

Dietmar von der Pfordten

Demokratisches Regieren und Repräsentieren

Abstract: The concept of democracy refers to a characteristic of governing or ruling. Consequently, the concept must first be analyzed in more detail in order to understand the specifics of democratic governance. Democratic governance requires that all members of the people govern with the goal of the common good and are the authors of the constitution. The idea of representation is only necessary to make democratic governance more specific. At least four concretizations of the idea of representation are possible: experience/performance/insight, authorization, representation of the individual interests of the represented and equality of characteristics of the representative and the represented. However, these four concretizations cannot be completely realized at the same time, but are in competition with each other. As a result of the investigation, three types of elements or conditions of democratic governance are distinguished: essential or conceptual, practically necessary and merely conducive elements/conditions.

Die allermeisten Staaten der Erde nehmen mittlerweile für sich in Anspruch, „demokratisch“ zu sein, selbst solche, welche in Demokratieindizes als autoritäre Regime charakterisiert werden wie China oder Nordkorea.¹ Wenn selbst Tyrannen das Prädikat „demokratisch“ zur Selbstbeschreibung ihrer Herrschaft verwenden wollen, so zeigt dies die Durchsetzung der Idee der Demokratie als allgemeinem Ideal. Was ist der Grund? Die naheliegende Antwort lautet: Die Idee der Demokratie ist aus prinzipiellen Gründen überzeugender als andere Ideen zur Gestaltung politischer Herrschaft. Wie die Vielzahl an nach wie vor bestehenden Diktaturen deutlich macht, führt die superiore Überzeugungskraft der Idee der Demokratie aber nicht automatisch oder auch nur wahrscheinlich zu ihrer praktischen Realisierung. Eine derartige Realisierung gelingt nur, sobald mannigfache Macht-, Geld-,

1 Manche besonders undemokratische Diktaturen behaupten die demokratische Verfasstheit in ihrem Namen sogar dreifach, etwa die sogenannte „Democratic People’s Republik of Korea (DPRK)“. Die neue Taliban-Regierung Afghanistans bezeichnet ihren Staat allerdings als „Islamisches Emirat“. Und Saudi-Arabien nennt sich ein „Königreich“. Vgl. für die Einschätzung der tatsächlichen Lage der Demokratie in den genannten Staaten die verschiedenen Demokratieindizes Freedom House (2022); Economist Intelligence Unit (2021); Polity (2014); Forschungsprojekt Demokratiematrix (2020).

Clan-, sowie Religionsinteressen usw. von Diktatoren und Oligarchen überwunden werden.

Die Idee der Demokratie impliziert die Forderung nach ihrer Realisierung. Aber worauf bezieht sich diese Realisierungsforderung in der außergeistigen Wirklichkeit? Um das zu verstehen, ist es am besten, mit einer Analyse des Wortes und Begriffes „Demokratie“ zu beginnen. Wie die deutsche neigt auch die altgriechische Sprache zu Substantivierungen, sodass nicht selten außer Dingen oder Individuen auch Eigenschaften und Relationen durch Substantive bezeichnet werden. Ein solcher Fall ist das altgriechische Substantiv „δημοκρατία“ (dt.: „Demokratie“), welches die meisten neueren Sprachen übernommen haben. Trotz seiner sprachlichen Gestalt als Substantiv beziehen sich Wort und Begriff nicht auf ein Ding oder Individuum, sondern – von der Bedeutung als Idee oder Ideal abgesehen – in der außergeistigen Wirklichkeit auf eine *Eigenschaft*. Dann stellt sich die Frage: Eigenschaft wovon? Das Wort lässt keinen Zweifel: vom *Handeln von Personen* in und für Gemeinschaften, genauer dem „kratein“, dem „gubernare“, oder auf Englisch dem „govern“, auf Deutsch dem „Regieren“, „Herrschen“, „Führen“ in einem gemeinschaftsbezogenen Sinn. In seiner berühmten Gettysburg-Rede spricht Abraham Lincoln etwa von „government“ (Lincoln 1953, 17–23).² Demokratie ist also jenseits ihres Status als Idee in ihrer außergeistigen Realisierung eine bestimmte *Eigenschaft regierenden Handelns in und für Gemeinschaften*, sodass man zur Verdeutlichung der Realität am besten von „demokratischem Regieren“ sprechen sollte.

Wer die Eigenschaft des Regierens, ein demokratisches und nicht ein tyrannisches oder oligarchisches zu sein, besser verstehen will, der muss sich somit zunächst fragen: Was ist eigentlich dieses menschliche Handeln, des *krateins*, des *gubernare*, des *govern*, des *Regierens*, *Herrschens*, *Führens* in und für Gemeinschaften?³ Dies wird in einem ersten Abschnitt untersucht. In einem zweiten Abschnitt wird die *individuelle Selbstbestimmung* als säkularer Ausgangspunkt einer gelungenen Rechtfertigung politischer Herrschaft begründet. In einem dritten Abschnitt wird erklärt, warum es sich bei der Demokratie um die *beste Form des Regierens handelt*. In einem vierten Abschnitt wird die Frage beantwortet, welche Rolle die Vorstellung des *Repräsentierens* für das Regieren spielt. Schließlich werden in einem fünften Abschnitt die spezifischen Eigenschaften demokratischen Regierens herausgearbeitet, wobei es wichtig ist, drei divergente Typen von *Anforderungen* bzw. „Konstituentien“ zu unterscheiden: *essenziell-begrifflich notwendige*, *faktisch notwendige* und *faktisch förderliche*. Die Frage, was demokratisches

² In Gilberts Version der Rede ist auch von „governments“ im Plural die Rede, was jedoch vermutlich einem Übertragungsirrtum geschuldet ist (Lincoln 1953, 21, Fn. 24).

³ Vgl. zum Übergang von einer nomistischen zu einer kratistischen Basis im Denken der griechischen Poleis Meier (1970, 35–36).

Regieren ist, wird also mit einer Systematisierung der essenziell-begrifflichen, faktischen und förderlichen Bedingungen demokratischen Regierens zu beantworten versucht.

1 Was ist Regieren bzw. Herrschen?

Regieren ist ein *individuelles* oder *kollektives personales Handeln*, das in seiner Normalform als zwischen zwei extremen Handlungsformen liegend verstanden werden muss: Es ist nicht nur physischer Zwang und Befehl, obwohl die Regierenden gelegentlich zu derartigen Mitteln bzw. Ausdrucksformen greifen (müssen). Es ist aber auch nicht nur gemeinsames und gleichberechtigtes kollektives Handeln und Entscheiden aller Beteiligten, obwohl es auch in dieser Form vorkommen kann und in ihr dem demokratischen Ideal am nächsten käme. Ein Beispiel für das erste Extrem wären Zwang und Befehl des Bankräubers gegenüber der Geisel, ein Beispiel für das zweite Extrem die gemeinsame und gleichberechtigte Planung und Durchführung einer Wanderung durch mehrere Personen. Ein politisches Beispiel für das erste Extrem wäre der auf den Freilassungsbefehl folgende Rettungsschuss des Polizisten auf den Geiselnnehmer, ein politisches Beispiel für das zweite Extrem die einstimmige Entscheidung aller Bürgerinnen und Bürger in einer Kleinstgemeinde über die Errichtung eines kommunalen Bauwerks (also eine Idealform dessen, was man „town hall meeting“ nennt, wobei dabei nicht alle anwesend sein müssen und es auch faktisch regelmäßig nicht sind).

Die zweite Extremform der gemeinsamen, gleichberechtigten Teilnahme an kollektivem Handeln und Entscheiden entspricht am besten dem grundlegenden Wunsch der Menschen nach einer gewissen Kompensation für die Einschränkung ihrer *individuellen Selbstbestimmung*, welche sie durch jedes kollektive Handeln zwangsläufig hinnehmen müssen. Es hat aber viele gravierende Effektivitäts- und Effizienz Nachteile, von denen hier nur einige wesentliche erwähnt werden sollen: (1) Das Zustandekommen einer Entscheidung ist nicht gesichert, weil eine Einigung jederzeit an der faktischen Vetoposition jedes Beteiligten scheitern kann. (2) Jeder Versuch, eine Übereinstimmung aller zu erzielen, bedarf der Diskussion, sodass eine rasche Einigung regelmäßig unmöglich sein wird, welche aber in einer Notlage notwendig sein kann, etwa im Falle militärischer Entscheidungen. (3) Komplexere Entscheidungsaufgaben können nicht effizient bearbeitet werden, weil dies nur durch zentralisierte Entscheidungsstrukturen mit Delegation möglich ist. (4) Eine herausragende soziale oder funktionale Kompetenz einzelner Teilnehmer ist häufig nicht in einem höchsten oder auch nur hohen Maße für die Gruppe einsetzbar.

Man kann dieses gemeinsame, gleichberechtigte Handeln aller also nicht als die Normalform des wirklich stattfindenden Regierens ansehen, sondern muss nach

einem Verständnis von diesem suchen, das alle Formen, das heißt die gemäßigte Normalform und die beiden Extremformen, also die vollständig autoritäre von Befehl und Zwang sowie die vollständig selbstbestimmt-egalitäre von gleicher Beteiligung und Einstimmigkeit umfasst.

Max Weber hat Herrschaft in einem weiteren Sinn als die „Chance“ definiert, für einen „Befehl bestimmten Inhalts bei angebbaren Personen Gehorsam zu finden“ (Weber 1985, 28, 122). Aber diese Definition nimmt eine bloße Möglichkeit oder Wahrscheinlichkeit zur Grundlage, obwohl nicht nur eine Möglichkeit, sondern eine *Wirklichkeit* für das Regieren charakteristisch ist. Sie reduziert Herrschaft auf Befehl und Zwang und macht darüber hinaus alles von einer bestimmten, erwartbaren Gehorsamswirkung des Befehls abhängig. Sie mag deshalb als soziologische Folgenbeschreibung mancher Formen des Regierens befriedigen, genügt aber nicht zur Erfassung der spezifischen Natur des realen Phänomens des Regierens.

Auch die Unterscheidung zwischen *strategischem* und *kommunikativem Handeln* zwar ist für das Verständnis vieler sozialer Handlungen sinnvoll (vgl. Habermas 1988, 129–132, 141–151). Für die Einsicht in das Regieren kann sie aber nicht zu einer letzten Lösung zu führen, weil das Regieren häufig auch *benevolent* und nicht nur *eigenorientiert* sowie von einer grundsätzlichen Zustimmung der Regierten getragen sein wird. Das Zusammenspiel von abstraktem Einverständnis der Regierten mit konkreten Entscheidungen ohne jeweiliges Einverständnis kann nicht adäquat erfasst werden. Die große Mehrheit der Bürger ist etwa mit der polizeilichen Regulierung und Kontrolle des Verkehrs in abstracto einverstanden, wird aber im Fall einer an sie selbst gerichteten Anordnung der Polizei vielleicht opponieren.

Es gibt insbesondere in den Sozialwissenschaften seit einigen Jahrzehnten eine intensive Diskussion um den Begriff „Governance“, welcher genau auf diesen Mittelbereich zwischen Befehl und selbstbestimmt-egalitärem Regieren zielt (vgl. Möltgen-Sicking/Winter 2019, 3–5). Auf diese Diskussion kann hier aber nur hingewiesen werden.

Zur Aufklärung des Begriffs des politischen Regierens ist es notwendig, wenigstens die folgenden vier Stufen der Begriffskonkretisierung zu unterscheiden. Man muss bei abstrakteren Begriffen beginnen, um dann zum konkreteren Begriff und damit einem vertieften Verständnis des Regierens überzugehen. Nur so kann man den konkreteren Begriff des politischen Regierens und damit das reale Phänomen präzise sowie umfassend und nicht nur in einer oberflächlichen Art und Weise verstehen.

(1) Das *Beherrschen, Steuern, Führen, jeweils im weitesten Sinn* (ἀγειν/ἐλαύνειν, *ducere/agere/regere, to master/control i. w. S.*) besteht im *Verhalten des Veränderns* oder *Erhaltens* eines sich verändernden Objekts durch ein Subjekt. Es ist z. B. möglich, ein Auto oder Flugzeug zu beherrschen, d. h. zu steuern bzw. zu führen, wobei die individuelle Befähigung dann etwa durch den „Führerschein“ bestätigt

wird. Das *Objekt* des *Beherrschens* bzw. Steuerns kann also auch ein nichtsubjekthaftes Ding sein, vorausgesetzt es verändert sich, wobei die Veränderung auch durch das Beherrschen zustande kommen kann, aber nicht zustande kommen muss.

Nur *Subjekte* können in diesem weitesten Sinn etwas beherrschen bzw. steuern. *Subjekt* ist ein *Etwas mit einem Vermögen zur geistigen Gerichtetheit*. Etwas beherrschen kann somit nur ein *geistiges Wesen* oder ein *Kollektiv solcher Wesen, welche ein individuelles oder kollektives Subjekt bilden*, nicht aber z. B. eine Pflanze, ein Stein oder ein Berg. Als Wesen, welches etwas beherrscht, kommt also nicht nur der Mensch infrage, sondern auch andere geistige Wesen wie höhere Tiere, Außerirdische oder Gott. Denkbar ist auch eine Vielheit oder Gesamtheit von Subjekten, etwa eine Gruppe von Menschen.

(2) Das *Leiten*, *Steuern i. e. S.*, *Führen i. e. S.*, *Lenken i. e. S.*, *Dirigieren* (ἀγειν/ἡγεῖσθαι, *ducere/agere/regere*, *to lead/direct/head*) ist das *geistige Beherrschen i. w. S.* gegenüber *Subjekten, welches deren Verhalten bewirkt*. Primär ist also das *Beherrschen i. w. S.* eines *Objekts*, wie es im vorigen Abschnitt dargestellt wurde, sekundär sind die *Subjekthaftigkeit* des beeinflussten Objekts und der *geistige Charakter* dieser Beeinflussung. Dazu kommt, dass das Beeinflussen ein *Verhalten* bei diesem anderen Subjekt *bewirkt*. Die geistige Beeinflussung kann auch mit einem körperlichen Bewirken verbunden sein, aber Grundlage muss das *geistige Beeinflussen* bleiben, welches ein Verhalten des beeinflussten Subjekts zumindest teilweise hervorbringt. Ansonsten handelt es sich um einfaches Beherrschen i. w. S. Wer etwa eine andere Person einfach wegstößt, der beherrscht sie zwar körperlich, aber er leitet sie nicht geistig.

Gegenüber Subjekten mit einem Willen kann das *Leiten mit, ohne oder gegen deren Willen* stattfinden. *Mit dem Willen* des Beherrschten geschieht das *Leiten* etwa, wenn der Bergwanderer sich den Entscheidungen der Bergführerin anvertraut, *ohne einen Willen* des Beherrschten, wenn die Nachrichtensendung beim Zuschauer eine bestimmte Wertung hervorruft, ohne dass dieser es überhaupt merkt, *gegen einen Willen*, wenn der Bankräuber der Geisel einen Befehl erteilt.

Eine bloße Ordnung, Struktur oder Ideologie kann dagegen mangels Subjektcharakter nicht führen bzw. herrschen. Wird etwa von der „Herrschaft des Kapitals“ gesprochen (Marx 1968, 487–488), so kann z. B. die Herrschaft der Kapitalisten bzw. marktwirtschaftlich Handelnden, also der Unternehmer, Bankiers und Finanzmarktakteure gemeint sein oder die Herrschaft von Politikern in einem marktwirtschaftlich verfassten Staat. Das Kapital im Sinne von bloßen Produktionsverhältnissen, Produktionsmitteln oder Finanzierungsinstrumenten kann dagegen nicht im eigentlichen Sinn herrschen. In gleicher Art ist die Redeweise, dass jemand von einer „Obsession beherrscht“ wird, nur eine metaphorische – zumin-

dest, sofern man nicht an die wirkliche Beherrschung einer Person durch Dämonen glaubt (was allerdings die Grundlage von Exorzismen war und ist).

(3) Das *Herrschen in einem engeren, gemeinschaftsbezogenen Sinn, Regieren* i. w. S. (*ἀρχή* i. e. S./*κράτος* i. e. S., *gubernare/regere/imperare* i. e. S./*regimen/imperium/dominium* i. e. S./*potestas, governance/government/reign* i. e. S.) ist das *Leiten* bzw. *Führen* im engeren Sinn gegenüber einer *Gemeinschaft*. Das geleitete Subjekt ist in diesem Fall also eine *Gemeinschaft* von Subjekten. In diesem Sinn kann auch ein höheres Tier herrschen. So kann etwa der Alpha-Affe die Affenhorde auch in diesem engeren Sinn beherrschen.

Die *Gemeinschaft im weitesten Sinn* ist ein *Ganzes aus Subjekten, welche sich im Gegensatz zu bloßen Ansammlungen geistig als Teil dieses Ganzen erfassen*. Das Leiten einer Gemeinschaft beinhaltet immer auch das Leiten der Mitglieder dieser Gemeinschaft in ihrem Verhalten. Es stellt eine wesentliche soziale Kompetenz dar, welche Subjekte in Gemeinschaften im Laufe ihres Lebens mehr oder minder gut erlernen.

(4) Das *Regieren, politische Herrschen, die politische Herrschaft* (*ἀρχή* i. engsten S./*κράτος* i. engsten S., *regnare/civitatem regere, political governance/political government/reign* i. engsten S.) ist das *Regieren* einer *politischen Gemeinschaft*. Primär ist also das *Regieren* bzw. *Herrschen in einem engeren, gemeinschaftsbezogenen Sinn*, sekundär ist die *politische Gemeinschaft* als Bezugsobjekt.

Das politische Regieren erfordert eine *politische Gemeinschaft*, welcher die Regierenden und Regierten angehören. Eine politische Gemeinschaft besteht nur zwischen Personen, also Menschen oder anderen höheren geistigen Wesen. *Politische Gemeinschaft* ist diejenige *Gemeinschaft*, welche die *Möglichkeit* der *Letztentscheidung* für sich erfolgreich *beansprucht*, sei dies auch sachlich begrenzt, wie etwa bei einer Gemeinde für die örtlichen Angelegenheiten.

Das *politische Regieren* von Gemeinschaften wie Staaten oder auch nur Städten weist einzelne weitere Eigenheiten auf: Es erfolgt gegenüber einer relativ großen und zugleich dauerhaften Gemeinschaft mit Minderjährigen und sonstigen geistig nicht entscheidungsfähigen Mitgliedern sowie unter einem kontinuierlichen Mitgliederwechsel durch Geburt, Einwanderung, Auswanderung, Tod usw. Das bedeutet, dass eine vollständig gemeinsame und gleichberechtigte Kollektiventscheidung über alle Angelegenheiten faktisch ausgeschlossen ist. Selbst die antiken Polis-Demokratien, etwa die attische, kannten neben Beschlüssen der Volksversammlung, bei welcher auch nur ein Teil der Bürger stimmberechtigt (Frauen, Metöken und Sklaven nicht) und davon wiederum nur ein Teil tatsächlich anwesend war, verschiedene Typen von Regierungsämtern: Archonten, Strategen, Leiter der Volksversammlung usw. Darüber hinaus gilt: Jeder wächst erst einmal in einer solchen politischen Gemeinschaft auf, ohne sie sich ausgesucht zu haben. Es kann also faktisch-sozial kein politisches Regieren geben, das vollständig der oben erwähnten

Ideal- bzw. Extremform der gemeinsamen, gleichberechtigten Einstimmigkeit aller Betroffenen entspricht.

2 Individuelle Selbstbestimmung – Selbstbestimmung im Kollektiv

Mit Locke, Rousseau, Kant und anderen Theoretikern der Neuzeit und Gegenwart muss man die *individuelle Selbstbestimmung* bzw. *Freiheit* als zentrale Triebfeder und zugleich Legitimation unseres Handelns ansehen. Sie zeigt sich etwa in der individuellen Freiheit bei Locke (1988, 284, 334) und Rousseau (1977, I. Buch, 4. Kap., 11), oder etwa in der zweiten und dritten Formel des kategorischen Imperativs bei Kant (1911, 429, 439).⁴ *Selbstbestimmung* ist die intentionale Bestimmung des eigenen Verhaltens eines geistigen Etwas, die ein durch Freiheit eröffnetes Vermögen verwirklicht. Die Selbstbestimmung ist als intentionale Bestimmung des eigenen Verhaltens eindeutig von den wie immer bestehenden oder zustande gekommenen individuellen oder kollektiven Handlungsmöglichkeiten zu unterscheiden. Diese individuelle Selbstbestimmung prägt sich in Aktivitäten und Handlungen aus, von denen einige individuell sein können, etwa das Nachdenken über ein Problem sowie das Hören von Musik mittels eines schalldichten Kopfhörers, oder in verschiedenen Graden sozial, etwa das Anblicken eines anderen Menschen, das Ansprechen dieses Menschen, bis hin zu gemeinsamem Handeln, etwa dem gemeinsamen Singen eines Liedes. Wesentlich ist, dass in dieser Abfolge zunehmender Sozialität die individuelle Selbstbestimmung zwar nicht ganz verschwindet, aber immer weiter eingeschränkt wird, mögen sich auch die tatsächlichen Handlungsmöglichkeiten erweitern. Gegenüber der Freiheit beim Hören von Musik mit einem schalldichten Kopfhörer ist man schon beim Anblicken und noch mehr beim Ansprechen eines anderen Menschen nicht mehr ganz so selbstbestimmt. Und noch weniger selbstbestimmt ist man beim gemeinsamen Handeln, z. B. beim gemeinsamen Singen eines Liedes, auch wenn erst diese Partizipation an der Gemeinschaftshandlung für den Einzelnen die kollektive Handlungsoption des gemeinschaftlichen Singens eröffnet. Die Entscheidung für ein gemeinsames Handeln und die Durchführung dieses gemeinsamen Handelns bedeutet schon eine signifikante Einschränkung der individuellen Selbstbestimmung. Jeder kennt die folgende Erfahrung: Sich individuell für ein Theaterstück oder einen Film zu entscheiden, ist einfach und impliziert keine Einschränkung der individuellen Selbstbestimmung. In der Gruppe kann die Entscheidung und Durchführung dagegen viel schwieriger

4 Vgl. für einen philosophiegeschichtlichen Überblick Schneewind (1998).

werden und die individuelle Selbstbestimmung ist signifikant reduziert, auch wenn man nur durch die kollektive Handlung die Handlungsoption des gemeinsamen Theater- oder Filmbesuchs erwirbt. Man benötigt einen Mechanismus der Kooperations- und damit Einheitsbildung, z. B. die *Einstimmigkeit*, mit der Folge der Unterwerfung unter die Vetoposition jedes Einzelnen, was das Scheitern des gemeinsamen Handelns nicht ausschließt, oder etwa die *Mehrheitsentscheidung*, was im Extremfall dazu führen kann, dass man zur Ermöglichung des Gruppenhandelns eine Aktivität ausführen muss, die man eigentlich gar nicht präferiert, vielleicht sogar als Mittel zur Realisierung eines Gruppenhandelns oder Handlungsergebnisses, das man nicht will. Die Möglichkeit zur Verhinderung der Gemeinschaftsentscheidung für alle durch ein Veto oder die Unterwerfung unter das Mehrheitsprinzip mit der Folge der Minderheitenposition und der Frustration der eigenen inhaltlichen Wünsche und Interessen sind also die gleichermaßen nicht vollständig befriedigenden Alternativen, welche jeder von uns von klein auf in der Familie lernt. Und sie prägen jede politische Gemeinschaft und jedes politische Handeln fundamental.

Die individuelle Selbstbestimmung ist somit in jeder Gruppe immer notwendig eine modifizierte, in vielen Hinsichten beschränkte, oft um der erweiterten Handlungsziele willen in Kauf genommene. Man akzeptiert sie häufig nur, weil man in der Gruppe Aktivitäten durchführen und Ergebnisse erreichen kann, die allein unmöglich oder zumindest weniger befriedigend sind, etwa einen Choral singen oder eine Teamsportart betreiben. Jedenfalls gilt, dass es beim Handeln in einer Gruppe schon aus begrifflichen Gründen keine vollständige individuelle Selbstbestimmung wie beim individuellen Handeln geben kann, was zur Folge hat, dass alles Gruppenhandeln rechtfertigungsbedürftig ist, sofern man mit dem normativen Individualismus die individuelle Selbstbestimmung als einzige letzte Rechtfertigungsquelle kollektiven Handelns ansieht (von der Pfordten 2011, 305–316; 2010, 23–49; von der Pfordten/Kähler 2014). Die Theorie des *Anarchismus* baut insofern auf der richtigen Einsicht der für jedes Gruppenhandeln notwendigen Einschränkung der individuellen Selbstbestimmung auf. Sie zieht daraus aber die falsche Konsequenz, auf alles Regieren verzichten zu wollen, weil sie die Vorteilhaftigkeit und für manche Sachentscheidungen Notwendigkeit gemeinsamen Handelns für jeden Einzelnen unterschätzt. Eine erste, richtige Lösung wäre dagegen diejenige, alles Regieren ausschließlich in der Extremform des vollständigen, das heißt permanenten gemeinsamen Handelns mit Vetoposition jeder und jedes Einzelnen auszugestalten. Man kann dies die „urdemokratischen Gestaltung“ oder die „Urform der Selbstbestimmung im Kollektiv“ nennen. Allerdings sollte man sich vor Rousseaus Illusion hüten, dass damit der Verlust an individueller Selbstbestimmung vollständig kompensiert oder die Selbstbestimmung vielleicht sogar gesteigert werden könnte, eine Illusion, welche sich in seiner Behauptung manifestiert, man

gewinne in der politischen Gemeinschaft für „alles, was man verliere“ Ersatz.⁵ Erweitert werden die Handlungsmöglichkeiten, aber die individuelle Selbstbestimmung wird in jedem Fall eingeschränkt. Der einheitliche *volonté generale* ist nur eine Illusion, und diese Illusion ist sogar undemokratisch, wenn sie von dem *volonte de tous* abgekoppelt wird, wie es Rousseau vorschlägt (Rousseau 1977, IV. Buch, 1. Kap., 29–31, 2. Kap., 21–26). Darüber hinaus werden durch die Limitation auf den Gemeinwillen unsere mentalen Fähigkeiten und Bedürfnisse, die auch Erkennen und Fühlen gegenüber gemeinsamem Handeln umfassen, auf das Wollen beschränkt. Man muss sich vielmehr klarmachen, dass selbst die urdemokratische Gestaltung gegenüber der individuellen Selbstbestimmung bezüglich individueller Handlungen defizitär ist. Beim gemeinsamen Singen eines Liedes ist man notwendig weniger selbstbestimmt als beim individuellen Singen, mag etwa der Choral auch nur gemeinsam möglich sein. Man muss strikt zwischen der Freiheitsausübung der Selbstbestimmung im Handeln und den tatsächlichen Handlungsmöglichkeiten unterscheiden. Das heißt nicht, dass man gemeinschaftliches Handeln nicht notwendig braucht und in vielfältiger Weise anstreben sollte – aber ohne Illusionen und Mystifizierung.

Darüber hinaus wird man einsehen müssen, dass selbst diese im Hinblick auf die individuelle Selbstbestimmung niemals vollständig kompensationsfähige urdemokratische Gestaltung des Regierens regelmäßig mit den oben unter 1. erwähnten gravierenden Defiziten der *Ineffektivität und Ineffizienz* verbunden ist. Wegen dieser gravierenden Defizite wird in fast allen politischen Entscheidungen selbst von diesem, aus der Perspektive der individuellen Selbstbestimmung bereits relativ unbefriedigenden Handlungsmodell abgewichen. Bei einer schwierigen Bergtour kann in sicherheitsrelevanten Fragen keine längere Beratung mit Einstimmigkeitserfordernis stattfinden. Man wird zum Mehrheitsprinzip übergehen, der oder dem Erfahrensten die Leitung übertragen oder sich sogar einer Bergführerin oder einem Bergführer anvertrauen. Eine Leitung ist insbesondere bei größeren Teilnehmerzahlen unvermeidbar, bei denen eine gemeinsame, gleichberechtigte Entscheidung und Durchführung wegen der Zeitknappheit und der Notwendigkeit einer Lösung praktisch unmöglich ist. Zur Erreichung der eben erwähnten Effektivitäts- und Effizienzziele wird der Verzicht auf die gleichmäßige und gleichberechtigte Selbstbestimmung aller Teilnehmer vielfach und ständig in Kauf genommen, etwa bei kollektiven Arbeits- und Herstellungsprozessen, Verwaltungsentscheidungen, Parlamentsabstimmungen, Lehrveranstaltungen, Mannschaftsspie-

5 „Schließlich gibt sich jeder, da er sich allen gibt, niemandem, und da kein Mitglied existiert, über das man nicht das gleiche Recht erwirbt, das man ihm über sich einräumt, gewinnt man den Gegenwert für alles, was man aufgibt, und mehr Kraft, um zu bewahren, was man hat“ (Rousseau 1977, I. Buch, 6. Kap., 18).

len, militärischen Entscheidungen unter Zeitdruck usw. Das Sportteam kann nicht ohne einen Trainer auskommen, die Theatergruppe nicht ohne einen Regisseur, wollen sie Erfolg haben. Und im Verhältnis zwischen Eltern und Kindern ist eine solche Leitung, die man *Erziehung* nennt, wegen der anfänglichen Hilflosigkeit der Kinder naturgegeben. Nur Ausmaß und Form können so ausgestaltet werden, dass sie die Selbstbestimmung mehr oder weniger wahren.

Man kann verallgemeinern: In Gemeinschaften, die eine gewisse Anzahl von Mitgliedern umfassen oder komplexere Projekte realisieren sollen, ist selbst ein von der Warte der individuellen Selbstbestimmung unbefriedigendes egalitär-konsensuelles Handeln und Entscheiden, also die ursprüngliche demokratische Gestaltung des Regierens, regelmäßig ineffektiv oder zumindest ineffizient. Erforderlich ist folglich fast immer die mittlere Normalform des Regierens, nicht die urdemokratische Extremform. Auch die „townhall-meetings“ erreichen mit beschränkter Teilnehmerzahl und beschränkter Redezeit keinesfalls das Ideal der urdemokratischen Gestaltung. Und selbst in dieser reduzierten Form haben sie nicht die erhoffte breite Beteiligung gefunden (Dahl 2020, 105–118).

Der partielle Verzicht auf die individuelle Selbstbestimmung durch Regieren des Kollektivs wird zur Erreichung der erwähnten Effektivitäts- und Effizienzziele in Kauf genommen, wenn und weil regelmäßig wenigstens zwei Gesichtspunkte die Leitung bzw. Führung begrenzen: Das Leiten bzw. Führen ist erstens *zeitlich, räumlich und inhaltlich limitiert*. Es ist nur während der fraglichen Aktivität und nur für diese Aktivität legitimiert, nicht aber für weitergehende Entscheidungen. Wer eine Bergtour macht, akzeptiert etwa die Leitungsentscheidung der oder des Erfahrensten beim Wandern, nicht aber in der Hütte hinsichtlich privaten Verhaltens, etwa der Essensauswahl. Und die Leitung ist zweitens dadurch limitiert, dass sie von den Teilnehmern *freiwillig ausgewählt* oder zumindest implizit *akzeptiert* wird.

Das bedeutet: Die Einschränkung der individuellen Selbstbestimmung ist schon im Falle kollektiven Handelns und damit jedes politischen Herrschens immer notwendig. Bei keinem kollektiven Handeln kann sie verhindert werden. Und man kann sie bei einer Herrschaft in größeren Gruppen nicht einmal in ein gemeinsames und gleichberechtigtes kollektives Handeln und Entscheiden, also die urdemokratische Gestaltung überführen.

Der Übergang von der urdemokratischen Gestaltung zu einer Gemeinschaftsentscheidung mit Mehrheit setzt die grundsätzliche Metazustimmung der Bürger voraus, da ihre Selbstbestimmung noch weiter eingeschränkt wird. Dies ist der gemeinsame Grundgedanke aller vertragstheoretischen Rechtfertigungsmodelle von der Antike über Grotius, Hobbes, Locke, Rousseau bis zu Kant (vgl. zur Antike Sprute 1990). Und da diese Metazustimmung in großen politischen Gemeinschaften mit Minderjährigen und nicht geistig einwilligungsfähigen Mitgliedern sowie einem

ständigen Mitgliederwechsel durch Geburt, Auswanderung, Einwanderung, Tod usw. nie tatsächlich durch alle und permanent stattfinden kann, muss das einzelne Mitglied durch die Anerkennung vorpolitischer Freiheiten in Form individueller Rechte geschützt werden, welche durch Mehrheitsentscheidungen auf konstitutioneller oder gesetzlicher Ebene weder in ihrem Kern ausgehebelt noch in ihrer realen Ausübung im Einzelfall oder durch generelle Regelungen verhindert werden dürfen. Dies fordert das deutsche Grundgesetz etwa in der Grundrechtsbindung aller staatlichen Gewalt (Art. 1 III) und der Wesensgehaltsgarantie (Art. 19 II). Wenn wir schon nicht zu allem zustimmen können, müssen wir zumindest durch die Verfassung vor einer Gemeinschaftsentscheidung über alles geschützt werden. Die Gemeinschaftsentscheidung ist also immer und notwendig durch die wesentlichen individuellen Freiheitsrechte beschränkt, welche nicht nur Ergebnis einer Anerkennung oder Zuteilung durch die imaginierte oder etablierte Gemeinschaft sind, wie es eine kollektivistische Tradition von Hobbes über Rousseau bis hin zu Rawls und Habermas behauptet hat (Hobbes 1991, XIII, 106, XXVI, 223–224; Rousseau 1977, Kap. 6, 31–37; Rawls 1971, 17–22; Habermas 1992, 136).

3 Die demokratische Gestaltung als beste Form des Regierens

Man hat damit aber auch die letzte Rechtfertigung jeder demokratischen Gestaltung des politischen Regierens erreicht: Demokratie ist als gleichberechtigte Teilnahme aller Staatsbürger an der Herrschaft – als gleichberechtigte Partizipation – die beste und weitestgehende Art und Weise, die doppelte notwendige Einschränkung der individuellen Selbstbestimmung durch das gemeinsame Handeln einerseits und das Regieren andererseits zumindest bis zu einem gewissen Grade zu kompensieren. Jeder anderen Staatsform kann dies – aus einer säkularen Perspektive – bereits aus begrifflichen Gründen nicht in gleichem Maße gelingen, weil sie nicht wie die Demokratie alle Staatsbürger an der Legitimation beteiligt.⁶ Entscheidend ist also, dass die demokratische Form von Herrschaft *bereits aus begrifflichen* Gründen die weitestgehend legitime Form von Herrschaft ist, nicht nur wegen weiterer, unbezweifelbar guter Folgen.⁷ Deshalb geben heute selbst Autokraten wie Kim Jong-Un, Lukaschenko, Putin, Xi usw. ein Lippenbekenntnis zur Demokratie ab und be-

⁶ Die aktive Teilnahme an politischen Entscheidungen setzt allerdings eine gewisse Vernunftfähigkeit voraus, also ein Erwachsensein und geistige Gesundheit.

⁷ Vgl. zu derartigen positiven Folgen demokratischer Herrschaft Dahl (2020, 44–61).

hauptein, ihre Diktaturen seien effizientere Demokratien oder „Volksdemokratien“.⁸ Insofern haben wir tatsächlich mit der prinzipiellen Einsicht in die Superiorität der Idee der Demokratie ein – nach Hegels Entwicklungsmodell des Geistes und damit nicht allgemein verständlich formuliertes – „Ende der Geschichte“ im Sinne des Endes der Ideengeschichte politischer Ideale erreicht (vgl. Fukuyama 1992, 287–339): Die Demokratie ist als begrifflich beste Regierungsform – von islamistischen Diktaturen einmal abgesehen – durch alle Gutmeinenden gedanklich und durch alle Schlechtmeinenden zumindest verbal akzeptiert, wenn auch natürlich nicht allgemein realisiert.

4 Über Repräsentieren

Bisher konnten die Erklärung und Rechtfertigung der Demokratie ohne den Begriff des Repräsentierens auskommen. Mit den notwendigen Elementen des *Regierens* und der *individuellen Selbstbestimmung* ließ sich eine begriffliche Notwendigkeit der Demokratie als – von einer säkularen Warte aus – höchstlegitime Staatsform begründen. Dann stellt sich die Frage: Was fügt der Gedanke der Repräsentation eigentlich der Vorstellung des demokratischen Regierens hinzu, das nicht schon im Regieren und seiner Rechtfertigung, Einschränkung und Gestaltung durch die individuelle Selbstbestimmung und ersatzweise die Selbstbestimmung im Kollektiv ausgedrückt wird? Oder muss man hier nicht Ockhams Rasiermesser ansetzen und die gedankliche Figur der Repräsentation als überflüssigen oder sogar falschen Zusatz zur besten Regierungsform, der Demokratie, entlarven?

Zu diesem Zweifel tritt ein zweiter, historischer Gesichtspunkt: Obwohl man bereits in der Antike die Begriffe der Herrschaft und der Demokratie kannte und auch Demokratien – mit allen bekannten Einschränkungen – bestanden, wie etwa die attische Demokratie, war der Begriff des politischen Repräsentierens im antiken Denken unbekannt (Vieira/Runciman 2008, 6). Er taucht erst im Mittelalter und der Neuzeit in einem politischen Verständnis auf.⁹ Er ist also kein begrifflich-notwendiges Element, kein begriffliches „Konstituens“ der Demokratie, weil man den Begriff der Demokratie denken konnte, ohne den Begriff der Repräsentation zur Verfügung zu haben. Die attische Demokratie wurde von den Bürgern selbst – soweit wir das nachvollziehen können – nicht als „Repräsentation“ des Volks oder seiner Bürger aufgefasst und bezeichnet.

⁸ Vgl. das „White Paper“ der chinesischen Regierung: „China: Democracy That Works“, The State Council Information Office of the People's Republic of China 2021.

⁹ Vgl. immer noch am detailliertesten Hofmann (2003).

Was es allerdings bereits in der Antike, genauer vor allem im Römischen Recht, gab, waren *nichtpolitische* Formen der Vertretung, etwa das Organhandeln für wirtschaftliche Gemeinschaften und die Handlungsvertretung im Geschäftsverkehr (vgl. Hofmann 2003, 38–64; Vieira/Runciman 2008, 6–10). Erstere waren notwendig, weil eine Gemeinschaft ohne Organ nicht handlungsfähig ist. Zweitere waren sinnvoll, weil die Handlungsmöglichkeiten jeder natürlichen Person dadurch enorm erweitert wurden. Eine Person musste nicht immer selbst ein Rechtsgeschäft abschließen, sondern konnte dies durch einen Vertreter tun. Das war die rechtliche Bedingung für Handelsgeschäfte, welche über den lokal begrenzten Kleinhandel von Bauern und Handwerkern hinausgingen. Eine komplexere Form des Wirtschaftens war erst mit Hilfe der rechtlichen Vertretung möglich. Ein lateinischer Rechtsterminus, der heute noch gebräuchlich ist, ist das *procurare*, das Sorgetragen für etwas, daher die Bezeichnung „*Prokura*“ für die Vertretungsmacht und „*Prokurist*“ für den Vertretungsberechtigten einer Firma (vgl. Kaser 1955, § 62, 225–231; §§ 48–53 Handelsgesetzbuch).

Der Repräsentationsgedanke wird erst im Mittelalter und der Neuzeit mit der Interpretation des Regierens verbunden, und zwar interessanterweise auch bei politischen Theoretikern, die nach heutigem Verständnis und auch nach ihrem eigenen Selbstverständnis in keinem Fall eine demokratische Form des Regierens propagierten. So behauptet etwa Thomas Hobbes:

A Multitude of men, are made *One* Person, when they are by one man, or one Person, Represented; so that it be done with the consent of every one of that Multitude in particular. For it is the Unity of the Representer, not the Unity of the Represented, that maketh the Person *One*. And it is the Representer that beareth the Person, and but one Person: And Unity, cannot otherwise be understood in Multitude (Hobbes 1991, XVI, 114).

Dabei ist aber zu bedenken, dass Hobbes eine radikal atomistische und materialistische Ontologie in der Nachfolge Epikurs und Lukrez' vertrat (Hobbes 1997, 108–124): Grundlage von allem sind nach seiner Auffassung materielle, räumliche Elementarkörper, welche kausal aufeinander einwirken. Alle Zusammensetzungen wie Menschen oder Handlungen sind nur komplexere Kausalbeziehungen zwischen diesen Elementarkörpern. Das gilt auch für den Staat, der durch einen anfänglichen Konstitutionsakt aus den Bürgern zusammengefügt ist, welchen Hobbes „Repräsentation“ nennt. Auf diese Weise wird zwar eine konstruktive Verbindung der Bürger zu einer „Person“, aber keine Verbindung von selbstbestimmten Personen etabliert, weil Hobbes ein vollständig reduziert-deterministisches Menschenbild hat und keine echte Selbstbestimmung der einzelnen Menschen und Bürger kennt. Und die Anforderungen an den Zustimmungsakt werden faktisch stark eingeschränkt, weil selbst ein Usurpator, welcher seine Herrschaft erfolgreich etablieren kann, zum legitimen Repräsentanten wird (vgl. Hobbes 1991, 138–145).

Wie lässt sich das Handeln eines sozialen Vertretens bzw. Repräsentierens und damit auch eines politischen Vertretens bzw. Repräsentierens besser verstehen? Das *Vertreten* bzw. *Repräsentieren* im sozialen Sinn (*ὑπέχειν τήν τάξιν τινός* i. w. S., *vicarius esse/procurare, stand for/act for/represent/representation* i. e. S./*procuracion*) ist das *Handeln* einer *Person*, welches eine *geistige, asymmetrische Relation* zwischen dieser *Person*, dem *Repräsentierenden*, und einer *nichtidentischen Person*, dem *Repräsentierten*, *erzeugt* oder im Einzelfall *realisiert*, und zwar mit dem Inhalt, dass eine *reale Handlung und/oder Handlungswirkung* des *Repräsentierenden als Handlung und/oder Handlungswirkung* des *Repräsentierten angesehen wird*. Eine Handlung oder Wirkung des Vertreters gilt also als *Handlung* oder *Wirkung* des Vertretenen. Ein Handeln als Vertreten für ein *Handeln* besteht etwa, wenn jemand für einen anderen zu einer Beerdigung geht, ein Handeln als Vertreten für ein *Wirken*, wenn jemand einen Vertrag mit Wirkung für einen Anderen abschließt.

Die Vertretung in diesem sozialen Sinn erfasst nur die soziale, also die rechtliche, politische und moralische Vertretung, nicht aber die räumliche Ersetzung oder die geistige Vorstellung bzw. Imagination (mentale Repräsentation) oder gar die Referenz von Zeichen auf Objekte (Bezeichnung). Die soziale Vertretung erfordert immer ein *an die Stelle Treten des Anderen* in einer sozialen Stellung, also in einer Stellung von Sozialbeziehungen. Die Stellung ist bei der Vertretung eine Gesamtheit von Relationen, welche sozial, d. h. als Bündel von Sozialbeziehungen verstanden wird, etwa durch Statusannahmen, Gewohnheiten, Regeln, Normen, Gesetze usw. Nicht genügt somit die bloß faktische Übernahme von Aufträgen Anderer oder das bloß faktische Handeln zugunsten Anderer. Die soziale Vertretung setzt voraus, dass ein zumindest prinzipiell imaginiertes Vermögen des Vertretenen zu einer sozial wirksamen Handlung, also etwa einem Rechtsgeschäft oder einer politischen Entscheidung, auch dem Vertreter als Vermögen zuerkannt wird. Dieses Vermögen des Vertreters (= die Vertretungsmacht) kann durch Übertragung von der vertretenen Person entstehen, also durch explizite oder implizite Bevollmächtigung (gewillkürte Vertretung). Es kann aber auch auf anderen Gründen beruhen, etwa auf einfachem Gesetz (gesetzliche Vertretung), Verfassung (etwa nach Art. 38 I GG: „Die Abgeordneten ... sind Vertreter des ganzen Volkes“) oder in der Politik durch das sinnhafte Tun oder die allgemein akzeptierte Behauptung, dass man ein Volk oder eine andere politische Gemeinschaft vertritt. Wenn etwa Friedrich II. von Preußen sich als „ersten Diener des Staates“ bezeichnet hat, so war dies ein Beispiel für eine derartige Behauptung, Vertretungsmacht für das Volk zu haben und auszuüben.¹⁰ Bei der Vertretung kann das reale oder imaginierte Vermögen des Ver-

¹⁰ Den Ausspruch nutzte Friedrich bereits vor der Thronbesteigung 1739 im Antimachiavel, vgl.: Friedrich II. (1913, 6).

tretenen nicht vollständig auf den Vertreter übertragen werden, denn sonst würde der Vertretene seine soziale Position ganz verlassen und es läge keine Vertretung mehr vor, sondern eine Voll(rechts)übertragung, wie sie das angelsächsische Recht in der Tat mit der singulären Institution des „Trusts“ kennt.¹¹

In welchen Fällen ist eine solche geistige Relation der Vertretung für das Regieren einer Gemeinschaft begrifflich notwendig? Offenbar nur als *organschaftliches Handeln*, wenn die Gemeinschaft selbst nicht handeln kann, insbesondere im *Außenverhältnis*, also für politische Gemeinschaften in der Außenpolitik, wenn etwa Verträge oder Vereinbarungen durch die Vertretung einer Gemeinschaft, also etwa eines Volks bzw. Staates mit Wirkung für dieses Volk bzw. diesen Staat, mit anderen Völkern geschlossen werden sollen. Im Innenverhältnis bzw. in der Innenpolitik ist die geistige Relation der Vertretung dagegen vom organschaftlichen Handeln abgesehen nicht begrifflich notwendig, denn die Regierenden müssen beim Regieren nicht als Repräsentanten für die Regierten angesehen werden, so wie man die Bergführerin aus der Innenperspektive der Teilnehmer der Bergwandertruppe auch nicht als Vertreterin ansieht, die sie führt. Und das scheint in besonderem Maße für demokratisches Regieren zu gelten: Wenn wirklich alle Bürger regieren, warum braucht man dann noch die Vorstellung, dass alle diese regierenden Bürger sich quasi selbst repräsentieren?¹² Aber historisch haben sich seit dem 18. Jahrhundert selbst Monarchen wie Friedrich II. und Joseph II., sofern sie aufgeklärt waren, als (erste) Diener und damit Vertreter des Volkes bzw. Staates angesehen und bezeichnet.

Der Repräsentationsgedanke ist also im Innenverhältnis bzw. der Innenpolitik keine begriffliche Notwendigkeit des Regierensbegriffs. Welche Funktion kommt dem Repräsentationsgedanken dann überhaupt zu? Er dient wie alle politischen Gedanken und Begriffe – außer dem deskriptiv gebrauchten Regierens- bzw. Herrschaftsbegriff selbst – der Beschränkung, Kanalisierung und Gestaltung der praktischen Realität des Regierens. Alle prägnanten politischen Begriffe außer dem deskriptiv gebrauchten Regierensbegriff selbst sind also, so könnte man es in einer Abwandlung des bekannten Diktums von Carl Schmitt formulieren,¹³ *regierungsbeschränkende und regierungsgestaltende Begriffe*. Der Begriff des Repräsentierens leistet diese Beschränkung und Gestaltung in zweifacher Hinsicht, je nachdem ob

11 Beim angelsächsischen „Trust“ findet also eine solche Vollrechtsübertragung auf die „Trustees“ statt. Dann handelt es sich aber nicht um eine Vertretung im eigentlichen Sinn, sondern eben um ein vollständiges „Anvertrauen“. Vgl. Vieira/Runciman (2008, 98).

12 Darin liegt der richtige Kern von Rousseaus Idee, dass das Volk sich nicht selbst repräsentieren kann, vgl. Rousseau (1977, III. Buch, 15. Kap., 211).

13 Schmitt (1990, 49). Das Diktum ist übrigens sachlich falsch, weil Begriffe wie Herrschaft und Demokratie nicht primär theologisch geprägt sind.

die Regierenden die Gemeinschaft als Ganzes, also das Volk, oder die einzelnen, regierten Individuen repräsentieren sollen, wobei beides in der Realität natürlich untrennbar Hand in Hand geht. Dabei ist eine Repräsentation des Volkes unmöglich, wenn die Regierenden ihr Eigenwohl intendieren. Sie müssen somit das Gemeinwohl und damit die Interessen des Volkes als Ganzes zu realisieren suchen – oder es muss zumindest im Rahmen ihrer Rolle allgemein angenommen werden, dass sie das Gemeinwohl zu realisieren suchen. Und die Repräsentation der Individuen in ihren Interessen ist zwar ohne deren Autorisation denkbar, so wie die Eltern die Interessen ihrer Kinder auch ohne deren Autorisation repräsentieren können und müssen. Aber wenn man die einzige letzte, säkulare, normative Quelle der individuellen Selbstbestimmung berücksichtigt, dann erscheint es folgerichtig, für die Einschränkung dieser Selbstbestimmung durch das Regieren in einer Gemeinschaft einen irgendwie gearteten Autorisierungs- und damit Legitimationsakt der Regierten zu fordern, also einen politischen Vertrag, eine Form der Verfassungsgebung oder zumindest -akzeptanz, Wahlen, Abstimmungen usw. Der Repräsentationsgedanke ist also nicht notwendig im Begriff des Regierens und auch nicht im Begriff der Demokratie als Herrschaft durch das Volk eingeschlossen. Aber für den spezifischeren Begriff des demokratischen Regierens stellt er doch eine gewisse *praktische Begriffsnotwendigkeit* dar, um zu weiteren Konkretisierungen zu kommen, welche die sehr allgemeine Bestimmung der Regierung durch das Volk legitimieren. Man muss den Repräsentationsgedanken also als natürliche Folgerung des legitimen Verlangens der Regierten nach möglichst weitgehender Realisierung ihrer individuellen Selbstbestimmung im Rahmen der Volksherrschaft verstehen. Der Repräsentationsgedanke ist notwendig, um die demokratische Gestaltung des Regierens begrifflich und gedanklich zu fassen. Er kann vor allem dazu dienen, das faktische Abweichen von der urdemokratischen Gestaltung des gemeinsamen und gleichberechtigten Entscheidens und Handelns in der Gemeinschaft und die Kompensation für dieses Abweichen zu charakterisieren. Dazu muss er aber selbst weiter konkretisiert werden. Man muss sich dazu klarmachen, dass der Grundbegriff des Repräsentierens weder begrifflich notwendig den Gedanken der *Erfahrung/Leistung/Einsicht in gutes Regieren der Repräsentierenden* noch den der realen *Autorisierung* durch die Repräsentierten (die Vollmacht), noch den der *Vertretung der individuellen Interessen* noch den der *Eigenschaftsgleichheit* zwischen Repräsentierenden und Repräsentierten enthält.¹⁴ Aber alle vier Gesichtspunkte können zum Repräsentationsgedanken hinzutreten, um ihn ihrerseits weiter zu spezifi-

¹⁴ Diese vier Aspekte werden in der Literatur zur Repräsentation immer wieder in verschiedener Form erwähnt ohne die Vierzahl oder die Gegensätzlichkeit klar zu benennen: Für ideelle Wertträgerschaft des Repräsentanten schon Leibholz (1960, 35); Pitkin (1972, 112–143); Vieira/Runciman (2008, 65–83).

zieren, und zwar gesteuert durch das unabdingbare Doppelziel jedes guten Regierens, das *Gemeinwohl für die fragliche Gemeinschaft zu suchen* und die *unvermeidliche Beschränkung der individuellen Selbstbestimmung* zu verringern.

Allerdings sind diese vier möglichen, weiteren Konkretisierungen des Repräsentationsgedankens, also *Erfahrung/Leistung/Einsicht*, *Autorisierung*, *Vertretung der individuellen Interessen der Repräsentierten* und *Eigenschaftsgleichheit* von Repräsentierenden und Repräsentierten praktisch nicht gleichzeitig vollständig zu verwirklichen, sondern sie stehen in vielfältiger Weise in einem Konkurrenzverhältnis zueinander, in einer Art *magischen Vierecks* der Gegensätzlichkeit, vergleichbar den vier Elementen des magischen Vierecks in der Ökonomie, welches das Ziel der Zentralbanken und Regierungen darstellt. Dort können die vier Elemente der Preisstabilität, des hohen Beschäftigungsgrads, des angemessenen Wirtschaftswachstums und des außenwirtschaftlichen Gleichgewichts auch nicht alle zugleich maximiert werden.¹⁵ Während Erfahrung/Leistung/Einsicht, Autorisierung und die Vertretung aller individuellen Interessen früher zentral waren, rückt gegenwärtig das Ziel der Eigenschaftsgleichheit von Repräsentierten und Repräsentierenden in den Vordergrund, etwa wenn nach den beiden Hauptgeschlechtern Frau und Mann quотиerte Wahllisten verlangt werden.¹⁶ Aber man sollte nicht verschweigen, dass zur Realisierung des Ziels einer eigenschaftsgleichen Repräsentation die anderen drei Ziele eingeschränkt werden müssen, weil bei solchen biquotierten Listen nicht nur die Wähler im Hinblick auf die Listen, sondern auch die Parteien bei der Aufstellung der Listen beschränkt werden. Manche heutigen Spannungen in den westlichen Demokratien scheinen nicht zuletzt daraus zu resultieren, dass eines dieser Ziele gesteigert oder sogar verabsolutiert werden soll. Hier können nur einzelne Schlaglichter auf diese Spannungsverhältnisse geworfen werden:

4.1 Elitismus – Antielitismus

Montesquieu hat die *Tüchtigkeit* als Triebfeder in der Demokratie angesehen (1995, III, III, 115 ff.; V, II, 148 ff.). Tatsächlich sind Erfahrung, Leistung und Einsicht der

¹⁵ Vgl. Art. 109 II GG und das Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (Stabilitätsgesetz).

¹⁶ Vgl. für die Darstellung und verfassungsrechtliche Bewertung verschiedener Arten geschlechtsspezifischer Quoten im Wahlrecht Wapler (2019, 7–17). Siehe für die landesverfassungsrechtliche Bewertung auch die Urteile der Landesverfassungsgerichte: Verfassungsgericht des Landes Brandenburg, Urteil vom 23. Oktober 2020 – 9/19; 55/19 –; Thüringer Verfassungsgerichtshof, Urteil vom 15. Juli 2020 – 2/20 –.

Vertreter in einer Demokratie notwendig. Folglich haben alle klassischen und modernen Demokratien einen Modus der Erfahrungs- und Einsichtsgewinnung ihrer Repräsentanten etabliert, sei dies der *cursus honorum* in der Römischen Republik, sei dies die Filterung der Kandidierenden durch die amerikanischen Vorwahlen oder sei dies die Formation durch die englischen oder französischen Elitehochschulen Oxford, Cambridge, ENA usw. Zugleich kann eine solche Elitenformation auch völlig fehlen und damit versagen, wie etwa die Wahl von Hitler zeigt. Und die Eliten können sich personell und programmatisch so weitgehend vom Volk entfernen, dass die Wähler den Eindruck gewinnen, dass keine echte Auswahl und damit Autorisierung durch die Wahlen mehr stattfindet, dass somit viele Interessen der Menschen nicht berücksichtigt werden und dass eine Eigenschaftsgleichheit von Repräsentierten und Repräsentierenden nicht einmal im Entferntesten realisiert wird. Die Wahl des politischen Außenseiters Donald Trump gegen die Vertreterin der etablierten Ostküstenoberschicht Hilary Clinton wird man nicht zuletzt auf eine solche Wahrnehmung mancher Wähler zurückführen müssen, wie berechtigt oder unberechtigt sie auch immer gewesen sein mag. Die Zerschlagung der Ecole Nationale d'Administration (ENA) durch den französischen Präsidenten Emanuel Macron war ein Versuch, dem Elitismus der Regierenden in Frankreich entgegenzutreten.¹⁷ Man muss den immer wieder quasi periodisch in der Demokratie auftretenden Antielitismus als das verstehen, was er ist: eine grundsätzliche Spannung zwischen den vier erwähnten Werten und Zielen des Repräsentationsgedankens, die sich nicht zugleich maximieren lassen. Elitismus wie Antielitismus sind letztlich in keiner Demokratie vermeidbar, weil sie in den unterschiedlichen, zugleich gerechtfertigten, nicht aber maximierbaren Werten und Zielen des Repräsentationsgedankens angelegt sind.

4.2 Mehrheitswahlrecht – Verhältniswahlrecht

Das Mehrheitswahlrecht ermöglicht eine direkte Wahl der Abgeordneten durch die Stimmberechtigten des Wahlkreises und damit eine weitgehende Verwirklichung des Autorisierungsgedankens der Vertretung. Bei diesem System werden aber die Interessen von Minoritäten tendenziell schwächer berücksichtigt, weil die Vertreter kleiner Parteien in den jeweiligen Wahlkreisen keine Chance haben. Dieser Nachteil der mangelnden Vertretung von Minoritätsinteressen wird durch den Übergang zum Verhältniswahlrecht behoben. Das Verhältniswahlrecht hat indes umgekehrt

¹⁷ Vgl. zur historischen Entwicklung der ENA und ihrer Ersetzung durch das Institut national du service public (INSP) Scholz (2021).

zur Folge, dass die Autorisierung der Abgeordneten durch die Wähler nicht mehr direkt stattfindet, weil die Wahllisten durch die Mitglieder der Parteien zusammengestellt werden. Das deutsche System des verbesserten Verhältniswahlrechts versucht einen Kompromiss zwischen Autorisierung und Interessenvertretung herzustellen.

4.3 Epistemischer Objektivismus

Das Ziel der Erfahrung, Leistung sowie Einsicht usw. der Repräsentanten erfordert die Bejahung eines gewissen *epistemischen Objektivismus*. Man muss also annehmen, dass es richtige und falsche Entscheidungen oder zumindest richtigere und weniger richtige Entscheidungen in der Politik gibt, wobei erfahrenere und ein-sichtsvollere Repräsentanten tendenziell richtigere Entscheidungen treffen und unerfahrenere und weniger einsichtsvolle Repräsentanten weniger richtige Entscheidungen. Dieser Zusammenhang zwischen der Qualität der zu treffenden Entscheidung und der Tüchtigkeit der Vertreter wird geschwächt, wenn man einen epistemischen Subjektivismus oder gar eine grundsätzliche epistemische Skepsis annimmt, sofern man also die politischen Entscheidungen nur als Ausdruck von Interessengegensätzen oder gar Interessenkämpfen auffasst. Die Folge ist der Ruf nach einer stärkeren Autorisierung der Abgeordneten durch permanente Instruktionen, etwa durch ein imperatives Mandat oder ein Rätssystem. Auf diese Weise sollen dann die Interessen der Repräsentierten besser realisiert werden, wofür manche auch eine größere Eigenschaftsgleichheit zwischen Repräsentierten und Repräsentierenden fordern. Von der Frage, inwieweit man politische Erfahrung, Leistung und Einsicht als Mittel zur Findung der richtigen oder zumindest besseren politischen Entscheidung akzeptiert, hängt also für die konkrete Ausgestaltung des Repräsentationsgedankens einiges ab. Klar dürfte sein, dass in größeren und stärker interagierenden politischen Gemeinschaften mit komplexeren Sachaufgaben immer größerer juristischer, wirtschaftlicher und technischer Sachverstand benötigt wird, welchen die politischen Repräsentanten entweder selber haben, sich aneignen oder sich zumindest durch externe Fachleute vermitteln lassen müssen. Diese externen Fachleute sollen entweder vollständig oder teilweise unabhängig von den politischen Entscheidungen agieren, wie dies etwa bei Verfassungsges-richten, Zentralbanken, Wirtschaftsweisen, Ethikräten, Sachverständigenkommissionen usw. angestrebt wird.

Nicht selten ist das zu beobachten, was man das Jean d'Arc-/Greta Thunberg-Phänomen nennen könnte und was eine extreme Ausprägung des Gedankens der Eigenschaftsgleichheit von Vertreter und Vertretenem bedeutet: Jugendliche sollen nur durch Jugendliche in ihren Interessen angemessen repräsentiert werden kön-

nen. Aber man wird schon stark bezweifeln müssen, dass diese Jugendlichen eine bessere Einsicht in komplexe Zusammenhänge haben als ältere Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler mit langjähriger Forschungserfahrung. Die Tatsache, dass Jugendliche statistisch noch ein längeres Leben erwartet und sie deshalb über eine längere Zeitspanne von politischen Entscheidungen in der Gegenwart betroffen sein werden, rechtfertigt nicht die Annahme, dass sie gegenwärtig eine höhere Einsicht in die Zusammenhänge und Notwendigkeiten politischer Entscheidungen haben als ältere und damit erfahrenere Politikerinnen und Politiker. Die Medien erzeugen mittlerweile nicht selten einen Starkult, den man kaum anders als säkularisierte Form messianischer Heilsversprechen interpretieren kann.

5 Drei Stufen der Bedingungen demokratischen Regierens

Wie im Vorangehenden schon zum Teil deutlich wurde, muss man drei Typen von *Elementen* bzw. *Bedingungen* demokratischen Regierens unterscheiden:

- (1) wesentliche/essenzielle bzw. begriffliche,
- (2) praktisch notwendige, welche sich bei der Konkretisierung der wesentlichen Merkmale zwingend ergeben und zumindest grundsätzlich oder in einem gewissen Minimalgehalt vorhanden sein müssen und
- (3) förderliche.

5.1 Die wesentlichen, begrifflichen Elemente demokratischen Regierens

Zwei Elemente sind bereits in der Antike bei Platon und Aristoteles als wesentlich erkannt worden:

(1) Ein *intentionales Element*: die *Gemeinwohlorientierung* der Regierenden im Gegensatz zur Eigen- oder Partialorientierung von Oligarchen, Tyrannen und Vertretern einer Plebejerherrschaft im Sinne einer nur die unterste Volksschicht umfassenden Regierung, welche in der Antike zum Teil auch als „Demokratie“ bezeichnet wurde (vgl. Platon 2011, IV 715 b1–4; Aristoteles 1995, 1279a 17–21; von der Pfordten 2008). Diese Gemeinwohlorientierung wird in Lincolns Gettysburg-Rede *Regierung für das Volk* genannt.

(2) Ein *quantitatives Element*: das *Regieren durch alle Bürgerinnen und Bürger*, nicht nur durch einige wie bei der Aristokratie oder Oligarchie oder einen wie bei der Monarchie oder Tyrannis (*Regierung durch das Volk* im Sinne von Lincolns Gettysburg-Rede).

Das bedeutet: Es darf keine *Vorherrschaft* bzw. *Dominanz* durch eine Person oder Gruppe geben. Eine solche *Vorherrschaft* besteht, wenn das Führen durch eine Person oder Gruppe in einer politischen Gemeinschaft *allheitlich*, das heißt *örtlich* ubiquitär, *zeitlich* permanent und *sachlich* umfassend ist. Ein Beispiel wäre die Ständeherrschaft eines Geburtsadels, die Herrschaft durch eine Kaste oder auch die permanente Herrschaft durch eine Ausbildungs-, Familien-, Geburts- oder Geldelite. In der Demokratie implizieren das Wesensmerkmal der Volksherrschaft und die individuelle Selbstbestimmung der Bürger als einzige letzte Quelle der Rechtfertigung, dass kein einzelner Stand und keine einzelne Gruppe die Vorherrschaft innehat, also allheitlich und damit örtlich, zeitlich und sachlich umfassend über andere Mitglieder des Volkes herrscht. Die Herrschaft muss örtlich gegliedert, zeitlich wechselnd und sachlich auf einzelne Lebensbereiche beschränkt bleiben. Die Gewaltenteilung ist nach unserer Erfahrung eine relativ erfolgreiche institutionelle Gestaltung, um eine Vorherrschaft einer Person oder Gruppe zu verhindern.

(3) Ein *originalistisches Element*: der *Ursprung* der Regierungsordnung bzw. Verfassung liegt in allen Bürgerinnen und Bürgern eines Demos bzw. Volks (Regierungs- bzw. Verfassungskonstitution *vom Volk* im Sinne von Lincolns Gettysburg-Rede).

Lincoln spricht in seiner Gettysburg-Rede noch von der Regierung „of the people“. Darunter kann man zum einen dasjenige verstehen, was außer Großbritannien und die Schweiz insbesondere die Vereinigten Staaten von Amerika zur Entwicklung der Demokratie beigetragen haben, nämlich einen öffentlichen und deliberativen *Prozess der Konstitutionalisierung*, das heißt *Verfassungsgebung* durch das Volk oder das Volk repräsentierende Vertreter und nicht durch einen autoritativen Verfassungsgeber, einen großen Mann, wie das Rousseau propagierte (Rousseau 1977, 87–97), oder durch Eroberung. In den USA waren Elemente des demokratischen Konstitutionalisierungsprozesses die Unabhängigkeitserklärung, die Verfassungsdiskussion der Federalist Papers und ihrer Gegner, die Diskussion und Annahme der Bundesverfassung und der Staatenverfassungen, die Verfassungszusätze usw. (Hamilton/Madison/Jay 2008).

(4) Ein *kontinuierliches Element*: die *Dauerhaftigkeit* des *Akzeptierens der Regierungsordnung* bzw. *Verfassung* durch die Mehrheit der Staatsbürgerinnen und -bürger eines Volks (zweite Bedeutung der Regierungs- bzw. Verfassungskonstitution „vom Volk“ im Sinne von Lincolns Gettysburg-Rede).

Allerdings sind einige demokratische Verfassungen ursprünglich nicht wirklich durch einen formalen verfassungsgebenden Prozess aus dem Volk entstanden. Das wichtigste Beispiel ist die Verfassung des Vereinigten Königreichs von Großbritannien und Nordirland. Und die bloß historische Zustimmung der Repräsentanten zur Verfassungsordnung genügt auch nicht für alle Nachgeborenen und damit bis in

alle Ewigkeit. Wesentlich ist für die Demokratie, dass alle politischen Institutionen und Gestaltungen kontinuierlich durch eine übergeordnete Verfassungsordnung legitimiert werden, welche ihrerseits durch eine explizite oder implizite Zustimmung des Volkes getragen ist. Das Volk muss nicht nur am Anfang, sondern dauerhaft die verfassungsgebende Gewalt innehaben, also *pouvoir constituant* sein und bleiben. Da jede politische Verfassungsordnung, die für alle Staatsbürger und für mehrere Generationen geltenden fundamentalen Regeln des Zusammenlebens in einer politischen Gemeinschaft festlegt, darf diese Verfassungsordnung allerdings nicht von den häufig propagandistisch beeinflussten Tagesmeinungen der Bevölkerung abhängen, sondern nur von einer langandauernden, grundsätzlichen Mehrheitsakzeptanz der Staatsbürger. Diese Mehrheitsakzeptanz kann nicht von einzelnen, schnell veränderlichen Meinungsumfragen abgeleitet werden, sondern wird sich in freien und demokratischen Gesellschaften – und nur in diesen – darin manifestieren, dass keine länger anhaltende, von einer großen Mehrheit der Staatsbürger getragene politische Bewegung zur Änderung der Staats- oder Regierungsform entsteht. In Diktaturen, wo sich eine solche politische Bewegung mangels Meinungs-, Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit erst gar nicht bilden kann, gilt diese Bedingung natürlich nicht. In freien und demokratischen Gesellschaften liegt die demokratische Legitimation durch das Volk also außer in einem anfänglichen Konstitutionalisierungsprozess in der grundsätzlichen, mehrheitlichen Akzeptanz einer derartigen Verfassungsordnung, welche sich wiederum vor allem darin zeigt, dass sich keine länger andauernde, mehrheitliche und politisch organisierte Abschaffungsbewegung bildet. Dabei kann ein vollständiges oder teilweises Fehlen des Erfordernisses (3) des demokratischen Ursprungs durch eine generelle reale Akzeptanz (4) seitens der Mehrheit der Bürger kompensiert werden, wie etwa im Vereinigten Königreich seit der „Glorious Revolution“. Dies erfordert aber zusätzlich ein Auswanderungsrecht, das die Vertreter der nicht zustimmenden Minderheit auch realisieren können.

(5) Ein *personalistisches* bzw. *normativ-individualistisches* Element: das Verständnis aller bzw. der Bezugsgemeinschaft des *demos*/Volks als individuell legitimatorisch auf allen personalen Mitgliedern fußend (Selbstbestimmung aller im Kollektiv). Dies impliziert die effektive Partizipationsmöglichkeit aller Bürgerinnen und Bürger (allgemeine, effektive Partizipationsmöglichkeit, welche auch bis zu einem gewissen Grad realisiert sein muss).

Weiterhin stellt sich die Frage, was unter „people“ bzw. „demos“ bzw. „Volk“ zu verstehen ist. Das ist keinesfalls nur das gesamte Staatsvolk, sondern es können auch Völker substaatlicher politischer Gemeinschaften wie Gemeindenvölker oder Regional- und Ländervölker sein (vgl. BVerfGE 107, 59 (87–89)). Auch die Regierung nomadischer Völker kann demokratisch agieren oder nichtdemokratisch. Grundsätzlich ist es möglich, jede Regierung einer Gemeinschaft demokratisch zu ge-

stalten, etwa diejenige von Vereinen, Unternehmen, Religionsgemeinschaften usw. Allerdings kann die demokratische Verfasstheit in einen Zielkonflikt mit sonstigen Konstitutionsprinzipien und Werten dieser Gemeinschaften geraten. Bei wirtschaftlichen Unternehmen bilden etwa nur die Gesellschafter eine Art demokratischer Legitimationsgemeinschaft, nicht etwa die Angestellten oder die Kunden. Prinzipiell könnte man auch Letztere in ein umfassendes demokratisches „Unternehmensvolk“ integrieren, wobei das dann aber die Gesellschafter zumindest teilweise ihrer Eigentümer- und damit Vertretenenfunktion berauben würde. Man müsste im Übrigen wohl in vielen Fällen Effektivitäts- und Effizienzeinbußen in Kauf nehmen. Und bei Religionsgemeinschaften könnte man in einen Konflikt mit der Einsetzungssukzession als göttlich angenommener (z. B. Jesus) oder göttlich inspirierter Religionsgründer (z. B. Abraham, Moses, Buddha, Mohammed, Bahaula) geraten. Die evangelischen Kirchen, welche die apostolische und in der Folge die priesterliche, bischöfliche und päpstliche Einsetzungssukzession nicht als konstitutiv ansehen, können ihre Leitungsorgane synodal und damit demokratisch legitimieren, während dies der katholischen und orthodoxen Kirche solange verwehrt bleibt, wie sie die Weitergabe der Autorisierung durch die Apostel für konstitutiv hält.

Was eine Gemeinschaft ist, ist umstritten. Jedenfalls kann eine demokratische Gemeinschaft nicht bei einem kollektivistischen oder gar substanzialistischen Gemeinschaftsverständnis stehen bleiben, sondern muss die Gemeinschaft als von den sie konstituierenden Menschen bzw. anderen Vernunftwesen her aufgebaut verstehen. Deshalb kann ein Wolfsrudel, selbst wenn man den Leitwölfen eine Art von Herrschaft zugestehen will, nicht demokratisch verfasst sein. Die Selbstbestimmung der Individuen muss im Kollektiv nicht nur theoretisch, sondern faktisch zur Geltung kommen. Es muss also eine kollektive Selbstbestimmung im Sinne einer internen Selbstbestimmung jedes Mitglieds im Kollektiv stattfinden. Den *demos* als aufgebaut aus allen Bürgerinnen und Bürgern zu verstehen, setzt die *Partizipationsmöglichkeit aller Bürgerinnen und Bürger* voraus, wobei auch eine gewisse faktische Partizipation stattfinden muss. Das quantitative Element der Herrschaft aller Mitglieder eines Volkes muss also in der realisierten Demokratie durch ein qualitatives, personal-individualistisches der Rechtfertigungs- und Kontrollmöglichkeit aller Bürgerinnen und Bürger ergänzt werden.

(6) Ein *freiheitliches Element*: das Verständnis aller personalen Mitglieder des *demos* als grundsätzlich politisch und persönlich *frei*, d. h. *selbstbestimmt* in ihren Interessen, Handlungen und Entscheidungen mit Bezug auf die Regierenden und deren Regierungshandeln (*politische und persönliche Freiheit*).

Die legitimatorische Rückführung der Regierung in einer demokratischen Gemeinschaft auf alle ihre Mitglieder setzt deren grundsätzliche *Freiheit* der Geltendmachung ihrer Interessen und Entscheidungen voraus, also eine tatsächlich

anerkannte und sich real entfaltende *persönliche Selbstbestimmung* bzw. *Autonomie* der Bürgerinnen und Bürger. Notwendig ist damit eine in wesentlichen Grundzügen freiheitliche, die einzelnen Mitglieder nicht durchgehend propagandistisch dominierende Herrschaft.

Rousseaus *volonté générale* birgt, wie erwähnt, wenn er nicht als Ergebnis des *volonté de tous* verstanden und ausgestaltet wird, ein undemokratisch-kollektivistisches Element in sich. Und das gilt natürlich für alle Regime, welche unter dem Signet „Volksdemokratie“ eine mentale und/oder faktische Rückbindung an die individuelle Selbstbestimmung ihrer personalen Mitglieder abschwächen oder ganz aufheben. Ein Regime, bei dem unter „Volk“ nur oder vor allem das Kollektiv, vertreten durch die Regierenden, verstanden wird (wie z. B. in Nordkorea), ist keine Demokratie, sondern in Wahrheit eine Oligarchie oder Tyrannis der gerade faktisch herrschenden Person(en).

Der Ausdruck „liberale Demokratie“ ist als *partielles Oxymoron* irreführend und deshalb gefährlich, weil es keine nichtliberale, d. h. autoritäre Demokratie geben kann, wobei allerdings nicht geleugnet werden soll, dass die tatsächliche Freiheitsausübung der Mitglieder in Demokratien innerhalb einer gewissen Bandbreite variabel ist. Die „autoritäre Demokratie“ oder „gelenkte Demokratie“ ist also schon bis zu einem gewissen Grad eine Despotie in Form der Oligarchie oder Tyrannis. Konkretisiert und gestärkt wird die politische Anerkennung der individuellen Freiheit durch die Anerkennung, Ausgestaltung und Realisierung der zentralen individuellen Freiheitsrechte wie Bewegungsfreiheit, Meinungsfreiheit, Wissenschaftsfreiheit, Religionsfreiheit, Vereinigungsfreiheit, Versammlungsfreiheit usw. Dabei kann man allerdings den fachlich-technischen Begriff des „Individualrechts“ nicht als begrifflich notwendige Bedingung der Demokratie voraussetzen, sonst müsste man jedenfalls der attischen Demokratie und möglicherweise auch der Römischen Republik jeden demokratischen Charakter absprechen, was ein historisch zu undifferenziertes, ex-post-lastiges Verständnis des Demokratiebegriffs implizieren würde.

(7) Ein *egalitäres Element*: das Verständnis aller Mitglieder, d. h. Staatsbürger, als grundsätzlich *gleich* legitimierend und *gleiche Partizipationsmöglichkeiten* innehabend (*politische Gleichheit*).

Müssen alle Mitglieder der Bezugsgemeinschaft legitimatorisch entscheidend sein, dann ist mangels eines Grundes für eine Ungleichberücksichtigung die *gleiche* legitimatorische Berücksichtigung aller Staatsbürgerinnen und Staatsbürger notwendig.

(8) *Humanistisches Menschenbild*: Keine extrem reduktionistische, etwa strikt materialistische oder strikt idealistisch-kollektivistische *Anthropologie* als allgemein zugrunde gelegte, geteilte oder gar verbindlich gemachte Ideologie.

Der Begriff der Selbstbestimmung als zentraler Legitimationspunkt setzt die theoretische Annahme und die praktische Zulassung einer grundsätzlichen Interessen-, Handlungs- und Entscheidungsfreiheit voraus. Dies erfordert ein Menschen- und Personenbild, das nicht extrem reduktionistisch ist, etwa strikt materialistisch oder strikt kollektivistisch-idealistisch. Wer einen strikten materialistischen Reduktionismus einer prinzipiellen Rückführung des Menschen und aller seiner Interessen, Handlungen und Entscheidungen auf die Kausalbewegungen kleinster physikalischer Körper annimmt, wie die Tradition von Epikur und Lukrez bis hin zu Hobbes, La Mettrie und Marx, der kann zwar vielleicht Wahlen und Abstimmungen sowie ein Mehrparteiensystem als relativ effizientes Herrschaftssystem rechtfertigen, kaum aber eine echte demokratische Gestaltung des Regierens, weil dann aus Effizienzgründen wohl auch eine alles wissen wollende Bespitzelung und eine alles durchdringende Regierungspropaganda gerechtfertigt wäre, welche das Regieren vielleicht noch effizienter machen würde. Und Vergleichbares gilt für einen strikt-kollektivistischen Seins- bzw. Substanzidealismus, wie er sich bei Parmenides oder Spinoza findet (vgl. Parmenides 2009; Spinoza 1999).

Die Freiheit bzw. Autonomie der Menschen in der Demokratie muss somit in einem gewissen Sinne als genuine, nicht vollständig reduzierbare anerkannt werden. Von einem extrem reduzierten, radikal materialistisch-kausalistischen Menschenbild, welches etwa Hobbes vertreten hat (1997, 108–124), führt kein Weg zu einer echten Demokratie. Und von einem strikten, historischen Determinismus etwa der Produktivkraftentwicklung, der Produktionsverhältnisse und der Herrschaftsformen, etwa der Diktatur des Proletariats, wie ihn Marx wohl zumindest zeitweise propagiert hat (Marx 1960, 89–90), führt auch kein Weg zu einer echten Demokratie.

(9) *Gesetzesform* der wesentlichen Entscheidungen der politischen Gemeinschaft.

Ein weiteres Element hat eine lange Tradition, die im Grunde mit Platons „*Nomoi*“ beginnt und von Augustinus über Thomas bis hin zu John Locke reicht, um dann bei Montesquieu ihre klarste Ausprägung zu finden: Eine gute und damit eine demokratische Regierung kann nur eine *gesetzliche* sein, also eine, die auf generellen Regelungen bzw. Gesetzen im weitesten Sinn beruht und durch diese beschränkt wird (Platon 2011; Augustinus 1911, IV, 4; Aquin 1977, I–II, qq. 90–105; Locke 1988, Kap. 12–14, §§ 143–168, Montesquieu 1995; Kant 1914, 203–356). Da jede demokratische Regierung einer politischen Gemeinschaft in wesentlichen Teilen abstrakt-generell entscheiden muss, ist es erforderlich, dass auch ihre Grundlagen und ihre wesentlichen Regelungen allgemein, also gesetzesförmig sind. Die Herrschaft darf nicht wie in Despotien auf Einzelfallentscheidungen fußen. Dabei sind mit „Gesetzen“ im Sinne von „*nomoi*“ und „*leges*“ alle generellen Regelungen sozialer,

moralischer, vorstaatlicher und staatlicher Art gemeint, nicht nur die gesetzten, also die positivierten Gesetze des etablierten Staates.

(10) Gesetzliche Regelung, wer Mitglied der politischen Gemeinschaft ist und wird.

Schließlich ergibt sich aus der Notwendigkeit der legitimatorischen Berücksichtigung aller Mitglieder (1–6) und der Gesetzesform (9) der wesentlichen Regelungen die begriffliche Notwendigkeit für jede Demokratie, durch geschriebene oder ungeschriebene Gesetze festzulegen, wer Mitglied der politischen Gemeinschaft ist und unter welchen Bedingungen die Mitgliedschaft erworben werden kann. Alle demokratischen Staaten müssen also eine Staatsangehörigkeitsregelung haben. Nur falls irgendwann eine einzige Demokratie in der gesamten Welt erreicht würde, könnte man auf Weltstaatsebene auf eine Staatsangehörigkeitsregelung verzichten, wobei man selbst dann die Zugehörigkeit zu einzelnen regionalen demokratischen Gemeinschaften regeln müsste.

5.2 Faktische Bedingungen demokratischen Regierens

Folgende weitere Voraussetzungen sind zwar nicht wesentlich für die Demokratie und damit begrifflich notwendig, aber *faktisch*, wenn ein Regieren nicht nur nominell, sondern *tatsächlich* in demokratischer Form stattfinden soll:

- (1) Regierende werden *tatsächlich* vom Volk *als seine Repräsentanten akzeptiert*.
- (2) *Auswahl der wesentlichen Repräsentanten* mittels direkter, gleicher, periodischer Wahlen durch die Bürgerinnen und Bürger, das Los oder ergänzend andere konstitutionell und damit faktisch-konsensuell legitimierte Verfahren.
- (3) *Grundsätzliche, tatsächliche Repräsentation* der Bürger in ihren Interessen und Willensäußerungen durch diese solchermaßen ausgewählten wesentlichen Repräsentanten. Das heißt, es besteht keine Schattenherrschaft durch Oligarchen, Mafiabosse, Wirtschaftsführer, Medienmächtige, Religionsprediger, graue Eminenzen, Clanobere usw.
- (4) *Grundsätzliche politische Tugendhaftigkeit* der Bürgerinnen und Bürger und damit deren grundsätzliche positive Bewertung und Anerkennung der eigenen Gesetze, des eigenen Landes und der eigenen politischen Institutionen. Dies ist das berühmte Prinzip der *vertu*, das nach Montesquieu in jeder demokratischen Regierung vorrangig bestimmend sein muss (1995, Buch III, Kap. 3, 34 ff.).
- (5) *Grundsätzliches Vertrauen* der Mitglieder in die demokratische Ausgestaltung der politischen Regierung im Sinn der obigen begrifflichen Erfordernisse demokratischen Entscheidens.
- (6) *Grundsätzliche Freiheit der Erkenntnisgewinnung, der Sprache und der Meinungsäußerung* der Bürgerinnen und Bürger sowie der Amtsträger, welche zu

einem gewissen Niveau einer effektiven, freien, gleichen, öffentlichen, fairen, gemeinsamen und vernünftigen *Deliberation* der *wesentlichen politischen Themen* führt: Verzicht auf Diskriminierung, Boykott, Ausgrenzung, Mundtotmachen, Mobbing, Cancel Culture, Propaganda, Täuschung, Fake News, Agenda Setting, Framing usw. Können sich die Bürger etwa kaum Erkenntnisse über wesentliche Fragen ihres Lebens und der Herrschaft verschaffen oder wird ihre Meinung oder Sprache gegängelt, um direkt bestimmte politische Ziele zu erreichen, so kann die Regierung nicht vollständig demokratisch sein, sondern allenfalls partiell. Wenn etwa Russland unter Putin seinen Bürgern strafrechtlich verbietet, den russischen Angriffs- und Eroberungskrieg in der Ukraine „Krieg“ zu nennen, dann ist die für eine Demokratie notwendige Formulierungsfreiheit aufgehoben.

- (7) *Grundsätzlich gemeinsam geteilte Werte* in fundamentalen Fragen des sozialen Zusammenlebens, etwa hinsichtlich der wesentlichen Institutionen, Verfahren, der Geschlechterverhältnisse, des Familien- und Erbrechts usw. (Grundkonsens/gemeinsame Zivilkultur).
- (8) *Grundsätzliche Erkenntnis* der Regierenden von den *Interessen* und *Willensäußerungen der Bürgerinnen und Bürger* durch eine freie Öffentlichkeit und freie Medien.
- (9) *Effektive Möglichkeit zu Themenvorschlägen der Bürgerinnen und Bürger* und ihrer Repräsentanten im politischen Beratungs- und Abstimmungsprozess (Initiativrecht, Petitionsrecht usw.)
- (10) *Grundsätzliche Mäßigung* und *wechselseitige Kontrolle* der Herrschaftsausübung durch eine Form der Gewaltenteilung (vertikal und/oder horizontal).
- (11) *Grundsätzliche Mäßigung* der *Herrschaftsausübung* durch die faktische und wertende Beachtung von vorgemeinschaftlichen und gemeinschaftlichen *Individual- und Gemeinschaftsrechten*.
- (12) *Grundsätzliche Toleranz* und *Fairness* gegenüber Personen, welche anders sind, anders leben, anders denken, andere Meinungen als die Mehrheit haben und im politischen Prozess vertreten (Prinzip der grundsätzlichen Nichtdiskriminierung).
- (13) *Grundsätzliche Autarkie* der politischen Gemeinschaft, d.h. eine gewisse externe kollektive Selbstbestimmung gegenüber anderen bzw. höherstufigen Gemeinschaften, Regierungen und Einzelpersonen (*Selbstbestimmung als Gemeinschaft*).

5.3 Förderliche Bedingungen für jede Demokratie

Schließlich gibt es Faktoren, die zwar *nicht begrifflich* oder *faktisch notwendig*, aber für jede Demokratie *förderlich* sind, die also ein minimales demokratisches Regieren zu einem besseren demokratischen Regieren werden lassen. Der Begriff der Demokratie hat – wie sich in der Einleitung zeigte – neben einem beschreibenden auch einen normativ-idealischen und damit sogar utopischen Sinn, nach dem man politisches Regieren besser, d.h. in stärkerem Maße selbstbestimmt, aber auch effektiver und effizienter gestalten kann. Es folgt eine nicht abschließende Liste mit einigen für jede Demokratie grundsätzlich förderlichen Faktoren:

- (1) Eine geschriebene und kodifizierte Verfassung mit einem Kern an grundsätzlichen Regelungen, welche politisch bestimmend wirkt.
- (2) Förmliche Abstimmungen, ggf. nach dem Mehrheitsprinzip, zum Teil mit stärkeren Quorumserfordernissen für grundsätzliche Verfassungsentscheidungen.
- (3) Rechtsstaatlichkeit.
- (4) Allgemeine Einhaltung der Gesetze.
- (5) Einhaltung der über die formellen Gesetze hinausgehenden, informellen politischen Verhaltensregeln.
- (6) Ausgebaute Gewaltenteilung.
- (7) Ein hohes Partizipationsniveau der Bürgerinnen und Bürger in den politischen Verfahren.
- (8) Keine zu großen ökonomischen und sozialen Ungleichheiten.
- (9) Effektiver Sozialstaat.
- (10) Ausgebaute Toleranz und Fairness gegenüber Personen, welche anders sind, anders leben, anders denken, andere Meinungen haben und vertreten als die Mehrheit (ausgebautes Prinzip der Nichtdiskriminierung).
- (11) Vernünftige Einbeziehung von Expertenwissen, ohne zur Expertokratie zu werden.
- (12) Wehrhaftigkeit gegenüber Feinden der freiheitlich-demokratischen Grundordnung aus allen extremistischen Richtungen (Verfassungsschutz, Verfassungsgericht, Verbot verfassungswidriger Parteien).
- (13) Wohlstand des Gemeinwesens und seiner Mitglieder.
- (14) Innerer Friede in dem Gemeinwesen.
- (15) Föderaler Staatsaufbau (zumindest in großen, bevölkerungsreichen Staaten).
- (16) Zusammengehörigkeitsgefühl, Gemeinsinn und maßvoll-aufgeklärter Patriotismus der Bürgerinnen und Bürger.
- (17) Kooperation mit anderen Staaten und die Förderung internationaler Organisationen und völkerrechtlicher Regelungen.
- (18) Äußerer Friede I: Der Verzicht auf Imperienbildung und Eroberung sowie die Abwehr imperialer Bestrebungen anderer Staaten.

- (19) Äußerer Friede II: Der Verzicht auf Angriffskriege und das grundsätzliche Bemühen, jede Form von Krieg zu vermeiden.

Literatur

- Aquin, Thomas von. 1977. *Das Gesetz. I-II-90-105*, Heidelberg/Graz: Gemeinschaftsverlag.
- Aristoteles. 1995. „Politik“. In *Philosophische Schriften*. Bd. 4. Übersetzt von Eckart Schütrumpf. Hamburg: Meiner.
- Augustinus, Aurelius. 1911. *Zweihundzwanzig Bücher über den Gottesstaat*. 1. Band. Buch 1–8. Kempten/München: Verlag der Jos Kölschen Buchhandlung.
- Dahl, Robert A. 2020. *On Democracy*. New Haven: Yale University Press.
- Economist Intelligence Unit, Hrsg. 2021. „Democracy Index 2021“. Zuletzt abgerufen am 14. Juli 2023. <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2021/>.
- Forschungsprojekt Demokratiematrix. 2020. „Merkmalmessung Korea, Demokratische Volksrepublik“. Zuletzt abgerufen am 14. Juli 2023. <https://www.demokratiematrix.de/matrixdarstellung#/chart1/North%20Korea/2020/core>.
- Freedom House. 2022. „Countries and Territories: Democracy Scores“. Zuletzt abgerufen am 14. Juli 2023. <https://freedomhouse.org/countries/nations-transit/scores>.
- Friedrich II. 1913. „Antimachiavel“. In *Die Werke Friedrichs des Großen*, Bd. 7, hrsg. von Gustav Berthold Bolz. Berlin: Reimar Hobbing, 5–114.
- Fukuyama, Francis. 1992. *The End of History and the Last Man*. New York: The Free Press.
- Habermas, Jürgen. 1988. *Theorie des kommunikativen Handelns*. Bd. 1. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Habermas, Jürgen. 1992. *Faktizität und Geltung*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Hamilton, Alexander / Madison, James / Jay, John. 2008. *The Federalist Papers*, hrsg. von Lawrence Goldman. Oxford: Oxford University Press.
- Hobbes, Thomas. 1991. *Leviathan*, hrsg. von Richard Tuck. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hobbes, Thomas. 1997. *Elemente der Philosophie*. Abteilung 1: *Der Körper*, hrsg. von Günter Gawlick. Hamburg: Meiner.
- Hofmann, Hasso. 2003. *Repräsentation*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Kant, Immanuel. 1911. „Grundlegung zur Metaphysik der Sitten“. In *Kants gesammelte Schriften*, Bd. 4, hrsg. von der Kgl. Preuß. Akademie der Wissenschaften. Berlin: Georg Reimer, 385–463.
- Kant, Immanuel. 1914. „Die Metaphysik der Sitten“. In *Kants gesammelte Schriften*. Bd. 6, hrsg. von der Königlich Preußischen Akademie der Wissenschaften. Berlin: Georg Reimer, 203–413.
- Kaser, Max. 1955. *Das Römische Privatrecht*. Erster Abschnitt: *Das Altrömische, Das Vorklassische und das Klassische Recht*. München: C. H. Beck.
- Leibholz, Gerhard. 1960. *Das Wesen der Repräsentation*. Berlin: De Gruyter.
- Lincoln, Abraham. 1953. „Address Delivered at the Dedication of the Cemetery at Gettysburg“. In *Collected Works of Abraham Lincoln*, Vol. 7: 1809–1865, hrsg. von Roy P. Basler, Marion Dolores Pratt und Lloyd A. Dunlap. New Brunswick: N.J.: Rutgers University Press, 17–23.
- Locke, John. 1988. *Two Treatises of Government*, hrsg. von Peter Laslett. Cambridge: Cambridge University Press.
- Marx, Karl. 1960. „Die Klassenkämpfe in Frankreich 1848–1850“. In Karl Marx und Friedrich Engels: *Marx-Engels-Gesamtausgabe*, Bd. 7, hrsg. vom Institut für Marxismus-Leninismus beim ZK der SED. Berlin: Dietz, 9–107.

- Marx, Karl. 1968. „Ökonomisch-philosophische Manuskripte aus dem Jahre 1844“. In Karl Marx und Friedrich Engels: *Marx-Engels-Gesamtausgabe. Ergänzungsband. Schriften bis 1844. Erster Teil*, hrsg. von Rolf Dübke, Erich Kundel und Richard Sperl. Berlin: Dietz, 465–588.
- Meier, Christian. 1970. *Entstehung des Begriffs „Demokratie“. Vier Prolegomena zu einer historischen Theorie*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Möltgen-Sicking, Katrin und Thorben Winter. 2019. *Governance. Eine Einführung in Grundlagen und Politikfelder*. Wiesbaden: Springer.
- Montesquieu, Charles de. 1995. *De l'Esprit des lois*. Paris: Gallimard.
- Parmenides. 2009. „Die Fragmente des Lehrgedichts“. In Parmenides: *Über das Sein*, hrsg. von Hans von Steuben. Stuttgart: Reclam.
- Pitkin, Hanna Fenichel. 1972. *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press.
- Platon. 2011. *Werke*. Bd. 8, 1. Teil: *Nomoi. Tomoi 1–6*, hrsg. von Gunter Eigler. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Polity, Hrsg. 2014. „Polity IV Country Reports 2010“. Zuletzt abgerufen am 14. Juli 2023. <https://www.systemicpeace.org/p4creports.html>.
- Rawls, John. 1971. *A Theory of Justice*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Rousseau, Jean-Jacques. 1977. *Gesellschaftsvertrag/Du Contract Social ou Principes du Droit Politique*. Stuttgart: Reclam.
- Schmitt, Carl. 1990. *Politische Theologie*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Schneewind, Jerome B. 1998. *The Invention of Autonomy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Scholz, Danilo. 2021. „Die Industrie der Staatsgesellschaft“. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 21. April 2021.
- Spinoza, Baruch de. 1999. *Ethik in geometrischer Ordnung dargestellt*, hrsg. von Wolfgang Bartuschat. Hamburg: Meiner.
- Sprute, Jürgen. 1990. *Vertragstheoretische Ansätze in der antiken Rechts- und Staatsphilosophie: Die Konzeptionen der Sophisten und der Epikureer*. Göttingen: Nachrichten der Akademie der Wissenschaften.
- The State Council Information Office of the People's Republic of China, Hrsg. 2021. „China: Democracy That Works“. Zuletzt abgerufen am 14. Juli 2023. <http://download.china.cn/en/doc/1204fulltext.docx>.
- Vieira, Monica Brito/Runciman, David. 2008. *Representation*. Cambridge: Polity Press.
- von der Pfordten, Dietmar. 2008. „Über den Begriff des Gemeinwohls“. In *Gemeinwohl und politische Parteien*, hrsg. von Martin Morlock. Baden-Baden: Nomos, 22–37.
- von der Pfordten, Dietmar. 2010. *Normative Ethik*. Berlin/New York: De Gruyter.
- von der Pfordten, Dietmar. 2011. *Rechtsethik*. 2. Aufl. München: C. H. Beck.
- von der Pfordten, Dietmar/Kähler, Lorenz, Hrsg. 2014. *Normativer Individualismus in Ethik, Politik und Recht*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Wapler, Friederike. 2019. *Die Crux mit der Quote. Paritätsgesetze und demokratische Repräsentation*, hrsg. von der Konrad-Adenauer-Stiftung e. V. Berlin: Kopie und Druck GmbH.
- Weber, Max. 1985. *Wirtschaft und Gesellschaft*. Tübingen: Mohr Siebeck.