

Pierre Rosanvallon

Die gute Regierung

Leseprobe

Hamburger
Edition

Zum Autor:

Pierre Rosanvallon ist Professor für Neuere und Neueste politische Geschichte am Collège de France und directeur de recherche an der École des hautes études en sciences sociales (EHESS). 2001 rief er den internationalen intellektuellen Workshop »La République des Idées« ins Leben, deren Vorsitzender er ist. Pierre Rosanvallon hat zahlreiche Schriften publiziert, die in 22 Sprachen übersetzt und in 26 Ländern herausgegeben wurden. 2016 wurde ihm der Bielefelder Wissenschaftspreis im Gedenken an Niklas Luhmann verliehen.

In der Hamburger Edition sind erschienen: *Demokratische Legitimität. Unparteilichkeit, Reflexivität, Nähe* (2010) und *Die Gesellschaft der Gleichen* (2013).

Pierre Rosanvallon

Die gute Regierung

Aus dem Französischen von
Michael Halfbrodt

Leseprobe

Hamburger Edition

Hamburger Edition HIS Verlagsges. mbH
Mittelweg 36
20148 Hamburg
www.hamburger-edition.de

© der deutschen Ausgabe 2016 by Hamburger Edition
Verlag des Hamburger Instituts für Sozialforschung
© der Originalausgabe 2015 by Éditions du Seuil
Titel der Originalausgabe: »Le bon gouvernement«

Umschlaggestaltung: Wilfried Gandras
Satz aus der Minion Pro bei Dörlemann Satz, Lemförde
Druck und Bindung: CPI books GmbH, Leck, Germany
Printed in Germany
ISBN 978-3-86854-301-8

1. Auflage September 2016

Inhaltsverzeichnis

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	33
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 »kopflösen« Macht	47
Eine nicht gewählte, kollegiale Macht	49
Bonaparte: Rückkehr eines Eigennamens und neues Regime	
des Willens	52
Das neue Zeitalter der Unpersönlichkeit	56
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	77
Die beiden Versuchungen	81
Das technokratische Ideal	82
Der Ausnahmezustand	89
Kontinuitäten und Brüche	96

II Die Präsidialisierung der Demokratien	99
Wegweisende Experimente: 1848 und Weimar	101
1848 in Frankreich oder der Triumph der Unbesonnenheit	101
Die Weimarer Verfassung	108
Max Weber und die plebiszitäre Demokratie	111
Das Laboratorium der Katastrophe	116
Von der gaullistischen Ausnahme zur allgemeinen Präsidialisierung	121
Die Vorbehalte der Nachkriegszeit	121
Eine amerikanische Ausnahme	125
Das gaullistische Moment	127
Die Verbreitung der Präsidentschaftswahlen	133
Die Personalisierung jenseits der Präsidialisierung	135
Unumgänglich und problematisch	139
Die demokratischen Gründe der Präsidialisierung	139
Die spezifischen Grenzen der Legitimation durch Wahlen	141
Präsidialismus und Neigung zum Illiberalismus	146
Über die »Unmöglichkeit, die Zeit zurückzudrehen«	149
Die Regulierung des Illiberalismus	151
Die Einhegung der Wahlen	151
Reparlamentarisierung der Demokratie?	155
Die neuen Wege der Unpersönlichkeit	160
III Die Aneignungsdemokratie	165
Das Verhältnis von Regierenden und Regierten	167
Die Ratio der Herrn	168
Das Zeitalter der Verführung und der Manipulation	173
Das Verhältnis von Regierten und Regierenden denken	176
Selbstverwaltung, Selbstregierung, Selbstinstitution	179
Die unmögliche Aufhebung der Äußerlichkeit	181
Herrschaft und Asymmetrie	187
Demokratie als Eigenschaft	190
Lesbarkeit	193
Das Auge des Parlaments auf die Regierung	194
Das Auge des Volkes auf seine Repräsentanten	198
Bentham und die Augen der Demokratie	204
Reich der Sichtbarkeit und Elend der Lesbarkeit	207
Die Dämonen der Intransparenz	212
Das Recht auf Wissen und die Institutionen der Lesbarkeit	216
Eine gewisse gesellschaftliche Vorliebe für Intransparenz?	224

Verantwortung	227
Eine englische Erfindung	228
Von der Banalisierung zum Versagen	234
Die politische Verantwortung neu begründen	239
Verantwortung als Rechenschaftspflicht	240
Verantwortung als Verpflichtung gegenüber der Zukunft	245
Reaktivität	251
Zuhören und regieren: Lektion in regressiver Geschichte	251
Polarisierung und Regression des staatsbürgerlichen Ausdrucks	258
Die verkümmerte Demokratie	265
Die Konfigurationen einer interaktiven Demokratie	267
IV Die Vertrauensdemokratie	271
Die Figuren des guten Regierenden	273
Der tugendhafte Fürst	273
Der reine Mandatsträger	277
Der <i>homme-peuple</i>	281
Der Politiker aus Berufung	286
Die Vertrauensperson	290
Wahrsprechen	293
Einige geschichtliche Elemente	294
Utopien und Verrat	300
Die Motive des Wahrsprechens	305
Die Schlachten des Wahrsprechens	309
Integrität	317
Die drei Transparenzen	319
Klärungsversuche	327
Die Institutionen der Integrität	330
Die Sanktionssysteme	333
Die zweite demokratische Revolution (Schluss)	341
Institutionen und Akteure der Betätigungsdemokratie	342
Funktionale Demokratie und Konkurrenzdemokratie	347
Einen positiven Bezug zur Zukunft wiederfinden	348
Bibliografie	351
Namensregister	373

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, die zugegebenermaßen reichlich unvollkommen sind. Die Repräsentierten fühlen sich häufig von ihren nominellen Repräsentanten im Stich gelassen, und das Volk empfindet sich, sind die Wahlen erst einmal vorüber, 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.¹ 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 De-

• • • • •

1 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.

mokratien. 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 Bedeutung 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 Wandels² 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 präsidentialen Handlungsspielraums zukommt. Die Erfordernisse der Terrorismus-

• • • • •

2 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).

bekämpfung, 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 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 ge-

lang –, 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 Systeme³ 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 Frankreichs⁴ 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.⁵ Diese seinerzeit

.....

- 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

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 empfundenem 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 Präsidialisierung 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 Präsidialisierung der Demokratien nur die Folge eines tiefer reichenden politischen Wandels ist: des Erstarkens der vollziehenden Gewalt. Denn darin liegt die Ursache der Präsidialisierung: *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.⁶ Daher die Tendenz zur Polarisierung und Personalisierung der vollziehenden Gewalt. Wenn auch die Präsidialisierung 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«

.....

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.

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

sprechen, um das Ernennungsverfahren der Premierminister im alten Europa zu charakterisieren.⁷ Es hat also sehr wohl ein globaler Wandel der Demokratien stattgefunden, unabhängig davon, wie dieser sich in den Verfassungen niederschlägt.

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

• • • • •
7 Vgl. Teil 2, Kapitel 2.

Rechts und Entstehung eines gesetzgebenden Volkes.⁸ Herrschaft des Rechts, weil Letzteres als Medium einer wesentlich nicht dominanten Macht verstanden wurde: der unpersönlichen 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

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

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 Thema.⁹ Obwohl in striktem Widerspruch zur klassischen Doktrin des Parlamentarismus, die auf dem Prinzip der Unabhängigkeit von Repräsentanten und Repräsentierten beruhte,¹⁰ 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.

• • • • •

- 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 unerbittlichen 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.

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 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 Problem-bereiche 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.¹¹ Und auch das Konzept der *partizipativen Demokratie* gehört im Wesentlichen dem gleichen Raum der Vervollkommnung/Überwin-

.....

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.

dung 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.

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.¹² 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,¹³ 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

• • • • •

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).

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 verleiht. Die »demokratische Leistungsfähigkeit« einer solchen Wahl ist insofern geringer als die der Wahl eines Repräsentanten.¹⁴

Daher in diesem Fall die zwingende Notwendigkeit, die Genehmigungsdemokratie um eine *Betätigungsdemokratie* zu erweitern. Letztere hat die Aufgabe, die von den Regierenden erwarteten Eigenschaften zu ermitteln sowie die organisatorischen Regeln ihres Umgangs mit den Regierten festzulegen. Die Errichtung einer solchen Demokratie ist das, worum es fortan im Wesentlichen geht. Und ihr Versagen stellt die Weichen dafür, dass die Wahl eines Exekutivoberhaupts in ein illiberales, wenn nicht in manchen Fällen diktatorisches Regime mündet. Unsere Gegenwart ist voller Beispiele dieser Art, die erstmals durch den französischen Cäsarismus des 19. Jahrhunderts veranschaulicht wurde. Die mörderischen und destruktiven Pathologien des 20. Jahrhunderts waren, neben den Totalitarismen, solche der Repräsentation. Es handelte sich um Mächte, die für sich in Anspruch nahmen, die strukturellen Aporien und Unzulänglichkeiten des Repräsentativsystems durch eine vollkommene Verkörperung der Gesellschaft überwunden zu haben, und ihren Absolutismus aufgrund dieser Deckungsgleichheit für legitim erachteten. Diese alten Pathologien existieren natürlich nach wie vor. Doch sind die neuen Pathologien des 21. Jahrhunderts von anderer Art. Sie resultieren nunmehr aus der Verkürzung der regierenden Demokratie auf ein bloßes Genehmigungsverfahren. Wenn es eine Krankheit des Präsidialismus gibt, dann ist es diese Atrophie.¹⁵

Es ist das Hauptanliegen dieses Buches, die Merkmale dieser Betätigungsdemokratie zu definieren. Sie umschreibt, wonach heute in vie-

- • • • •
- 14 Auch aufgrund der Tatsache, dass die Wahl von Repräsentanten stets eine plurale ist: Es wird eine *Versammlung* von Repräsentanten gewählt. Wir kommen auf diesen Punkt zurück.
- 15 Was manchen erlaubt, sich im Sinne einer positiven Provokation »gegen Wahlen« auszusprechen (vgl. Van Reybrouck, *Contre les Elections*).

len Bereichen der Zivilgesellschaft und in Aktivistenkreisen auf sehr allgemeine und unbestimmte Weise gesucht wird, mit dem Propagieren von Forderungen wie der nach *Transparenz*, dem Appell zum Aufbau einer *Internetdemokratie* bzw. der Bezugnahme auf das Konzept der *offenen Regierung*, um nur einige Schlagworte aufzugreifen, die derzeit allenthalben zu hören und zu lesen sind. Die vorliegende Studie beabsichtigt, diese Bestrebungen und Reflexionen zu ordnen, indem zwischen den von den Regierenden verlangten Eigenschaften und den organisatorischen Regeln im Umgang zwischen Regierenden und Regierten unterschieden wird. Sie bilden zusammengenommen die Prinzipien einer Betätigungsdemokratie als *guter Regierung*.

Dieses Werk unterteilt die Erforschung ihrer Grundelemente in zwei Rubriken. Zunächst das Verständnis der Prinzipien, die den Beziehungen von Regierenden und Regierten in einer Demokratie zugrunde liegen sollten. Derer werden drei angeführt: *Lesbarkeit*, *Verantwortlichkeit* und *Reaktivität* (ein Begriff, der noch am ehesten dem englischen *responsiveness* entspricht). Diese Prinzipien zeichnen die Umriss einer *Aneignungsdemokratie*. Ihre Implementierung würde es dem Bürger ermöglichen, auf direktere Weise die demokratischen Funktionen auszuüben, die die parlamentarische Macht lange für sich vereinnahmte. Sie tragen auch voll und ganz der Tatsache Rechnung, dass die Macht kein Ding, sondern eine Beziehung ist, und dass es folglich die Merkmale dieser Beziehung sind, die die Differenz zwischen einer Herrschaftssituation und einer rein funktionalen Unterscheidung ausmachen, innerhalb derer sich eine staatsbürgerliche Form von Machtaneignung vollziehen kann. Es folgt die Benennung der persönlichen Eigenschaften, die erforderlich sind, um ein »guter Regierender« zu sein – Eigenschaften, die nicht deshalb erfasst werden, um ein idealisiertes Phantombild zu zeichnen, als Summe aller Talente und aller Tugenden, sondern um eine präzisere Vorstellung von jenen Eigenschaften zu gewinnen, die notwendig sind, um ein Vertrauensverhältnis zwischen Regierenden und Regierten zu etablieren und so eine *Vertrauensdemokratie* zu begründen. Vertrauen gilt in diesem Sinne als eine jener »unsichtbaren Institutionen«, deren Vitalität im Zeitalter der personalisierten Demokratien von entscheidender Bedeutung ist. Wir werden unsere Untersuchung hauptsächlich auf zwei Eigenschaften konzentrieren: *Integrität* und *Wahrsprechen*.

Der Aufbau einer Vertrauensdemokratie und der einer Aneignungdemokratie sind die beiden Schlüssel des demokratischen Fortschritts im Zeitalter der präsidentialen Regierungsform. Diese Prinzipien der guten Regierung dürfen allerdings nicht allein auf die verschiedenen Instanzen der Exekutive beschränkt bleiben. Sie müssen sich auf den ganzen Komplex der nicht gewählten Institutionen mit regulativer Funktion (die unabhängigen Behörden), die verschiedenen Ebenen der Justiz und den gesamten öffentlichen Dienst erstrecken. Denn es handelt sich um Personen und Institutionen, die irgendeine Form von Befehlsgewalt über andere ausüben und damit zu den regierenden Organen gehören.

