgeht. Es wird somit notwendig, soziale *Situationen* zu repräsentieren, während es zuvor lediglich um die Repräsentation sozialer *Bedingungen* ging. Jetzt kommt es weniger auf die Bestimmung eines Repräsentanten an als auf die öffentliche Berücksichtigung durchlebter Herausforderungen und Situationen.

2. Auch in Sachen Legitimation der Staatsorgane haben Wahlen an Wirksamkeit eingebüßt, obwohl demokratische Herrschaft natürlich immer noch zuerst und zumindest auf der Wahl der Regierung durch die Regierten beruht. Diese

Behauptung hat jedoch von Anfang an eine bedeutsame Angleichung überdeckt: praktisch wurden Mehrheitsentscheidungen mit dem Gemeinwillen gleichgesetzt. Freilich wurde diese Ineinssetzung nie zum Gegenstand von Diskussionen. Stattdessen wurde der Umstand, dass Mehrheitsentscheidungen die Macht legitimieren, universell als das Verfahren identifiziert, das demokratische Wirklichkeiten im Kern ausmacht. Die so bestimmte Legitimität war natürlich ein Bruch mit einer früheren Welt, in der Minderheiten ihre Gesetze diktierten. Der Verweis auf „die große Mehrheit“ oder „die überwältigende Mehrheit“ reichte aus, um dem Recht der Vielen gegenüber dem eindeutig partikularen Willen despotischer oder aristokratischer Regime Geltung zu verschaffen. Tatsache ist jedoch, dass sich in demokratischen Wahlen ein *Prinzip der Rechtfertigung* mit einer *Technik der Entscheidungsfindung* vermischt, weshalb am Ende der Widerspruch verdeckt wurde, der untergründig zwischen diesem Prinzip und jener Technik besteht. Denn beide sind grundverschieden: Mehrheit lässt sich als das Resultat von Verfahren denken, soziologisch betrachtet, gewinnt sie notgedrungen eine arithmetische Dimension. Dann bezeichnet Mehrheit etwas, das, wie dominant auch immer, nur ein Teil des Volkes ist. Die aus den Urnen hervorgehende Rechtfertigung der Macht hat sich stets auf die Idee eines *Gemeinwillens* bezogen, das heißt auf die eines Volkes, das Abbild der Gesamtheit der Gesellschaft wäre - als stünde die größere Zahl schon für das Ganze und als reiche in der Konsequenz das Mehrheitswahlrecht aus, um das Handeln der Regierenden zu legitimieren. Diese Angleichung hat in Vergessenheit geraten lassen, dass die Wahldemokratie auf etwas beruht, das rechtlich gesehen im Bereich der *Fiktion* liegt. Diese Fiktion erweist sich aus einem wesentlichen Grund als zunehmend problematisch: Der Begriff Mehrheit verfügt nicht mehr über den symbolischen und praktischen Wert, den er einst besaß. So eindeutig er rechnerisch und mithin juristisch auch definiert ist, so unscharf bleibt er in soziologischer Hinsicht. Die Interessen der größten Zahl lassen sich nicht mehr wie früher ohne weiteres mit den Interessen der Mehrheit gleichsetzen. Das „Volk“ versteht sich nicht länger als eine homogene Masse, vielmehr erfährt es sich als eine zeitliche Abfolge singulärer Geschichten, als eine Aufzählung besonderer Situationen. Deshalb gehen die zeitgenössischen Gesellschaften in ihrem Selbstverständnis zunehmend vom Begriff der Minorität aus. Die Minderheit ist nicht mehr der „kleine Teil“, der sich dem „großen Teil“ unterordnen muss. Sie ist zu einer der vielen Ausdrucksformen einer in sich gebrochenen sozialen Totalität geworden. Die Gesellschaft stellt sich als eine gigantische Ansammlung der unterschiedlichsten Lebensbedingungen von Minderheiten dar. „Volk“ ist nunmehr der Plural von „Minorität“.

3. Auch die Zeitlichkeit des politischen Lebens wurde auf unterschiedliche Weise verändert. Zunächst haben Parteiprogramme in einer von Unsicherheit beherrschten Welt, in der tagtäglich auf lokale Krisen und internationale Zwischenfälle zu reagieren ist, an Relevanz eingebüßt. Sie, die einst das Herzstück von Wahlkämpfen bildeten und die Unterschiede zwischen den Parteien markierten, sollten nach der Wahl umgesetzt werden. So stellten sie eine Verbindung zwischen dem Augenblick der Wahl und der Zeit des späteren Regierungshandelns her. Der neue Zeitdruck, der mit einer stärkeren Personalisierung der Auseinandersetzungen einhergeht, hat diese Fähigkeit von Wahlen zu

„demokratischer Prognostik“ geschwächt. Zudem findet sich der Wahlakt auf einen simplen Vorgang der Nominierung reduziert, der nur noch lose mit einer Bestätigung von Regierungsentscheidungen verbunden ist. Hinzu kommt, dass auch das „retrospective voting“ nur noch im Sinne einer ablehnenden, einer negativen Demokratie von Belang ist. Es verliert seine übliche Funktion eines Regulativs. Zur Kontrolle der Regierenden nach ihrer Wahl trägt es nicht mehr dadurch bei, dass es die Genehmigungdemokratie um Elemente einer Betätigungdemokratie ergänzt.

4. Im Zentrum der Revolutionen des 18. Jahrhunderts stand das Unternehmen, eine Gesellschaft von Gleichen aufzubauen. Und als deren selbstverständliches Symbol galt das Wahlrecht. Im Übrigen sprach man häufig von den Wahlen als „Festen der Demokratie“, was nicht zuletzt durch ihre bereits erwähnte Durchführung im Rahmen beratender Versammlungen beglaubigt wurde. Diese Dimension wurde im frühen 20. Jahrhundert, allerdings in pervertierter und herabgewürdigter Form, durch Carl Schmitts Vorstellung einer „Akklamationsdemokratie“ wiederbelebt. In jüngster Zeit tauchte sie in der populistischen Ideologie des Referendums als direkter und volksnaher Form von Demokratie wieder auf. Tatsache ist, dass die deliberative und gemeinschaftsstiftende Dimension der Wahl verblasst ist, was man sowohl an der sinkenden Wahlbeteiligung als auch an den vereinfachenden Slogans erkennt, auf die sich die politische Debatte inzwischen beschränkt. Zudem sind Wahlen zu bevorzugten Anlässen geworden, um die Enttäuschung über die Demokratie durch die Stärkung populistischer Parteien zum Ausdruck zu bringen. An die Stelle des Aufbaus einer Gesellschaft von Gleichen ist die Verherrlichung eines abstrakten Volkes getreten, dessen Gesichtszüge sich allenfalls negativ in der Ablehnung irgendwelcher vage definierter Eliten abzeichnen.

Aus diesen unterschiedlichen Gründen hat die demokratische Performanz von Wahlen abgenommen. Sicherlich spielen Wahlen nach wie vor eine wesentliche Rolle, haben eine unumgängliche und notwendige Kontrollfunktion, stellen die Macht des letzten Wortes dar. Die Vorzüge ihrer von Schumpeter aufgestellten Minimaldefinition laufen darauf hinaus, Konflikte auf friedliche Weise zu beenden, werden sich doch alle auf das rechnerische Faktum verständigen können, dass 51 größer ist als 49. Aber die Erwartungen an die Demokratie lassen sich mit dieser Arithmetik nicht befriedigen. Deshalb sind wir heute auf der Suche nach eine *post-elektoralen* Demokratie, was meiner Ansicht nach die Sache besser trifft als der Begriff der *Postdemokratie*. Einige von deren Grundzügen möchte ich hier skizzieren, wobei ich von vornherein betonen will, dass die Entwicklung einer post-elektoralen Demokratie nicht ohne eine Verkomplizierung der Formen und Bereiche von Demokratie vonstattengehen wird.

II. Die Demokratie durch ihre Verkomplizierung vollenden

„Der Begriff des Staates vereinfacht sich“, schrieb Alexis de Tocqueville angesichts

der neuen demokratischen Welt, die er heraufziehen sah. „Die bloße Zahl macht Recht und Gesetz. Die ganze Politik reduziert sich auf eine arithmetische Frage.“ Heute muss man das genaue Gegenteil behaupten. Demokratischer Fortschritt bedeutet derzeit eine Verkomplizierung der Demokratie: Vervielfachung der Ausdrucksformen des Gemeinwillens, Ausweitung der Modalitäten von Repräsentation, Pluralisierung von Souveränität. Wer die Demokratie vereinfacht, verrät sie an die „autoritär-illiberalen“ Regime und an die populistischen Bewegungen, die den Aufstieg solcher Regime herbeiführen.

1. Der Weg zur narrativen Repräsentation

Im Jahre 1789 hielt die französische Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte mit Nachdruck fest, dass „die Unkenntnis, das Vergessen oder die Verachtung der Menschenrechte die einzigen Ursachen des öffentlichen Unglücks und der Verderbtheit der Regierungen sind“. Hier zählen die Feinheiten: Die Qualität einer Demokratie ist nicht zuletzt abhängig davon, dass im öffentlichen Leben sowohl die gelebten Wirklichkeiten der Bürger als auch die Erinnerung an ihre Rechte ständig präsent sind. Demokratie meint nicht nur Volkssouveränität, öffentliche Deliberation, die Wahl von Personen; Demokratie meint auch *Aufmerksamkeit für alle*, Berücksichtigung aller Lebensbedingungen. Daraus folgt, dass neben der klassischen *Repräsentation durch Delegation* (die im Übrigen sehr schlecht funktioniert, da sich die repräsentative Funktion der politischen Parteien in dem Maße auflöst, wie sie die Welt des Regierens betreten) eine *narrative Repräsentation* zu entwickeln ist. Nicht repräsentiert zu sein heißt, im öffentlichen Raum unsichtbar sein, es heißt, die Probleme des eigenen Lebens weder wahrgenommen noch diskutiert zu finden. Repräsentation hat eine kognitive und eine expressive Dimension, was über die Vorstellung einer *abbildenden Repräsentation* hinausgeht, die klassischerweise den prozeduralen Konzepten entgegengesetzt wird. Die narrative Repräsentation besitzt eine aktive und vielgestaltige Dimension, während die abbildende Repräsentation eine Herangehensweise voraussetzt, die ganz unspezifisch auf die sozialen Gegebenheiten eingeht.

Die narrative Demokratie ist ein Instrument, um eine Gesellschaft von Individuen zu konstituieren, die in ihrer Menschenwürde vollkommen gleich sind, gleichermaßen anerkannt und wertgeschätzt, und die sich als Gleiche vergesellschaften können. Größere Sichtbarkeit und Lesbarkeit macht Gesellschaften auch besser regierbar und leichter reformierbar. Eine Gesellschaft hingegen, der es an Repräsentation ihrer selbst mangelt, schwankt zwischen Passivität und Ängsten. Sie neigt dazu, vom Ressentiment beherrscht zu werden, in dem Wut und Ohnmacht sich vermählen, und kann daher nicht konkret darüber nachdenken, wie sie auf sich selbst einwirken will. Sie wird das Reale unausgesetzt vereinfachen und karikieren in der Hoffnung, es dadurch gestaltbar zu machen. Mangelhafte Repräsentation führt dazu, dass die Wirklichkeit ausradiert wird, dass Aussagen über sie unmöglich werden. Am Ende sitzt die Gesellschaft einer völlig

phantasmatischen Vision ihrer selbst auf und sucht nach Sündenböcken für alle ihre Übel. Die Demokratie ist jedoch nur lebensfähig, wenn sich Männer und Frauen, um eine gemeinsame Welt zu erschaffen, als die anerkennen, die sie sind. Zwischen ihren Mitgliedern ist folglich wechselseitiges Verständnis vonnöten. Die mangelhafte Repräsentation hat somit soziale, sittliche und individuelle Unkosten. „Wir leben in einer schrecklichen Unwissenheit über einander,“ beklagte Michelet, um die Schwierigkeiten zu erklären, in der neuen demokratischen Republik von 1848 ein brüderliches Volk zu bilden. Sind die Wirklichkeiten verborgen, bleiben die Lebensgeschichten im Dunkeln, beherrschen Vorurteile und Phantasmen die Köpfe. Das Misstrauen wird genährt, die Angst geschürt. Wenn die Menschen einander missachten, vervielfältigen sich Mechanismen der Abschottung und Ghettoisierung. Eine Gesellschaft kann nur dann Solidarität und Gegenseitigkeit einüben, wenn in ihr ein gewisser Grad an Vertrauen herrscht. Das Vertrauen, diese „unsichtbare Institution“, hat eine, wie Niklas Luhmann betont hat, direkt kognitive Dimension: Mit Leuten, von denen man fast nichts weiß, kann man nichts aufbauen.

Die Verwirklichung einer solchen narrativen Demokratie ist weniger auf bestimmte institutionelle Dispositionen angewiesen als vielmehr auf die vielgestaltige Entwicklung von Initiativen, denen es darum geht, „Gesellschaft zu erzählen“. Das betrifft die Sozialwissenschaften ebenso wie die Literatur, die Photographie ebenso wie das Kino. Im Amerika der Weltwirtschaftskrise von 1930 war das *Federal Writer's Project* ein Anlauf in diese Richtung. Unlängst habe ich meinerseits versucht, in Frankreich den Anstoß zu einem *Parlament der Unsichtbaren* zu geben. Dies ist eine wichtige Baustelle der Demokratie.

2. Die neuen Wege der demokratischen Legitimität

Diesen neuen Wegen entspricht ein Herangehen an die demokratische Allgemeinheit, das die Errungenschaften der traditionellen quantifizierenden Mehrheitsentscheidung ausgleicht, indem es versucht, den Gemeinwillen im Sinne eines einmütigen Ausdrucks der Gesellschaft wiederzuentdecken. Um sich in diese Richtung zu bewegen, sind zwei Begriffe nützlich: die *Unparteilichkeit* und das Prinzip *Volk*. Unparteilichkeit verweist auf eine negative Bestimmung des Gemeinwillens. Unparteiliche Institutionen sind Institutionen, die niemand (weder Interessengruppen, noch politische Parteien, noch Einzelpersonen) für sich in Anspruch nehmen kann. Die demokratische Macht aller stellt sich dann als die *Macht von niemandem* dar. Auf diesem Prinzip beruhen unabhängige Aufsichts- und Regulierungsbehörden. Manche von ihnen wurden durch Parlamente ins Leben gerufen, um eine Exekutive, die im Verdacht der Parteilichkeit steht, zu kontrollieren und ihr entgegenzuwirken; andere durch die Exekutive selbst, um Glaubwürdigkeitsverluste auszugleichen oder Befugnisse in Bereichen abzugeben, denen sie sich technisch nicht gewachsen fühlt. Deren Anzahl nimmt gegenwärtig überall zu, auch unter dem Druck der Bürger, die den Missbrauch parteilicher Mächte schon deshalb befürchten, weil sie über Mehrheiten verfügen.

Das Prinzip *Volk* trägt dem Umstand Rechnung, dass „das Volk“ nicht einfach die Bevölkerung ist. Es hat eine historische Dimension, ist nicht einfach nur statisch gegeben oder unmittelbar vorhanden, vielmehr versteht sich das Volk dynamisch als eine auf gemeinsamen Werten beruhende Gemeinschaft. Wie soll man diese kollektive Dimension anders bestimmen als ausgehend von den Prinzipien, die sie konstituieren? Das Prinzip *Volk* politisch zu verorten bedeutet somit, dieses „legale“ Volk in der Gestalt zu repräsentieren, die ihm die Verfassung gibt. Dies rechtfertigt den normativen Vorrang der Verfassungsordnung. Die Verfassungsgerichte haben die Aufgabe, dieses permanente Volk zu repräsentieren, in dem jedes Individuum insofern zählt, als seine Rechte garantiert sind, während im Namen des Mehrheitsprinzips häufig Entscheidungen gefällt werden, die entweder durch irgendwelche aktuellen Ereignisse oder die Privilegierung spezifischer Interessen beeinflusst sind. Die Macht aller ist hier definiert als die *Macht von jedermann* (das heißt all der Individuen, die ein Recht auf den Schutz ihrer Rechte haben).

Der zunehmende Einfluss dieser beiden Typen von Institutionen hat Wesen und Verhalten von Legislative und Exekutive verändert, wie es in der klassischen liberalen Demokratietheorie konzipiert worden war. Durch ihren Bedeutungszuwachs haben die unabhängigen Aufsichts- und Regulierungsbehörden sowie die Verfassungsgerichte die Grundzüge der Verständigung über die Demokratie verändert. Freilich handelt es sich bisher lediglich um eine faktische Veränderung, noch sind diese Institutionen nicht als neue politische Formen begriffen, denen eine spezifische Rolle in der demokratischen Ordnung zukommt. Sie könnten schließlich sowohl zu einer ungeahnten Vertiefung der Demokratien führen als auch zur Versteifung auf einen ängstlichen Liberalismus. Beispielsweise könnte die Rolle der Verfassungsgerichte – ganz nach traditionellem Verständnis – auf eine Stärkung des Rechts hinauslaufen, insoweit es die Volkssouveränität einzuhegen und zu begrenzen hat. Die hier anklingende Unterscheidung zwischen *government by will* und *government by constitution* reproduziert allerdings nur einen klassischen Topos des Liberalismus. Wer fragt, wie die Macht der Mehrheit einzuschränken sei, nimmt die alte Perspektive ein, unter der die Risiken einer „Tyrannei der Mehrheit“ angeprangert wurden, eine Perspektive, der sich im 19. Jahrhundert diejenigen anschlossen, die sich durch das Aufkommen des allgemeinen Wahlrechts bedroht wähnten. Doch kann man im Bedeutungszuwachs der Verfassungsgerichte auch einen Weg zur Reduzierung der Handlungsspielräume von Regierenden ausmachen, also eine Zunahme der sozialen Kontrolle der Repräsentanten. Eine Verfassung kann, so der bedeutende französische Publizist des 19. Jahrhunderts Edouard Laboulaye, aufgefasst werden als „Versicherung des Volkes gegen diejenigen, die seine Geschäfte führen, damit sie das ihnen übertragene Mandat nicht zu seinem Nachteil missbrauchen.“ Im Übrigen können auch auf die unabhängigen Aufsichts- und Regulierungsbehörden die entgegengesetzten Deutungen angewendet werden.

Festzuhalten bleibt, dass „autoritäre Demokratien“ (wie Russland, die Türkei oder sogar Polen und Ungarn), die man auch als populistisch bezeichnen könnte, die

Rolle dieser beiden Typen von Institution in aller Regel radikal zurückweisen. Sie sind demgegenüber die großen Verfechter einer reinen Mehrheitsdemokratie. Deshalb sind sie nicht nur für ihre Illiberalität zu kritisieren, sondern auch für ihre Demokratiedefizite, wobei das Problem darin besteht, dass viele Demokraten heute nicht auf der Höhe ihrer spontanen Kritik an der Demokratie sind.

Man kann schließlich unterstreichen, dass die Vorstellung einer *indirekten Demokratie*, wie ich sie definiert habe und die zu einer auf neuen Grundlagen basierenden *Mischverfassung* führt, brauchbarer ist als die klassische Unterscheidung der politischen Wissenschaft zwischen *Input-* und *Output-*Demokratie.

3. Die Betätigungsdemokratie jenseits der Genehmigungsdemokratie

Unsere Herrschaftsformen können zwar als demokratisch bezeichnet werden, doch werden wir nicht auf demokratische Weise regiert. Das ist die tiefe Kluft, aus der die gegenwärtige Ernüchterung und Ratlosigkeit herrührt. Um es deutlicher zu sagen: Unsere Herrschaftsformen gelten als demokratisch in dem Sinne, dass die Macht aus Urnengängen hervorgeht, die auf offen geführte Wahlkämpfe folgen, und dass wir in einem Rechtsstaat leben, der die individuellen Freiheiten anerkennt und schützt. Natürlich sind es unvollkommene Demokratien. Oft fühlen sich die Repräsentierten von ihren amtierenden Repräsentanten im Stich gelassen; ist der Augenblick der Wahl erst einmal verstrichen, stellt sich heraus, wie wenig souverän das Volk ist. Allerdings sollten diese Realitäten nicht über einen anderen, in seiner Besonderheit bislang kaum erkannten, Tatbestand hinwegtäuschen: das schlechte Regieren, das unseren Gesellschaften zusetzt. Da sich das politische Leben um Institutionen organisiert, die einen bestimmten Typus von Herrschaft festlegen, ist es faktisch immer auch Regierungshandeln, das heißt tägliche Verwaltung der öffentlichen Angelegenheiten, Beschluss- und Befehlsinstanz. Es ist der Ort einer Machtausübung, von der die Verfassung als der Exekutive spricht. Mit ihr haben die Bürger unmittelbar und täglich zu tun. Gleichzeitig hat sich das Kraftzentrum der Demokratie unmerklich verlagert. Während die Erwartungen lange Zeit vor allem auf eine positive Bestimmung der Verbindung zwischen Repräsentanten und Repräsentierten gerichtet waren, rückt nun auch das Verhältnis zwischen Regierenden und Regierten ins Blickfeld.

Für die Bürger bedeutet der Mangel an Demokratie, dass sie nicht gehört werden, dass sie zusehen müssen, wie Entscheidungen ohne Bürgerbeteiligung gefällt werden, dass Minister keine Verantwortung übernehmen, dass politische Führungskräfte ungestraft lügen, dass Korruption herrscht, dass die politische Klasse in einer Blase lebt und nicht genug Rechenschaft ablegt, das Verwaltungshandeln undurchsichtig bleibt.

Das Problem besteht darin, dass diese Dimension der Politik nie richtig durchdacht

wurde. Man hat die Demokratie stets als Herrschaftsform aufgefasst, aber selten als einen Modus des Regierens betrachtet, was auch daran abzulesen ist, dass die Worte „Herrschaft“ und „Regierung“ häufig fast synonym verwendet werden. Eine Unterscheidung, die angesichts der historisch ersten Gestalt demokratischer Herrschaft auch sekundär erscheinen konnte, dominierte im *parlamentarisch-repräsentativen* Modell doch die Legislative alle anderen Gewalten. Inzwischen ist aber die Exekutive zum Dreh- und Angelpunkt geworden, was die Herausbildung eines *präsidialen Regierungsmodells* der Demokratien nach sich zieht. Während sich früher alle Kritik an der Empfindung entzündete, schlecht repräsentiert zu werden, ist nun auf die Wahrnehmung zu reagieren, schlecht regiert zu werden.

Im Zeitalter einer dominierenden Exekutive liegt der Schlüssel zur Demokratie in den Möglichkeiten, die Exekutive durch die Gesellschaft zu kontrollieren. Das richtige Verhältnis zwischen Regierten und Regierenden ist zum wichtigsten Thema geworden. Das Problem besteht darin, dass sich die Antwort auf diese Forderung derzeit darauf beschränkt, das Oberhaupt der Exekutive zu wählen. So wird jedoch allenfalls eine Genehmigungsdemokratie installiert, eine Lizenz zum Regieren erteilt. Nicht mehr und nicht weniger. Aber das reicht nicht, wie bei den gewählten Verantwortungsträgern ersichtlich wird, die doch weit davon entfernt sind, sich wie Demokraten zu verhalten.

Zwar sind Bedingungen vorstellbar, unter denen Wahlen das Verhältnis zwischen Repräsentanten und Repräsentierten angemessen festlegen, doch für das Verhältnis zwischen Regierten und Regierenden stellt sich die Situation anders dar. Dieser Punkt ist entscheidend. Historisch bestand die Bestimmung eines Repräsentanten darin, im Prinzip entweder eine Identität zum Ausdruck zu bringen oder ein Mandat zu erteilen, wobei idealerweise beides durch Wahl bewerkstelligt werden konnte. Ihr wurde zugetraut, den Repräsentanten in der ihm eigenen Qualität und Funktionalität zu ermitteln und zwar auch als Repräsentierenden, das heißt mit Blick auf die Dauer seiner Aufgabe. Die Wahl eines Regierenden hingegen rechtfertigt lediglich dessen institutionelle Position, ohne ihm irgendeine besondere Qualität zuzuschreiben. Die „demokratische Performanz“ einer solchen Wahl ist, wie ich schon betont habe, in dieser Hinsicht derjenigen eines Repräsentanten unterlegen.

Daraus folgt die unbedingte Notwendigkeit, die Genehmigungsdemokratie zu einer *Betätigungsdemokratie* weiterzuentwickeln. Ihr Ziel wäre es, die von den Regierenden erwarteten Eigenschaften sowie die positiven Regeln festzulegen, die deren Beziehung zu den Regierten sinnvoll gestalten. Der Aufbau einer solchen Demokratie ist die entscheidende Aufgabe. Weil sie noch nicht existiert, kann die Wahl eines Regierungschefs einem illiberalen, wenn nicht gar diktatorischen Regime den Weg ebnen. Dafür bietet unsere Gegenwart eine Reihe von Beispielen, deren historischer Vorläufer der französische Cäsarismus des 19. Jahrhunderts war. Im 20. Jahrhundert waren die mörderischen und zerstörerischen Pathologien der Demokratie, mit den Totalitarismen, Pathologien der Repräsentation. Es handelte sich um Mächte, die behaupteten, die Unvollkommenheiten und strukturellen

Widersprüche des Repräsentationssystems überwunden zu haben, indem sie die Gesellschaft perfekt verkörperten. Sie rechtfertigten ihren Absolutismus durch die Gleichsetzung von Gesellschaft und organisierter politischer Macht. Diese alten Pathologien stellen auch heute noch Bedrohungen dar. Doch die neuen Pathologien des 21. Jahrhunderts sind anderer Natur. Sie ergeben sich aus der Beschränkung der regierenden Demokratie auf ein bloßes Genehmigungsverfahren oder auf Referenden, die eine rundum reduzierte Form des Gemeinwillens darstellen. Wenn der Präsidialismus an etwas krankt, dann an dieser Atrophie.

Man kann festhalten, dass die Vorstellung von einer *Betätigungsdemokratie* stärker und umfassender ist als die in der politischen Wissenschaft häufige Bezugnahme auf die Notwendigkeit, *demokratische Qualitäten* deutlicher in den Blick zu nehmen. In eine generelle Neudefinition des Begriffs der Demokratie selbst fließen solche Qualitäten, bei denen es auch um das Leistungsvermögen von Verwaltungen geht, nicht zwingend ein.

Eine solche Betätigungsdemokratie kann in zwei Richtungen entworfen werden. Einmal mit Blick auf Prinzipien, die das Verhältnis zwischen Herrschenden und Beherrschten regeln sollen. Hier sind meiner Ansicht nach drei Dinge von Belang: *Lesbarkeit* (was deutlich mehr bedeutet als nur Transparenz), *Verantwortlichkeit* und *Responsivität*. Diese Trias umreißt die Konturen einer *Aneignungsdemokratie*. Deren Aufbau würde den Bürgern erlauben, jene demokratischen Funktionen direkter auszuüben, die lange Zeit allein das Parlament an sich gerissen hatte. Zudem verdeutlichen Lesbarkeit, Verantwortlichkeit und Responsivität, dass Macht keine Sache, sondern eine Beziehung ist. Und die Charakteristika ebendieser Beziehung markieren den Unterschied zwischen Herrschaft und einer Situation der reinen Ausdifferenzierung von Funktionen, in der sich eine bürgerschaftliche Aneignung von Macht entfalten kann. Zum anderen mit Blick auf die persönlichen Eigenschaften, über die ein „guter Regierender“ verfügen müsste. Solche Qualitäten sollten nicht dazu dienen, ein idealisiertes Phantombild zu zeichnen, das alle erdenklichen Talente und Tugenden in sich vereint. Vielmehr wären Eigenschaften auszuwählen, die für die Schaffung eines Vertrauensverhältnisses zwischen Regierenden und Regierten notwendig sind. So könnte der Grundstein für eine *Vertrauensdemokratie* gelegt werden. Vertrauen stellt, wie bereits betont, eine der „unsichtbaren Institutionen“ dar, deren Vitalität im Zeitalter der Personalisierung von Demokratien entscheidende Bedeutung hat. Vorrangig geht es um zwei Eigenschaften: die Integrität und das Wahr-Sprechen (die Parrhesia, an deren Bedeutung für das antike Griechenland Michel Foucault erinnert hat).

Vertrauensdemokratie und Aneignungsdemokratie sind die Schlüssel zum Fortschritt der Demokratie im Zeitalter der präsidialen Regierungsform. Diese Voraussetzungen für gutes Regieren sollten aber nicht nur für die verschiedenen Instanzen der Exekutive gelten. Sie müssen sich auch auf die Gesamtheit der nicht gewählten Institutionen mit regulierender Funktion (die unabhängigen Behörden), die verschiedenen Ebenen der Justiz und den öffentlichen Dienst erstrecken. Denn es handelt sich um Personen und Institutionen, die Befehlsgewalt über andere

ausüben und damit zu den Regierungsorganen gehören.

Nachdem in der ersten demokratischen Revolution das allgemeine Wahlrecht errungen wurde, steht nun in der Tat eine zweite an. Sie wir uns in die post-elektorale Demokratie führen. Sie habe ich, worauf nur kurz hingewiesen sei, in ihren Grundzügen und in ihrer Institutionalisierung in meinem jüngsten Buch „Die gute Regierung“ beschrieben. Die zwischen den Wahlakten praktizierte Demokratie ist eine permanente Demokratie, die auf den Prinzipien beruhen soll, die ich gerade ausgeführt habe.

4. Von der Stimme zum Auge des Volkes

Die Stimme des Volkes war traditionell die der Wahlurnen. Sie kann sich auch anders artikulieren, etwa in Form von Petitionen oder Demonstrationen auf der Straße. Im Zeitalter der Betätigungsdemokratie kommt jedoch auch dem *Auge des Volkes* eine wichtige Rolle zu. Neben der Figur des Wahl-Bürgers gewinnt die des Kontroll-Bürgers zunehmende Bedeutung. Sie hat eine ganz eigene Geschichte. Seit den Anfängen der Französischen Revolution bot sich der Begriff der *Überwachung* an, um eine bestimmte Art der Ausübung von Volkssouveränität zu bezeichnen. So war damals in einer berühmten Zeitung zu lesen: „Freunde der Freiheit, eine ewig währende Überwachung möge uns vor den Gefahren bewahren, denen wir ausgesetzt wären, läge unser Schicksal ganz in den Händen unserer Minister.“ Die Wachsamkeit des Volkes galt als unabdingbar, um das Ideal einer Regierung lebendig werden zu lassen, die sich um das Gemeinwohl sorgt. Überwachung war ein Instrument, um die Funktionsstörungen der Macht zu begrenzen und Abhilfe zu schaffen gegen das, was ich die „demokratische Entropie“ (verstanden als eine Verschlechterung der Beziehung zwischen Gewählten und Wählern) genannt habe. Aus diesem Grund gehört das überwachende Auge des Volkes zu den großen Themen der revolutionären Ikonographie. Eine Art Misstrauen sollte zur aktiven demokratischen Tugend werden. Und die öffentliche Meinung fand sich zu einer spürbaren und tagtäglich wirksamen Gestalt des Volkes aufgewertet. „Das Wort ‚Volk‘ bleibt ein leerer Name, wenn es nicht die öffentliche Meinung bezeichnet“, erklärte ein einflussreicher zeitgenössischer Publizist. Ohne die Äußerungen dieser Öffentlichkeit, betonte er, „besitzt das Volk keinen Namen mehr und ist nichts als ein metaphysisches Wesen.“

Weil Überwachung aber mit der jakobinischen Schreckensherrschaft in Verbindung gebracht wurde, hat man den Begriff fallen gelassen. An die Stelle der Dualität von Vertrauen in die Wahlen und bürgerschaftlichem Misstrauen, auf die der Begriff stets Bezug nahm, trat am Ende die deutlich weniger ergiebige Unterscheidung zwischen direkter und repräsentativer Demokratie. Dass es sich hierbei um eine Verarmung des demokratischen Ideals handelt, ist mittlerweile offensichtlich. Geradezu emblematisch dafür ist der gegenwärtige Kult um das Referendum, verbunden mit der Illusion, in ihm bringe sich das Volk endgültig und total zur Geltung. Eine arithmetische Illusion, lässt sich das Volk doch nicht auf eine bloße

Mehrheit reduzieren, verstärkt durch eine prozedurale Illusion, lässt sich die Demokratie doch nicht auf isolierte Entscheidungsfindungen reduzieren, wobei diese Illusion allerdings den Entwurf einer gemeinsamen, immer wieder debattierten Geschichte impliziert. Aus diesem Grund verdient der Begriff der Überwachungsdemokratie mit der ihr eigenen Dauerhaftigkeit eine Wiederbelebung. Die verschiedenen Erscheinungsformen einer solchen Überwachungsdemokratie habe ich in meinem Buch „La Contre-démocratie“ zu skizzieren versucht. Dort habe ich zwischen einem *positiven Misstrauen*, das heißt einer bürgerschaftlichen Aktivität als Merkmal gelebter Demokratie, und einem *rein negativen Misstrauen* unterschieden, das alle Macht einer kategorischen Kritik unterwirft und die Regierenden ablehnt. Dieses Misstrauen gedeiht heute in sämtlichen Varianten populistischer Rhetorik.

III. Was heute auf dem Spiel steht

Das demokratische Ideal, so wie ich es erörtert habe, wird sich also nur weiterentwickeln, wenn sich die Demokratie in ihren Institutionen, ihren Verfahren, ihren Weisen, Gesellschaft darzustellen, verkompliziert. Umgekehrt sind es die Kräfte der Simplifizierung, die die Demokratie tendenziell korrumpieren, während sie behaupten, sie zu vervollkommen: Simplifizierung der Repräsentation durch Personenkult und vorgebliche Verkörperung, Simplifizierung der Ausübung von Souveränität durch die Sakralisierung von Referenden, Simplifizierung der Idee des Gemeinwillens durch die Allmacht faktischer Mehrheiten und die Zurückweisung anderer Ausdrucksformen gesellschaftlicher Allgemeinheit. Komplikation versus Simplifizierung, das ist der große Kampf unserer Tage. Wie er endet, hängt zum Teil von unserer Fähigkeit ab, die theoretischen Grundlagen dieser Auseinandersetzung zu klären. Das ist eine der großen Aufgaben gegenwärtiger Sozialwissenschaften. Mehr als je zuvor muss sich die Demokratie als Herrschaftsform begreifen, die niemals aufhört, sich selbst zu hinterfragen. Sie muss eine lebendige und herausfordernde Erfahrung bleiben, darf sich weder auf ein Modell versteifen noch auf eine Wut reduzieren.

Wenn die populistische Rhetorik heute überall auf der Welt ihre schädlichen Wirkungen freisetzt, indem sie in wirtschafts- und migrationspolitischer Hinsicht nationalen Protektionismus preist, bedroht sie in politischer Hinsicht die Demokratie. Daher müssen wir sowohl als Bürger wie als praktizierende Sozialwissenschaftler den Populismus intellektuell demontieren und zum Anbruch eines neuen demokratischen Zeitalters beitragen.

Aus dem Französischen von Emma Bovensiepen

Fußnoten

[1] Der Beitrag beruht auf der Preisrede, die der Autor bei der Entgegennahme des Bielefelder Wissenschaftspreises am 15. November 2016 gehalten hat.