



# DEMOKRATIE UND AUTOKRATIE

Die Idee freiheitlicher  
Selbstherrschaft und  
ihre Bedrohung

Gesellschaft  
denken

Günter Fröhlich

## Das Roman Herzog Institut

Das Roman Herzog Institut setzt sich als Think Tank mit den Gegenständen Werte, Führung und Zukunft auseinander. Gegenwärtige Schwerpunkte sind das Verhältnis von »Demokratie und Autokratie« sowie »gute Führung« auf strategischer Ebene. Dazu lädt das Institut Expert\*innen verschiedenster Disziplinen nach München ein.

Neben der Herausgabe eigener Publikationen und der Ausrichtung wissenschaftlicher Veranstaltungen geht das Institut in seinen YouTube- und Podcast-Formaten mit bekannten Wissenschaftler\*innen in die Tiefe der Themen und ihrer Forschung.

## Impressum

© 2023 Roman Herzog Institut e. V.

Herausgeber:  
Roman Herzog Institut e. V.

Kontakt:  
Dr. Martin Michael Lang  
Geschäftsführer  
Roman Herzog Institut e. V.  
Max-Joseph-Straße 5  
80333 München  
Telefon 089 551 78-732  
Telefax 089 551 78-755  
[info@romanherzoginstitut.de](mailto:info@romanherzoginstitut.de)  
[www.romanherzoginstitut.de](http://www.romanherzoginstitut.de)

ISSN 1863-8090  
ISBN 978-3-941036-67-3

Foto Seite 4:  
Roman Herzog Institut e. V.

**Diese Publikation ist beim Herausgeber  
kostenlos erhältlich auf  
[www.romanherzoginstitut.de](http://www.romanherzoginstitut.de)**

Zitate aus dieser Publikation sind  
unter Angabe der Quelle zulässig.



Folgen Sie uns auf ...



# DEMOKRATIE UND AUTOKRATIE

Die Idee freiheitlicher  
Selbstherrschaft und  
ihre Bedrohung

Gesellschaft  
denken

Günter Fröhlich

# Inhalt

|          |  |           |
|----------|--|-----------|
|          | <b>Vorwort</b>   | <b>4</b>  |
|          | Randolf Rodenstock   |           |
| <b>1</b> | <b>Die Idee von der Selbstherrschaft<br/>und ihre historische Vollendung</b> | <b>7</b>  |
| 1.1      | Herrschaftslegitimation  | 10        |
| 1.2      | Geteilte Herrschaft  | 13        |
| 1.3      | Politische Selbstbestimmung  | 15        |
| 1.4      | Demokratie und Freiheit  | 16        |
| 1.5      | Demokratie als individuelle Freiheitssicherung                               | 18        |
| 1.5.1    | Willkürhandlungen und Öffentlichkeit   | 18        |
| 1.5.2    | Herrschaft und Selbstbestimmung im historischen Verlauf                      | 21        |
| 1.5.3    | Liberalisierung, Formalisierung, Institutionalisierung                       | 31        |
| 1.6      | Das Ende der Geschichte?   | 37        |
| 1.7      | Ist die Geschichte noch immer zu Ende?                                       | 44        |
| <b>2</b> | <b>Das Problem mit der Autokratie</b>  | <b>51</b> |
| 2.1      | Autokratie, Wahlen und öffentliche Meinung                                   | 57        |
| 2.2      | Autokratie und Gewaltenteilung   | 61        |
| 2.3      | Autokratie und Ideologie   | 66        |
| 2.4      | Vom Umbau des Regierungssystems  | 77        |

|          |   |            |
|----------|---|------------|
| <b>3</b> | <b>Herrschaft und Selbstbestimmung</b>    | <b>83</b>  |
| <b>4</b> | <b>Politik als Institution und Reform</b> | <b>87</b>  |
| 4.1      | Recht und Rechtsstaat                     | 88         |
| 4.2      | Voluntarismus und Dezsionismus            | 95         |
| 4.3      | Orientierung am Gemeinwohl                | 100        |
| <b>5</b> | <b>Die Zukunft der Demokratie</b>         | <b>105</b> |
|          | <b>Literatur</b>                          | <b>110</b> |
|          | <b>Das Wichtigste in Kürze</b>            | <b>112</b> |
|          | <b>Autor</b>                              | <b>114</b> |

# Vorwort



Seit der Jahrtausendwende nimmt die Zahl der demokratischen Staaten stetig ab. Heute leben weltweit mehr Menschen unter autokratischen Regimen als in freiheitlichen Verhältnissen. Eingriffe in die Meinungsfreiheit oder in die Unabhängigkeit der Justiz kommen mittlerweile auch in eigentlich demokratisch verfassten Ländern vermehrt vor. Und schließlich wirken selbst gefestigte Demokratien aktuell überfordert, die Herausforderungen durch Klimawandel, Krieg, Pandemie und Migration zu meistern.

Als der Eiserne Vorhang fiel und die Staaten des (ehemaligen) Ostblocks unabhängig wurden, galt ihr Weg in die Demokratie als vorgezeichnet. Die Staatsform erschien als erstrebenswert und überlegen, doch sie wird mittlerweile zunehmend infrage gestellt: Entscheiden autoritäre Regierungen nicht oft schneller und effizienter, wenn es um akute Gefährdungen geht? Ist die Idee von der »Herrschaft des Volkes« angesichts existenzieller und globaler Bedrohungen überhaupt noch zeitgemäß? Ist der »westliche Weg« wirklich so alternativlos, wie wir lange geglaubt haben?

Mit der Krise der Demokratie befasst sich der Autor der vorliegenden Publikation. Er geht der Frage nach, was demokratisch verfasste Ordnungen anfällig macht für autokratische Tendenzen. In seiner geschichtsphilosophischen Betrachtung zeichnet er den Weg der Demokratie von der antiken Idee bis zur hochkomplexen Organisationsform des modernen Staates nach.

Anders als Autokratien leben demokratisch verfasste Staaten von der Mitwirkung mündiger Bürgerinnen und Bürger. Diese stimmen in freien Wahlen über die Volksvertretung ab, tauschen ihre politischen Meinungen öffentlich aus und üben so jene Kontrolle aus, die unerlässlich für die Begrenzung von staatlicher Macht und Willkür sowie das Funktionieren der Demokratie ist. Wo die Öffentlichkeit jedoch ihre Mitwirkung versagt, wächst der Nährboden für antidemokratische Tendenzen.

Diese Entwicklung ist auch hierzulande zu beobachten. Eine wachsende Zahl von Menschen äußert sich unzufrieden mit dem Staat; populistische Parteien erreichen mit ihren Positionen die Mitte der Gesellschaft; Hetze und sogar tätliche Angriffe gegen politische Repräsentanten und Andersdenkende nehmen zu. Das alles gibt Anlass zur Sorge. Denn nur eine breite politische Beteiligung und das Vertrauen einer Mehrheit in die demokratischen Institutionen können gewährleisten, dass Entscheidungen zum Wohle aller getroffen werden.

Die Demokratie ist nicht perfekt – aber ihre Idee steht für das Streben nach Vollendung. Wir dürfen ihr mehr zutrauen, als bloß »alternativlos« zu sein – also gewissermaßen das kleinere Übel im Wettbewerb der politischen Systeme. Denn ihr volles Potenzial ist noch lange nicht ausgeschöpft. Unsere demokratische Ordnung ermöglicht Vielfalt und Toleranz, den Schutz von Minderheiten und die friedliche Beilegung von gesellschaftlichen Konflikten.



Professor Randolph Rodenstock  
Vorstandsvorsitzender  
Roman Herzog Institut e.V.

# — Kapitel 1

# Die Idee von der Selbstherrschaft und ihre historische Vollendung

|       |   |    |
|-------|---|----|
| 1.1   | Herrschaftslegitimation                                 | 10 |
| 1.2   | Geteilte Herrschaft                                     | 13 |
| 1.3   | Politische Selbstbestimmung                             | 15 |
| 1.4   | Demokratie und Freiheit                                 | 16 |
| 1.5   | Demokratie als individuelle Freiheitssicherung          | 18 |
| 1.5.1 | Willkürhandlungen und Öffentlichkeit                    | 18 |
| 1.5.2 | Herrschaft und Selbstbestimmung im historischen Verlauf | 21 |
| 1.5.3 | Liberalisierung, Formalisierung, Institutionalisierung  | 31 |
| 1.6   | Das Ende der Geschichte?                                | 37 |
| 1.7   | Ist die Geschichte noch immer zu Ende?                  | 44 |

## 1 Die Idee von der Selbstherrschaft und ihre historische Vollendung

Der Mensch lebt nicht für sich allein. Sein soziales Außenverhältnis spaltet sich in zwei ganz unterschiedlich strukturierte Formen der Lebensweise auf: in eine private und eine öffentliche. Die historische Entwicklung der Demokratie setzte ein, sobald diese Trennung zum Thema einer theoretischen Reflexion wurde. Rudimentär im vierten vorchristlichen Jahrhundert bei Platon schon vorhanden, entfaltete sich das Nachdenken darüber bei seinem Schüler Aristoteles. Dieser entdeckte bereits die Ambivalenz in der politischen Organisation, die uns bis heute umtreibt: Die gewollte Selbstbestimmung des Einzelnen gerät angesichts einer als notwendig erkannten Herrschaftsstruktur an ihre Grenze.

Das Politische gibt es nur als hierarchische Organisationsform: Wenige herrschen, alle anderen werden beherrscht. Die Mittel der Herrschaft aber sind Zwang, Macht und Gewalt. Diese vertragen sich nicht mit dem Selbstverständnis der Selbstbestimmung der Einzelnen. In der seinem Menschenbild entsprechenden idealen Herrschaftsform, der sogenannten *politie*, wechseln sich nach Aristoteles Herrscher und Beherrschte ab. Das soll verhindern, dass sich die Regierenden zu weit von den Belangen der Regierten abheben. Das führt dazu, dass bei Aristoteles die gute Politik darin besteht, einen Interessenausgleich der verschiedenen Bevölkerungsgruppen herbeizuführen. Regierungswechsel und Ausgleich der Interessen indes sind Ideen, nach denen die öffentliche Struktur so eingerichtet wer-



**Allein die Vorstellung davon, was gutes Zusammenleben der Menschen ausmacht, bedeutet nicht dessen Verwirklichung.**



den soll, dass die damit verbundenen Vorstellungen gleichermaßen verwirklicht werden können.

Die bloße Vorstellung davon, wie ein gutes Zusammenleben unter Menschen möglich ist, schafft nicht schon dessen Wirklichkeit. Und selbst wenn Verhältnisse bestehen, die es den meisten ermöglichen, so zu leben, wie sie möchten, so sind diese für sich nicht gesichert. Vielmehr sind Rahmenbedingungen notwendig, die eine stärkere Verankerung in der Realität aufweisen als die bloße Vorstellung vom guten politischen Leben. Die Rahmenbedingungen bestehen in Regeln und Institutionen. Solche gibt es schon länger. Das heißt allerdings nicht, dass man sich der Bedeutung solcher formalen Einrichtungen auch bewusst war. Sonderbarerweise setzt die Reflexion auf Institutionen erst im 20. Jahrhundert ein – eine lange Zeit seit dem Aufkommen der grundlegenden Herrschaftsideen.

Die Vorstellungen von einem herrschaftlich geprägten Miteinander sind, wenn sie aufkommen, zudem weitgehend diffus. Erst die Reflexion darüber, was Selbstherrschaft, Repräsentation, Recht und so vieles mehr bedeuten, füllt diese mit Inhalten; sie werden immer konkreter. Hinzu tritt die Erfahrung, die wir machen, wenn sie einmal tatsächlich verwirklicht sind. Dass eine Demokratie innerhalb einer Massengesellschaft funktionieren könnte, glaubte bis zu den großen Revolutionen im 18. Jahrhundert niemand so recht, auch wenn das vorher vielfältig diskutiert wurde. Und so besteht der Verdacht, dass auch im Entwicklungsstand unserer Demokratie heute viele Ideen, für welche sie steht, noch gar nicht voll entfaltet wurden – allein deshalb, weil wir uns nicht vorstellen können, dass sie in der Wirklichkeit funktionieren können.

Es stellt sich die Frage, ob es eine ideale Gestalt der Demokratie geben kann. Die Geschichtswissenschaft hat sich zwar in Sozial-, Mentalitäts-, Technikgeschichte usf. ausdifferenziert, im Wesentlichen aber bleibt es in der historischen Rekonstruktion bei der politischen Geschichte. Sollte es eine Idealform von Herrschaft geben und diese



## **Autokratie heißt wörtlich Selbstherrschaft – also gerade die Idee, von welcher die Entwicklung der Demokratie ihren Anfang nahm.**

sich unveränderbar in der Wirklichkeit verankern, würde die Idee von der Geschichte als Entwicklung der politischen Verhältnisse ihr Ende finden. Das wird nicht heißen können, dass in der Welt nichts mehr passiert. Aber Geschichte ist nicht das, was passiert, sondern der konstruierte Verlauf im Hinblick auf eine Entwicklung. Und wenn sich politisch nichts mehr entwickeln kann, dann ist auch die Geschichte zu Ende.

Anhand einiger historischer Begebenheiten wollen wir im Folgenden nachzeichnen, welches die wesentlichsten Errungenschaften der modernen Demokratie sind, und dafür argumentieren, dass ihre Entwicklung niemals zu Ende sein kann. Aus der Struktur der demokratischen Herrschaftsordnung ergibt sich allerdings ebenso ihre Bedrohung und mögliche Abschaffung durch eine autokratische Unterwanderung.

Autokratie heißt wörtlich Selbstherrschaft. Das ist gerade die Idee, von welcher die Entwicklung der Demokratie ihren Ausgang nahm.

### **1.1 Herrschaftslegitimation**

Demokratische Strukturen verdanken sich langen historischen Veränderungsprozessen in den staatlichen und den gesellschaftlichen Institutionen. Dabei überlagern sich diese beiden institutionellen Erscheinungsformen je nach dem Stand der politischen Kultur innerhalb der Ordnungsgefüge, in Bezug auf die politische Öffentlichkeit sowie innerhalb der sozialen Strukturen und ihren Bewegungen. Als politische Kultur lässt sich die Breite und Fülle der Möglichkei-

## Was ist eine Institution?

Unter einer Institution verstehe ich im Anschluss an die Arbeiten von Arnold Gehlen (2004) ein System von Absprachen als typisch menschliche Verhaltensweise im Hinblick auf eine funktional bedingte Entlastung. Um das zu verdeutlichen: Analog zum Werkzeuggebrauch, der mittels manifester Artefakte den menschlichen Bewegungsapparat verlängert, beruhen Institutionen auf sozialen Verabredungen über gemeinsame Zwecke, welche bei Funktionserfüllung erstens das Handeln gemäß der Vereinbarung binden, zweitens durch Aufgabenteilung weiter greifende Zwecke ermöglichen und drittens eine effektive Entlastung für alle von der Institution Betroffenen mit sich bringen.

Die Vereinbarungen können schriftlich fixiert sein oder nonverbal erfolgen, zum Beispiel wenn ein relativ klares Verständnis über die gemeinsame Aufgabe und Regelung vorliegt. So ist eine Staatsverfassung eine schriftlich eingerichtete Institution, ebenso das Staatsgebiet als Anwendungsbereich der in der Verfassung festgelegten Rechtsordnung. Ebenso gelten als Institutionen alle weiteren gesetzlichen Regelungen, die Einrichtungen staatlicher und öffentlicher Organe, zum Beispiel auch die Medien, deren gesamte institutionelle Grundlage bis hin zu den materiellen Manifestationen wie Gesetzbüchern, Gerichtsgebäuden oder auch Dienstwagen; weiter kulturell bedingte Verhaltensweisen, die Umgangsformen der Menschen untereinander (zum Beispiel Essgewohnheiten oder die Nutzung des öffentlichen Raums) und vieles Weitere. Die Definition ist sehr weit deswegen gehalten, weil jedes typisch menschliche Verhalten – abgesehen vom Werkzeuggebrauch – durch eine institutionelle Grundlage bedingt ist. Eine Institution kann ganz unterschiedlich ausfallen. Gehlen nennt Institutionen deswegen auch »soziale Werkzeuge«.

ten dafür bezeichnen, wie vielfältig sich diese Institutionengefüge wechselseitig beeinflussen können. Das bedeutet innerhalb einer grundsätzlich demokratischen Grundordnung, dass den Bürgern und ihrem politischen Engagement auf unterschiedlichen Ebenen einerseits ein wirksamer Beteiligungsspielraum eingeräumt wird und andererseits die staatlichen Einrichtungen hinreichend flexibel und durchlässig für solche von der Bevölkerung angeregten Veränderungen sind.

Ist eine solche Wechselwirkung nicht gegeben, sprechen wir von Autokratie. Hier schottet sich der Herrschaftsapparat gegen jede Beeinflussung politischer Entscheidungen, oder genauer: Regierungsentscheidungen, welche unter den vielfältigen, gesellschaftlichen Entwicklungen veranlasst werden könnten, vollständig ab – letztlich allerdings nur faktisch, denn ein autokratisches Regime wird in irgendeiner Form wenigstens den Anschein erwecken müssen, bei aller Repression das Wohl oder den Willen der Bevölkerung zu besorgen.



### **In der Autokratie schottet sich der Herrschaftsapparat gegen jede Beeinflussung vollständig ab.**



Nun läuft die Unterscheidung von Demokratie und Autokratie begrifflich auf die Herrschaftsfrage schlechthin hinaus: Die Frage besteht darin, ob Herrschaft für sich besteht oder ob diese erst der Legitimierung durch diejenigen bedarf, die von ihr betroffen sind. Das griechische Wort *autokratia* bedeutet nichts anderes als »Selbstherrschaft«, genauer verstanden als »Herrschaft durch sich selbst«, und steht damit in dezidierter Abgrenzung zu einer Regierungsgewalt, die erst übertragen wird.

So besehen könnte es sich auch bei der Demokratie, der Volksherrschaft, begrifflich um eine Form der Autokratie handeln, nachdem darin das Volk aus eigener Legitimation heraus über sich selbst entscheidet und herrscht. Das Grundgesetz der Bundesrepublik scheint das zu ahnen, indem es im Artikel 20 einschränkt, dass die Ausübung aller staatlichen Gewalt nicht durch das Volk erfolgt (von dem die Gewalt sozusagen bloß theoretisch auszugehen hat), sondern »durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung« und »in Wahlen und Abstimmungen«.

## 1.2 Geteilte Herrschaft

Mit der Festlegung aus Artikel 20 des Grundgesetzes sind zwei Weichenstellungen vorgenommen: Einerseits wird dadurch in unserer Demokratie ein Repräsentationssystem installiert, andererseits wird bestimmt, dass die staatliche Gewalt kein monolithischer Block ist, sondern institutionell geteilt werden muss. Die Legitimation der Machtausübung erfolgt dann durch ein institutionelles Gefüge von definierten Zuordnungen als funktionaler Zuständigkeit, deren Vertreter wiederum nicht aus sich selbst heraus tätig sein können, sondern nur insofern, als sie als Repräsentanten die Macht des Volkes, vereinigt im Staatswesen, vertreten. Jede staatliche Handlung kann damit erstens nur stellvertretend vorgenommen werden und ist zweitens an die grundgesetzliche Ordnung gebunden. Sie darf also nur in Übereinstimmung mit dem vorgegebenen grundsätzlichen Rahmen erfolgen. Diese Sicherung soll verhindern, dass die Demokratie in eine Despotie abgeleitet, was bedeutet, dass die Herrschaft ungeteilt, schrankenlos und willkürlich ausfällt.

Tatsächlich führt die demokratische Konstruktion immer zu einer Verschränkung der staatlichen Gewalten. Diese sichert einerseits die Einheit des staatlichen Machtapparats und ermöglicht andererseits, dass die staatlichen Aufgaben funktional erfüllt werden können. Dysfunktional wäre es, wenn sich die staatlichen Gewalten gegen-

seitig blockieren würden. Diese Möglichkeit eingerechnet, wird in der Konstruktion eines demokratischen Staates eine grundsätzliche Entscheidung vorgenommen werden müssen: Entweder sind die Staatsgewalten so miteinander verschränkt, dass sie sich gegenseitig in ihrer Ausübung unterstützen, oder sie sind in einer gewissen Opposition zueinander aufgestellt, damit abgesichert ist, dass sie nicht so gut ineinanderwirken, dass die Gewaltenteilung unterlaufen wird.

Staaten, die bei ihrer Gründung von der durch den Liberalismus begründeten Idee des Schutzes der Individuen geprägt waren, deren Konstrukteure also von einer dezidierten Staatsfeindlichkeit oder einem Anti-Etatismus getragen wurden, verfielen tendenziell in die letztere Alternative. In diesem Sinn verfahren die Gründungsväter der USA: Die bewusst eingerichtete Schwäche der Zentralgewalt führte hier in der Verfassungsentwicklung letztlich zu ihrer Stärkung, indem der Präsident im Laufe der Zeit mehr Kompetenzen erhielt. Die Grundintention der amerikanischen Verfassungsväter, der Zentralregierung gegenüber den Einzelstaaten nicht zu viele Kompetenzen zuzugestehen, widersprach gewissermaßen der außenpolitischen Handlungsfähigkeit, die im historischen Verlauf eine zunehmende Stärkung erfuhr. In Deutschland herrschte dagegen traditionell und kulturell bedingt – trotz der Erfahrungen mit dem staatlichen Terror durch das nationalsozialistische Regime – eher eine Ausrichtung auf einen Etatismus vor, die Ansicht also, dass der Staat grundsätzlich etwas in jeder Hinsicht Gutes darstellt.<sup>1</sup>

---

**1** An solchen kulturell bedingten Vorstellungen hängt nicht zuletzt das Verständnis der obersten Rechtsgüter in einer Demokratie: Während in Deutschland weiterhin die Ansicht vorherrscht, die Grundrechte werden vom Staat gewährt und gesichert, ist das Selbstverständnis des US-Amerikaners dadurch geprägt, dass er die Grundrechte allein aufgrund seiner Geburt und seiner Staatszugehörigkeit schon hat. Ein staatlicher Zugriff darauf muss in der zweiten Variante (USA) erst legitimiert werden, was wiederum nur durch die Interessen der Gemeinschaft begründet werden kann, während der erstgenannten Alternative (Deutschland) eine Tendenz innewohnt, Grundrechte auch für rein staatliche Interessen einschränken zu dürfen.

### 1.3 Politische Selbstbestimmung

Institutionen entwickeln sich historisch langsam auf der Grundlage bestimmter Ideen, die immer erst formuliert und ins allgemeine Bewusstsein eingetreten sein müssen, bevor sie sich dauerhaft etablieren können; dennoch bleiben Institutionen reversibel. Die Vorstellung von der Demokratie im antiken Athen ab dem fünften vorchristlichen Jahrhundert weist mehrere wiederum historisch bedingte Grundlagen auf, insbesondere ökonomische und außenpolitische. Die Transformation der politischen Realitäten zur Athener Demokratie speist sich dabei zentral aus der Idee der politischen Selbstbestimmung des Gemeinwesens. Jedem Vollbürger – Frauen, Kinder, Sklaven, Mitbürger (Metöken) waren ohnehin von der politischen Mitwirkung ausgeschlossen – ist zugesichert, dass zentrale politische Entscheidungen durch Abstimmungen erfolgen. Die Entscheidung resultiert aus der Mehrheit der Stimmen. Diese selbstbestimmte Vorgehensweise der Bürger in Bezug auf alle öffentlichen Beschlüsse wird mit dem Begriff *eleutheria* bezeichnet; damit ist gekennzeichnet, was damals unter politischer Freiheit verstanden wurde.<sup>2</sup>

Für die führenden Staatstheoretiker der damaligen Zeit, allen voran Platon und Aristoteles,<sup>3</sup> hatte die Demokratie eine gefährliche Tendenz zum Autoritarismus: Man traute der Masse des Volkes kein durchgängiges und wohlüberlegtes politisches Urteil zu; man unterstellte, die Leute ließen sich eher von kurzfristigen Überlegungen leiten, sie wären leicht durch Demagogen verführbar und – das ist letztlich der entscheidende Grund ihrer politischen Urteilsfähigkeit – sie verfolgten nur ihre eigenen Interessen.

Dieser Punkt mag uns verwundern: Denn was sollte die Menschen mehr interessieren, als in politischen Entscheidungen ihr Wohl im

---

<sup>2</sup> So etwas wie persönliche, individuelle Entscheidungsfreiheit oder die Annahme eines freien Willens im Menschen hat damit nicht das Geringste zu tun. Eine solche Vorstellung entwickelte sich erst zweitausend Jahre später in der Neuzeit.

<sup>3</sup> Vgl. hierfür Platon, *Politeia*, Buch 8, 555b–565e, und Aristoteles, *Politik*, die Bücher 3 und 4.



## Für Platon und Aristoteles hatte die Demokratie eine gefährliche Tendenz zum Autoritarismus.



Blick zu behalten. Aber wir müssen bedenken, dass die Antike generell viel ständischer dachte: Für das politische Gefüge sind dabei die Interessen aller sozialen Gruppen zu berücksichtigen, und eben nicht nur die des Volkes, also der sozial unteren Schichten, wenn sich dessen Wohl nur auf Kosten der Eliten verwirklichen lässt. In diesem Kontext ist freilich die Frage zu stellen, wer diese Eliten sind und welche Interessen diese verfolgen, inwiefern deren Wohl wiederum zum Gesamtwohl beiträgt und dahingehend gewissermaßen als unverzichtbar erscheint.

### 1.4 Demokratie und Freiheit

Die Tendenz innerhalb der Demokratie, dass jeder tun und lassen könne, was ihm gerade einfällt,<sup>4</sup> hängt von einem bestimmten Freiheitsbegriff ab, der positiv als Handlungsfreiheit, negativ dagegen als Willkürfreiheit auftritt. Er liegt ebenso dem liberalistischen Verständnis der Neuzeit und der Moderne zugrunde. Einer vollständigen Realisierung einer so verstandenen Freiheit wird vorgehalten, sie führe zu völliger Verantwortungslosigkeit, durchgängig antisozialem Verhalten, zu Ausbeutungsverhältnissen in der Arbeitswelt (mit der Tendenz zur faktischen Sklaverei oder einer Art legalisierten Quasi-Sklaverei) und insgesamt zur generellen Spaltung der Gesellschaft.

Dabei darf allerdings nicht vergessen werden, dass der Bezug dieses Freiheitsbegriffs zum äußeren schrankenlosen Handeln als einziger Freiheitsbegriff verrechtlicht werden kann und damit einen Minimal-

---

4 Vgl. Platon, Politeia, 562a–569c.

### **Von der äußeren zur inneren Freiheit**

Es ist zu überlegen, ob die Transformation nicht besser in einer Art Richtungsumkehr vom Äußeren ins Innere erfolgen könnte: Unter Freiheit wäre dann weniger zu verstehen, den eigenen Handlungsspielraum auszufüllen oder zu erweitern, sondern diesen direkt den anderen zu gewähren, zu eröffnen oder zuzuschreiben. Die unmittelbare Folge einer solchen Umdeutung liegt tatsächlich nicht darin – das wäre dezidiert ein Missverständnis –, dass der eigene Rahmen von Handlungsmöglichkeiten bloß eingeschränkt wird. Freiheit ist auf dieser Basis eher an Kooperationsleistungen gebunden. Letztlich erfolgt das Zugeständnis von Freiheit an die anderen nicht völlig selbstlos. Mit einem solchen Verständnis würde sich die jeweils eigene Optionalität gerade dadurch erweitern, als wir den anderen größere Spielräume eröffnen. Denn das Zusammenwirken mehrerer Personen führt zu einer Entlastung, wodurch die freigesetzte Energie als Verstärkung eigener Handlungsalternativen genutzt werden kann. Auf der Grundlage des Zusammenwirkens mit anderen erweitert sich dadurch unmittelbar die eigene Freiheit.

Der Liberalismus würde dadurch keineswegs entkernt werden, da diese Freiheit als soziale Institution unmittelbar die Erweiterung des eigenen Handlungsspielraums zum Ziel hätte, dabei allerdings den Umweg über die Freiheit der anderen nimmt. Dadurch transformiert sich der liberalistische Individualismus weg vom Egoismus zu einer altruistisch verträglichen Form. Das entspräche ebenso einer Annäherung an den gemäßigten Sozialismus sozialdemokratischer Provenienz, der hierzu seinen Paternalismus aufgeben müsste, um sich liberal zu erweitern, was bedeutet, die Lebensführung dem Einzelnen so weit wie möglich zuzugestehen.

Ansätze zu einer solchen Transformation des Freiheitsbegriffs finden sich bereits beim Gründungsvater des ökonomischen Liberalismus, John Stuart Mill, vgl. die verschiedenen Auflagen seiner *Principles of Political Economy* (1869, Band 3, 268–295) und vor allem auch in *On Liberty* von 1859.

standard menschenrechtlich abgesicherter Handlungsspielräume für jeden Menschen darstellt. Einem solchen äußeren Begriff steht ein innerer gegenüber, der das Spektrum umfasst von einer Instanz des inneren Freiheitsgefühls und Freiheitsbewusstseins über die Motivation, tatsächlich handlungswirksam disponieren zu können, bis hin zu Immanuel Kants autonomer Freiheit als Grundlage von Moralität, verstanden als Selbstgesetzgebung, in der sich eine formal verstandene Vernunft ausschließlich ihren eigenen Regeln unterwirft. Die Transformation dieses inneren Selbstverständnisses des modernen Menschen in die sozial vermittelte Welt der äußeren Gemeinschaft wurde bisher immer nur als Verpflichtung aufgefasst, die moralisch geboten, rechtlich wiewohl auf keinen Fall eingefordert werden kann.<sup>5</sup>

## **1.5 Demokratie als individuelle Freiheitssicherung**

### **1.5.1 Willkürhandlungen und Öffentlichkeit**

Der Begriff der Selbstbestimmung war in der Antike immer auf die politische Gemeinschaft bezogen. Die Menschen der alten Welt kannten im Grunde keinen individualistischen Willensbegriff. Eine philosophische Reflexion über die Bedingungen von im allgemeinsten Sinn freien Handlungen vermag ausschließlich begriffliche und prinzipielle Analysen anzustellen. Freiheit kann damit – rein philosophisch

---

<sup>5</sup> Es gibt einzelne Bereiche, in denen eine Verrechtlichung von Pflichten sogar sanktionsbewehrt dennoch gelungen ist, zum Beispiel Aufsichts- oder Garantenpflichten bestimmter Personen oder Stellen, Hilfeleistungspflichten in Notlagen, Dienstpflichten qua Amt usf.

betrachtet – nichts anderes bedeuten als Selbstbestimmung. Sich individuell selbst zu bestimmen, bedeutet, willkürliche Handlungen vollziehen zu können. Was dabei im Inneren des Menschen bzw. in seinem Gehirn vor sich geht, spielt dahingehend nicht die geringste Rolle. Es geht ausschließlich darum, dass der einzelne Mensch das, was er gerade möchte, tatsächlich ausführen kann.

Dieser analytische Begriff wird als äußere Freiheit bezeichnet. Als solcher bezieht er sich bei Handlungen auf den Umgang mit Dingen und anderen Menschen innerhalb bestimmter Situationen. Situationen wiederum zeichnen sich dadurch aus, dass sie heterogen sind. Sie mögen zwar bestimmte wiederkehrende Momente an sich haben, wir finden darin allerdings nichts, was einer prinzipiellen Diskussion zugänglich wäre. Ein Prinzip ist nämlich eine Art Norm für Allgemeines; das Allgemeine zeichnet sich durch empirische Unbestimmtheit aus.

Weil sich der Willkürbegriff jeder Regelung entzieht, Regelungen umgekehrt aber nun etwas Allgemeines sind, verfiel Kant darauf, den Begriff der Freiheit näher als Selbstgesetzgebung bzw. Autonomie aufzufassen: Situationen werden dadurch von empirischen Einzelfällen, in denen jemand konkret handelt, zu allgemeinen Fallkonstellationen, die nach einem Schema geordnet sind und dahingehend nach Regeln, welche sich das Subjekt selbst gibt, beurteilt werden können. Freiheit heißt, sich an diese selbst gegebenen Regeln zu halten. Kant wollte durch diese Verschiebung den metaphysischen Freiheitsbegriff, der semantisch als unwillkürliche Fähigkeit des Menschen im freien Willen erscheint, unbedingt retten, ohne ihm dabei eine Rolle in der Handlungsorientierung einzuräumen. Menschen sind damit freie Wesen dadurch, dass sie ihre Handlungen allgemeinen Regeln unterwerfen, welche sie sich selbst gegeben haben.

Dem philosophischen Dilemma, überhaupt etwas über die empirische Realität aussagen zu können – philosophische Methoden lassen nur begriffliche Analysen und prinzipielle, also allgemeine Einteilungen zu, die empirisch nicht eindeutig bestimmt sind –, können wir nur

dadurch entgehen, dass wir die Welt und damit die Situationen, in denen wir kontingenterweise stehen, als Fallszenarien auffassen, die in erster Linie durch eine allgemeine Einteilung geordnet werden. Die dabei verwendeten Begriffe sind nicht mehr als analytisch rein aufzufassen. In ihnen wird sich immer ein empirischer Gehalt finden, der es umgekehrt auch wiederum erst ermöglicht, den Bezug zur Welt herzustellen.

Das Handeln in der Welt bezieht sich weitgehend auf den Umgang mit den Dingen und mit anderen Menschen.<sup>6</sup> Die Dinge erhalten hierbei einen rein instrumentellen Charakter, während wir den Austausch mit anderen Menschen als – begrifflich etwas redundant – pragmatisch bezeichnen, wobei dieser Umgang ebenso ins Instrumentelle abrutschen kann.

Bei Handlungen müssen wir eine empirisch bedingte Unterscheidung treffen: Sie beziehen sich nämlich entweder auf rein private Handlungen oder auf öffentliche Handlungen. Auch private Handlungen, welche auf Gegenseitigkeit beruhen, sind als pragmatisch verfasst einzustufen. Öffentliche Handlungen dagegen beruhen zwangsläufig auf dem Austausch, auf Absprachen und einer dezidiert wechselseitigen Gleichheit. Die Sphäre des Öffentlichen als ausschließlich instrumentell aufzufassen, unterläuft letztlich den Begriff des Öffentlichen selbst. Wenn andere Menschen in der politischen Dimension nur als Verfügungsmasse einer Willkürhandlung erscheinen, gibt es im Grunde keine Öffentlichkeit; die anderen wären dann nämlich nur Objekte meiner Handlungen und keine Subjekte, die selbst handlungsfähig sind bzw. deren Handlungsfähigkeit implizit durch die bestimmende Aktion negiert würde. Sobald wir also das Feld einer öffentlichen Auseinandersetzung betreten, tritt das auf, was wir als politisch bezeichnen. Die Zusammenhänge zwischen den Begriffen sind hier so grundsätzlich, dass sie auf nähere empirische Konkretionen nicht mehr angewiesen

---

<sup>6</sup> Ausgenommen sind hierbei Handlungen, welche ihre Funktion nicht in der konkreten Weltveränderung, sondern im Symbolischen finden, wie alle Formen von kultischen oder rituellen Handlungen.

sind. Begriffliche Ausdifferenzierungen dieses Zusammenhangs gehen historisch auf Aristoteles und Kant zurück.<sup>7</sup>

### 1.5.2 Herrschaft und Selbstbestimmung im historischen Verlauf

Nach dieser begrifflichen Vorarbeit können wir uns die näheren empirischen Verhältnisse genauer ansehen. Im Detail ist hierbei die philosophische Reflexion methodisch ausgeschlossen; um die Dinge zu bestimmen, sind methodisch-naturwissenschaftliche Untersuchungen notwendig, für den Umgang mit Menschen methodisch-sozialwissenschaftliche.<sup>8</sup> Die dichotome Einteilung zwischen privaten und öffentlichen Handlungen war notwendig, um überhaupt einen Begriff vom Politischen zu erhalten.

Philosophisch interessant, weil nur das zu weiteren begrifflichen Einteilungen führen kann, sind dann immer die Grauzonen und Grenzbereiche. Wir können jetzt schon sagen, dass der Extremfall, die politische Dimension rein nach dem Vorbild privater Handlungen aufzufassen, zwangsläufig die Idealform einer Autokratie darstellt, indem darin jede Form der Öffentlichkeit und des Politischen sozusagen ausgesetzt ist. Durch die Verwischung privater und öffentlicher Bereiche gerät freilich auch das Private ins Abseits. Sobald wir die Öffentlichkeit negieren, darf es auch das Private nicht mehr geben. Autokratien zeichnen sich also dadurch aus, dass der Privatbereich der staatlichen Überwachung zugänglich sein muss. Unterscheiden lassen sich dabei noch Grade der Eingriffstiefe. Das Private wird dadurch insgesamt zum Geheimen, wie es im 20. Jahrhundert von den politischen Utopien häufig beleuchtet wurde.

---

<sup>7</sup> Vgl. zu Geschichte und Bedeutung der Öffentlichkeit: Gerhardt, 2012.

<sup>8</sup> Man darf einschränken: Angesichts von Unbestimmtheitsgrenzen bei den empirischen Ausgangsbedingungen werden sich auch die Naturwissenschaften, insbesondere wenn es um rein technische Umsetzungen handelt, des statistischen Methodenarsenals bedienen müssen.



## In Autokratien muss das Private der staatlichen Überwachung zugänglich sein.

Ein weiterer Schritt zur Klärung dessen, was das Politische überhaupt bedeutet, liegt in der Tatsache, dass der Mensch nicht in zwei Menschen zerfällt, in einen öffentlichen und in einen privaten. Die Bereiche sind also von vornherein nicht vollständig voneinander abzuspalten – wie im Beispiel der Reinform einer Autokratie. Zunächst springt der empirische Umstand ins Auge, dass die privaten Bereiche der Menschen aneinander angrenzen. Das Private kann also gar nicht für sich als Einzelmoment betrachtet werden, ohne dass in den Zwischenbereichen nicht schon etwas Nicht-Privates auftritt, wobei es sich hier entweder um ein Privates zwischen Individuen oder um etwas bereits Öffentliches handeln kann. Zudem ist ein so gedachter Privatbereich ständig bedroht. Wie soll sich die Freiheit im Inneren etablieren können, wenn sich das Öffentliche – das, was zwischen den einzelnen Privatheiten besteht – nicht ebenso als Sicherung dieser Einheiten begreift, zumal offenbar im Privaten auch ein unmittelbares Interesse besteht, den eigenen Bereich abzuschirmen? Das Private steht somit nicht für sich, sondern verweist bereits auf den öffentlichen Austausch.

Umgekehrt könnte sich nichts Öffentliches etablieren, wenn das Private sich nicht schon von sich aus dazu eignet, die materiellen Ressourcen bereitzustellen, welche den öffentlichen Bereich erst unmittelbar ermöglichen. Die Antike dachte da noch recht schematisch: Für Aristoteles war der Privatbereich in erster Linie durch seine Funktion als *oikonomos* geprägt.<sup>9</sup> Das »Haus« (*oikos*) ist eine Wirtschaftseinheit, welche auch die materiellen Grundlagen für alle öffentlichen Belange zur Verfügung zu stellen hat. Die gute Haushalts-

---

<sup>9</sup> Vgl. Aristoteles, Politik, Buch 1, Kapitel 7 bis 12.

führung geschieht unter Regeln (*nomos*), da nur diese Verlässlichkeit und Planbarkeit gewährleisten können. Das passt begrifflich auch dazu, dass wir den Privatbereich weitgehend als Gebiet des instrumentellen Handelns bestimmen. Die Reinform erfordert eine obere Willkür, welche das Haus nach außen und damit öffentlich vertritt. Die Herrschaftsform ist die patriarchale.

Nach außen dagegen findet ein Transformationsprozess dahingehend statt, dass man es im Öffentlichen nicht mehr mit Untergebenen, sondern mit Gleichgestellten, die eigenen Häusern vorstehen, zu tun hat. Freilich wird sich der primäre Austausch zwischen den Häusern auf die Arbeitsteilung und den Tausch beschränken. Die Bereitstellung des Lebensnotwendigen lässt sich auch instrumentell und ohne große Absprachen organisieren– auch wenn eine gewisse Form der Verlässlichkeit vorausgesetzt werden muss. Damit wird aber nur das Überleben der Menschen gesichert. Was darüber hinaus an Bedürfnissen besteht, würde brachliegen. Von einer Kultur des Menschen sprechen wir erst bei allem, was über das »bloße Leben« hinausgeht. Es braucht also nicht nur das Dorf, sondern die Stadt. Damit wachsen den Menschen Aufgaben zu, welche sie ganz anders organisieren müssen.<sup>10</sup>

Zum »vollkommenen Leben« des Menschen gehört somit die Autarkie, die umfassende Selbstgenügsamkeit, welche die Selbstbestimmung erst ermöglicht. Die Versorgung muss dann auch für Notzeiten gesichert sein, äußere Feinde müssen gemeinsam abgewehrt werden, weitere Güter, die nicht selbst produziert werden können, müssen importiert werden, Kulthandlungen, die einem gemeinsamen Glauben entspringen, müssen organisiert werden, es braucht eine Verwaltung und Entscheidungsträger. Man entwickelt zudem ein gewisses Selbstverständnis von sich selbst, das in städtischen Festen, Feiertagen und weiteren Zusammenkünften der Identitätsstiftung ausgetragen wird. Für all das ist es notwendig, dass sich ein

---

<sup>10</sup> Vgl. Aristoteles, Politik, Buch 1, Kapitel 2; Buch 4, Kapitel 7.

dezidiert öffentlicher Bereich ausprägt. Die Grundorganisation wird darin bestehen, Formen zu finden, welche gemeinsame Entscheidungen ermöglichen. Von den gemeinsamen Anliegen sind alle betroffen, also müssen auch alle mitentscheiden dürfen. Hierzu braucht es eine dezidiert politische Organisationsform, Regelungen für Zuständigkeiten, formale Verfahren usf.

Damit konstituiert sich der Bereich, den wir im engeren begrifflichen Sinn als Öffentlichkeit bezeichnen. Dieser ruht auf einem Selbstverständnis der Zuständigkeit aller für die öffentliche Organisationsform auf. Die Öffentlichkeit und die Zuständigkeit von allen, also jedem einzelnen Bürger, sichert das Gemeinwesen genauso wie dessen Voraussetzungen. Das bedeutet: Die Bürger tauschen sich in ihrer Gesamtheit über die gemeinsamen Angelegenheiten untereinander aus, auf den Plätzen, in den Medien, in den Gremien; wobei jeder einzelne weiß, dass nur auf diese Weise die eigenen Angelegenheiten auch tatsächlich gemeinschaftlich organisiert werden können. Die Demokratie, die bei Aristoteles *politie* heißt, erzeugt damit ein Ideal des gemeinschaftlichen Engagements aller Betroffenen, das kaum zu realisieren ist, weil es immer mindestens Einzelne gibt, welche die Gemeinschaft nur für ihre eigenen Zwecke instrumentalisieren möchten.

Dass sich jeder Einzelne ständig um die Grundlagen der eigenen Gemeinschaft kümmert, ist nicht zu erwarten. In überschaubaren Gesellschaften wie den griechischen Stadtstaaten beruhte der demokratische Zusammenhalt weitgehend auf dem Selbstverständnis der Bürger, dessen Grundlagen sich im fünften vorchristlichen Jahrhundert entwickelt hatten. Die Gesellschaft war hinreichend differenziert, die Vollbürger abzählbar, die Wirtschaft fußte auf der Sklaverei, für arme Bevölkerungsschichten waren Tagegelder für die Teilnahme an öffentlichen Aufgaben vorgesehen<sup>11</sup>. Nur all das zusam-

---

<sup>11</sup> Das führte, wie wir aus den Komödien des Aristophanes wissen, dazu, dass sich viele von diesem System alimentieren ließen. Der Personalaufwand, etwa für Volksgerichte mit zum Teil sechstausend Laien-Richtern (sogenannten Heliasten, die aus den Voll-



## **Was wir heute unter Freiheit und Selbstbestimmung verstehen, hat sich nur langsam entwickelt und formal institutionalisiert.**



men ermöglichte dem damaligen Verständnis nach eine breite tatsächliche Repräsentation der Bevölkerung, welche das Bewusstsein erst ausprägte, man sei weitgehend in die politischen Aufgaben des Gemeinwesens eingebunden. Dieses Selbstverständnis scheint nun sehr brüchig zu sein, das System lässt sich über Nacht austauschen. Das war insbesondere den Umständen geschuldet, nach denen nicht immer klar war, wer welche Funktionen genau hatte (obwohl es hierfür freilich Regelungen gab), mehr noch, dass die Funktionen weitgehend auf Absprachen beruhten, die wenig institutionelle Formalisierung aufwiesen.

Der Begriff der politischen Selbstbestimmung schien nur eindeutig; in seiner formalen Fassung musste er sich erst entwickeln. Hinzu tritt, dass die historische Entwicklung, einschließlich der gesellschaftlichen Differenzierung, Unübersichtlichkeiten generierte (und fortlaufend produziert), die einfacher durch Hierarchisierungen überschaubar gehalten werden konnten. Gesellschaftliche, wirtschaftliche oder technologische Entwicklungen führen immer zuerst zu einem Zerfall der etablierten gesellschaftlichen Strukturen, für deren neuerliche Stabilisierung eindeutige Herrschaftsstrukturen eher geeignet waren und womöglich noch immer sind. Solche Umbrüche weisen dabei in der Regel dennoch ein erhebliches Demokratisierungspotenzial auf, das umgekehrt wiederum in der jeweiligen geschichtlichen Situation niemals zu realisieren ist.

---

bürgern gelost wurden) oder für die rotierenden Verwaltungsaufgaben war enorm. Teilweise wurden die Vertreter gewählt, teilweise auch gelost, wodurch es passieren konnte, dass Leute in Gremien saßen, die das gar nicht wollten oder auch unfähig dazu waren, wie Platon über seinen Lehrer Sokrates berichtete (vgl. Platon, Gorgias, 473e–474a).

Historischen Verläufen solcherlei Gesetzmäßigkeiten oder Entwicklungsziele zu unterstellen, ist ein äußerst spekulatives Verfahren. Mir scheint allerdings unzweifelhaft, dass sich das, was wir heute unter Freiheit und Selbstbestimmung in politischer Hinsicht verstehen, begrifflich erst entwickelt und nur langsam zunehmend formal institutionalisiert hat. Und es lässt sich wohl auch vermuten, dass Rückschritte bei der Etablierung von Freiheit auf der politischen Herrschaftsebene gerade durch die damit verbundenen Repressionen staatlicher Macht dazu führen, das Selbstverständnis der Betroffenen zu stärken, wodurch es letztlich zu einer eben auch institutionellen Absicherung von Freiheitsrechten kommt.

Ein kleines Beispiel kann das verdeutlichen: In der spätantiken Rechtssammlung *Codex Iustinianus* stand im Kontext des Vormundschaftsrechts: »Was alle angeht, muß von allen approbiert werden (*Quod omnes tangit, ad omnis comprobetur*).«<sup>12</sup> Wenn etwa ein Mündel mehrere Vormünder hatte, konnte nur deren gemeinsamer Beschluss rechtlich verbindlich sein. Nun kam es durchaus häufiger vor, dass man privatrechtliche Bestimmungen auf öffentlich-rechtliche Fragen der grundsätzlichen Konstitutionalisierung anwandte. Was bei mehreren Vormündern auf der Hand lag, widersprach im politischen Kontext fundamental jeder geübten Praxis zur damaligen Zeit. Zwar hatten die Ständeversammlungen traditionell das Recht, über die Verwendung der finanziellen Mittel, die sie zur Verfügung stellten, mitzubestimmen. Das Haushaltsrecht lässt sich auch durchaus als Herrschaftsrecht auffassen, es wird als solches allerdings nur mittelbar angewendet. Unter der Herrschaftsausübung verstehen wir eher, das Geld auszugeben, nicht aber, es zu bewilligen. Der Rechtssatz von der Mitsprache bei Entscheidungen führt damit nicht automatisch zum Verständnis, dass Ständeversammlungen oder heutzutage Parlamente im politischen Sinn Herrschaft ausüben, bloß weil diese über die Verteilung der staatlichen Finanzmittel entscheiden. Die damals üblichen Verhältnisse ließen eine Über-

---

<sup>12</sup> Codex Iustinianus 5,59,5,2 (das heißt im fünften Buch, 59. Titel, 5. Abschnitt, § 2).

tragung auf die Herrschaftsfrage, und damit eine dezidiert politische Mitentscheidung nicht zu, auch wenn freilich alle davon betroffen waren. Wenn alle, die von einer öffentlichen Maßnahme betroffen sind, mitentscheiden dürften – wie es der privatrechtliche Rechtssatz im öffentlichen Kontext nahelegte –, hätten wir es bereits mit einer Demokratie zu tun. Davon war man über die längsten historischen Verläufe hinweg faktisch weit entfernt.



**Im historischen Verlauf waren wir  
die längste Zeit weit von der Demokratie  
als Herrschaftsform entfernt.**



Der Kreis der »Betroffenen« wurde, um die hierarchischen Verhältnisse zu erhalten, einfach erheblich eingegrenzt. Die einzelnen Menschen besaßen gar nicht die Möglichkeit, die Rechtsregel von der Mitbestimmung auf ihre politische Mitsprache anzuwenden. Nachdem der Kirchenrechtler Gratian den Grundsatz bereits im 12. Jahrhundert im Kirchenrecht eingeführt hatte, versuchten im Anschluss daran bis ins 18. Jahrhundert hinein vor allem die Einzelfürsten damit ihre Einflussosphäre gegenüber den Königen zu sichern. Die Übernahme des Rechtsgrundsatzes erfolgte also sehr einseitig, wobei man letztlich am semantischen Wortsinn von »alle Betroffenen« auch nicht ganz vorbeikam.

Um das Dilemma zu lösen, übernahmen Fürsten und Stände eine Art Repräsentationsfunktion ihrer Stellung. Sie seien ja nicht bloß die von Gott eingesetzten Herrscher, sondern hätten auch eine Fürsorgepflicht für ihre Untertanen. Nach dem Rechtsgrundsatz müssten sie also den »öffentlichen Nutzen« (*publica utilitas*) berücksichtigen. Damit hätten sie das Recht auf Mitsprache, Mitbestimmung und das Bemühen um einen Konsens in allen anstehenden Fragen. Die recht-

liche Begründung war letztlich immer nur ein Flankenargument: Der Hebel, diesen öffentlichen Nutzen, der weitgehend als identisch mit ihrem eigenen Interesse aufgefasst wurde, zu befördern, setzte in der Bewilligung von Finanzmitteln an.

Um die Herrschaftsansprüche und damit generell um jede Form der politischen Mitsprache tobte ab dem 13. Jahrhundert ein Streit zwischen Kaiser und Papst, der im Verlauf von 300 Jahren die weltliche Herrschaft nur noch auf Seiten der säkularen Fürsten verortete, während der Kirche bloß eine geistige Führungsrolle zugesprochen wurde. Die Diskussionen darum verliefen weitgehend über theologische Argumente, führten aber ebenso zur generellen Differenzierung von Machtfragen, die es später erleichterten, das Staatsrecht zu formalisieren. Innerhalb der Kirche kam es häufig zu Machtfragen in Bezug auf entscheidende Glaubensfragen. Der Primat des Papstes geriet im Zuge dessen immer weiter unter Druck.

Zunächst ging es dabei nicht ohne Diskussionen ab, die dann durchaus häufiger nicht durch weltliche Gewaltmittel, sondern durch die besseren Argumente entschieden wurden. Diese hatten zumeist nicht die Kirchenfürsten zur Verfügung, sondern die Fachgelehrten und Theologen, auch wenn es keine Frage gab, die zur Zufriedenheit aller beantwortet werden konnte. Während vorher der Spruch von oben erfolgte, wurden zunehmend die Betroffenen gefragt, die dann eben abstimmten. Auch hier wurden freilich nicht alle Gläubigen beteiligt, sondern insbesondere die Delegierten, zum Beispiel auf einem Konzil. So kam es dazu, dass schon relativ früh und fernab einer staatspolitischen Bedeutung sowohl die Zusammenkunft als auch die Diskussion der Repräsentanten formalisiert werden mussten. Über die Frage, wer daran teilnehmen durfte (»Was alle angeht ...«), erhielten auch die Gemeinden ein Mitspracherecht. Es ist nicht zu bestreiten, dass solche innerkirchlichen Entwicklungen zum Vorbild auch der staatstheoretischen Überlegungen wurden, welche die institutionellen und funktionalen Organisationsformen einfach zu übernehmen brauchten.

Freilich ging es bei den kirchlich-theologischen Problemen eher um die Glaubenswahrheit, während sich in den weltlichen politischen Versammlungen so ziemlich alles ums Geld drehte. Umgekehrt ist auch nicht zu bestreiten, dass die Finanzmittel die Voraussetzung dafür sind, überhaupt Politik zu machen. Schon im 16. Jahrhundert operierte der französische Staatstheoretiker Jean Bodin auf dem Ständetag in Blois 1576 für die Durchsetzung seines politischen Anliegens, einen Glaubenskrieg zu verhindern, mit der Finanzierung des Krieges. Der französische König Heinrich III. wollte darüber abstimmen lassen, ob ein Krieg gegen die Hugenotten begonnen werden sollte (wofür er wahrscheinlich die Mehrheit hätte gewinnen können), was Bodin als einfacher Abgeordneter des dritten Standes dadurch konterkarierte, dass er zuerst eine Entscheidung über die Umlage der Kriegskosten vorschlug. Als die Stände darüber debatierten, wer genau welche Kosten aufzubringen hatte, sagten sie den Bürgerkrieg lieber ab. Vor allem im 17. Jahrhundert verstand es auch das englische Parlament, zahlreiche Kompetenzen an sich zu ziehen, auch wenn sich die britische Krone später wiederum einige zentrale Rechte zurückholte.

Letztlich war die Entwicklung zur zunehmenden Demokratisierung nicht aufzuhalten. Insbesondere diskutierte man in der Französischen Revolution bereits alle Fragen der Gewaltenteilung, der politischen Repräsentation, der Verantwortung der Regierung, des Wahlrechts, der Gleichheit und Freiheit der Bürger usw. en detail vollständig aus. Die Vertreter in der Nationalversammlung sahen schnell ein, dass man



**Bereits in der Französischen Revolution hat man alle Fragen der Gewaltenteilung, der politischen Repräsentation oder der Freiheit der Bürger vollständig ausdiskutiert.**

sich in jeder Frage irgendwie entscheiden musste; sie verstanden, dass es die eine Republik, in der alles zum Wohle aller eingerichtet ist, nicht geben kann. Eine zentrale Weichenstellung lag dabei im Liberalismus: Letztlich sollte jeder selbst bestimmen können, was er für richtig hielt, und die Debatten klärten dann, was angesichts der Mehrheitsentscheidungen zu tun ist. Eine unmittelbare Bindung der Entscheidungen ans Gemeinwohl sah man als sinnvoll an, kam aber nicht auf ein Verfahren, wie eine solche Orientierung formalisiert werden könnte. Tatsächlich ist nicht zu bestreiten, dass sich die Abgeordneten der frühen Nationalversammlungen über Kleinteiliges endlos zerstritten, um dann in den grundsätzlichen Fragen zu keinem Ergebnis zu kommen – was wahrscheinlich eine der wesentlichen Voraussetzungen wiederum dafür war, dass es zum *terreur*, also zur Schreckensherrschaft der Jakobiner 1793/94 unter Maximilien Robespierre, kommen konnte oder sogar musste.

Eine der tiefgreifendsten gesellschaftlichen Entwicklungen setzte mit der Industrialisierung ein. Neben der Verelendung weiter Bevölkerungsschichten spielte wahrscheinlich die Vereinzelung eine wichtige Rolle. Um sich ihren Lebensunterhalt zu verdienen, waren viele darauf angewiesen, ihre Heimat, den Ort ihrer Sozialisierung, zu verlassen und in den an die Fabrikgebäude angegliederten Unterkünften ihr Dasein zu fristen. Die Loslösung aus der familiären Gemeinschaft, die immer eine gewisse Sicherheit und Geborgenheit bot, ließ die Menschen in ein Bewusstsein des völligen Ausgeliefertseins abgleiten. Die Arbeiterbewegungen wurden damit zur entscheidenden Kraft von demokratischen Reformen, auch wenn sich diese zunächst auf soziale Maßnahmen zur Verbesserung der eigenen Situation und Absicherung richteten.

Soweit ich sehe, blieb die entsprechende Revolution, auch wenn von dieser viel geredet wurde, überall aus. Das Gedankengut staatlicher Sicherheitsgarantien für gleiche Rechte zur Sicherung aller Lebensbelange einschließlich der demokratischen Mitbestimmung fand seinen Weg erst in staatlichen Konstitutionalisierungen. Es ist



**Die Arbeiterbewegungen wurden zur entscheidenden Kraft demokratischer Reformen – doch die entsprechende Revolution blieb überall aus.**



erstaunlich zu sehen, wie lange diese Entwicklung dauerte, und noch erstaunlicher, dass diese sicher nicht abgeschlossen ist. Dabei ist auffällig, dass zunächst ein eher theoretisches Ideal formuliert wurde, dass sich langsam als Überzeugung in vielen ausprägte, um sich später erst in formalisierter und institutionalisierter Form rechtlich verbindlich zu etablieren.

### **1.5.3 Liberalisierung, Formalisierung, Institutionalisierung**

Dem bisherigen Argumentationsverlauf liegt ein methodisches Paradigma zugrunde, das reflektiert werden muss: Die Nachzeichnung der demokratischen Evolution erfolgte anhand der Kriterien Liberalisierung, Formalisierung und Institutionalisierung. Diese Merkmale sind teilweise operationalisierbar. Das Nachverfolgen im geschichtlichen Verlauf setzt dagegen einen teleologischen, also zielgerichteten und ergebnisvorwegnehmenden und damit rückblickenden Schwerpunkt, mit dem vorsichtig zu agieren ist. Wir müssen allerdings bedenken, dass der Begriff von der Demokratisierung bereits ein Ziel intendiert, also als wünschenswert voraussetzt, was als Ergebnis erst erklärt werden soll. Wir mögen unterschiedliche Vorstellungen davon haben, wie ein staatliches System beschaffen sein muss, damit wir es als Demokratie bezeichnen können. Dem liegt jeweils ebenso eine bestimmte Idee zugrunde, was eine Demokratie im Kern kennzeichnet und bei welchen Merkmalen Abweichungen und Alternativen möglich sind.



## **Die Idee des Rechtsstaats unterwirft sämtliche politische Prozesse eindeutigen Regeln, die eine formale Eigenlogik haben.**



Weiter sind die verwendeten Kriterien von Freiheit und Verrechtlichung idealistische Größen, unter welche die jeweilige Realität eines Regierungs- und Gesellschaftssystems subsumiert wird. Bei der Verwendung von teleologisch verfassten Zielbestimmungen und unter Ergänzung von Idealisierungskonzepten können wir nicht mehr von kausalen Erklärungen sprechen. Solche Methoden führen zwangsläufig zu ganz bestimmten Ergebnissen, die ihrerseits eine Reflexion und Interpretation erfordern.

Nun stehen teleologische Erklärungen aus wissenschaftstheoretischen Gründen weitgehend in Verruf. Das liegt schon daran, dass man dem historischen Verlauf leicht irgendein beliebiges Ziel unterlegen kann, dem man dann die aktuellen Entwicklungen und die für die Erreichung dieses Ziels notwendigen Maßnahmen nicht nur zugrunde legt, sondern jede dieser Maßnahmen gleichzeitig auch als gerechtfertigt ansieht. Ein solches Vorgehen tritt im besten Fall als Geschichtsphilosophie auf, wie zum Beispiel bei Hegel, im schlechtesten als Konzept völliger Dehumanisierung, wenn die Herrschenden der Ansicht sind, ihre politischen Ziele seien von der Geschichte vorgegeben und dadurch schon vollständig legitimiert. Wir müssen zudem bedenken, dass der Mensch gar nicht anders kann, als sein Handeln auf eine vorweggenommene Zukunft auszurichten. Wo aber liegt der Unterschied?

Das menschliche Handeln greift auf Ziele aus, die Vorstellungen realisieren sollen, welche als gewünscht angesehen werden. Es ist nicht daran zu zweifeln, dass Handlungen eine teleologische Struktur aufweisen. Das Ziel ärztlichen Handelns liegt beispielsweise in der

## Verrechtlichung und Gewaltenteilung

Verrechtlichung kann faktisch als Oberbegriff für Formalisierung und Institutionalisierung verwendet werden. Schon die Idee des Rechtsstaats unterwirft sämtliche politische Prozesse eindeutigen Regeln, die eine formale Eigenlogik aufweisen. Die Regeln verdanken sich in ihrem Zustandekommen bereits eindeutig festgelegten Verfahren, welche den Kriterien der Legalität und der Legitimität genügen müssen. Der Begriff der Legitimität verweist auf ein formales Verfahren, das sicherstellt, dass die von den Gesetzen Betroffenen erstens Einwirkungsmöglichkeiten haben und zweitens in ihrem Wohl und Zusammenleben vom Regelsystem profitieren. Dies setzt unabdingbar voraus, dass sie vernünftigerweise einen Willen dazu haben, dass diese Regeln gelten, Bestand haben und durchgesetzt werden. Dazu gehört außerdem, dass ein System von Verantwortlichkeiten in politischen, juristischen und verwaltungstechnischen Verfahren eingerichtet ist, das sicherstellt, dass die rechtsstaatlichen Kriterien eingehalten und überwacht werden. Diese Verantwortlichkeiten führen zwangsläufig zu einer differenzierten Institutionenbildung, weil nicht eine Stelle für alles zuständig sein kann. Die Teilung staatlicher Gewalten ist deswegen die unmittelbare Folge der Demokratisierung eines staatlichen Systems – und zwar auf allen Ebenen, und nicht nur in Bezug auf die höchsten Staatsgewalten Regierung, Gesetzgebung und Rechtspflege. Die Gewaltenteilung folgt sachlich wie logisch aus der Bereichsdifferenzierung öffentlicher Aufgaben, welche den Anforderungen an die Rechtsstaatlichkeit überhaupt genügen können.

Verbesserung des Gesundheitszustands, das Ziel wirtschaftlichen Handelns in ökonomischer Prosperität, das Ziel politischen Handelns in der Steigerung des Wohls (ob des tatsächlichen Gemeinwohls oder der persönlichen Interessen der Herrschenden) bzw. in der Abwehr

von Gefahren für das Land. Es geht dabei also immer um die Realisierung von etwas, das wir als gut für etwas bewerten. Was als gut gilt, darunter kann jeweils etwas völlig Verschiedenes verstanden werden. Wir sind inzwischen so weit, dass einige die Demokratie für gut halten, andere sie dagegen als schlecht bewerten. Gut und schlecht sind hierbei wiederum Kriterien, welche auf die Menschen bezogen sind. Daraus folgt, dass bei den unterschiedlichen Bewertungen der Demokratie ein unterschiedliches Menschenbild zugrunde gelegt wird, also eine Vorstellung davon, wie der Mensch ist – oder zu sein hat – und was er zu seinem Leben und Wohlergehen benötigt.



**Menschliches Handeln erstrebt etwas,  
das wir als gut bewerten. Was gut ist,  
darunter kann jeder etwas anderes verstehen.**

Angesichts solcher Dilemmata kommen wir mit inhaltlichen Kriterien der Abwägung nicht weiter. Die Positionen, was der Mensch ist und wie er sich deswegen politisch zu organisieren hat, stehen sich diametral gegenüber. Jedes inhaltliche Merkmal wird von den verschiedenen Seiten unterschiedlich eingeordnet. Es liegt damit nahe, ein formales Kriterium zu suchen, das gewissermaßen über den inhaltlichen Merkmalen steht. Ein solches hat den Nachteil, niemanden, der von einer Position überzeugt ist, umzustimmen. Erst die Haltung der Neutralität ergibt hier eine Art Überlegungsübergewicht. Positionen, welche eindeutig zu wissen meinen, wie der Mensch zu sein hat und wie er leben muss, damit er gut lebt, sind abzulehnen. Denn ihnen liegt eine Form der Ideologisierung zugrunde, die inhaltlich festlegt, was letztlich nicht festgelegt werden kann.

Wir sehen deutlich, dass die Alternative zu solchen Ideologien darin liegt, Unbestimmtheitslücken in der Erklärung des Menschen zu las-

sen. Solche Erklärungslücken führen zwar regelmäßig konkret und theoretisch zu Zielkonflikten und Entscheidungsdilemmata. Was als Schwäche erscheint, ist indes die Stärke solcher mittleren Erklärungsansätze. Es entspricht nämlich dem Freiheitsverständnis und dem Selbstverständnis des Menschen, als Akteur in der Zukunft etwas bewirken zu können, was durch ihn selbst geschieht. Wir verstehen uns nicht als Wesen, die im Geschichtsverlauf nur abarbeiten, was ohnehin schon vorgegeben ist, ob als richtig, gut oder faktisch.

Wir wollen das an einem Beispiel verdeutlichen: Die Bedeutung der wirtschaftlichen und technologischen Entwicklung insbesondere im Zuge der Industrialisierung klang schon an. In den meisten Demokratien setzte sich das Wirtschaftsmodell der kapitalistischen Marktwirtschaft durch. Es wird immer wieder diskutiert, inwiefern ein solches Modell Kernbestand der Demokratie ist oder nur das fatale Ergebnis historischer Entwicklungen. Wir interessieren uns dabei ausschließlich dafür, inwiefern dieses Modell zu dilemmatischen Strukturen führt, welche, wie eben gezeigt, Entscheidungen erst möglich machen.

Binnenlogisch verfolgen Unternehmen in der kapitalistischen Marktwirtschaft zwei Ziele: Kapitalakkumulation und Monopolstellung.<sup>13</sup> Die Mittel hierfür sind die Herstellung von Produkten oder die Bereitstellung von Dienstleistungen. Beide Formen müssen marktauglich sein, was nichts weiter bedeutet, als dass sie einen bestimmten Qualitätsstandard aufweisen und zu einem bestimmten Preis angeboten und verkauft werden können.

Die alte Marktlogik bei Adam Smith ging davon aus, dass die Produkte bedingt durch Konkurrenz immer besser und billiger werden. Doch bereits John Stuart Mill mahnte an, dass hierzu der Käufer die Qualität beurteilen können muss, womit eine Fähigkeit vorausgesetzt

---

**13** Klarerweise hat ein modernes Unternehmen – egal in welchem Bereich – wesentlich mehr Aufgaben und Funktionen zu erfüllen. Es geht hier, wie ich betonen möchte, nicht um Unternehmenskultur oder gar Betriebsführung, sondern allein um Sinn und Ausrichtung des marktkapitalistischen Systems.

ist, die Mill zu seiner Zeit bereits als nicht mehr realisierbar ansah.<sup>14</sup> Dagegen war immer schon klar, dass Monopolstellungen dazu führen, Marktmacht auszunutzen, die Qualität zu senken und die Preise zu erhöhen. Staatliche Rahmenbedingungen – etwa in Form von Kartellgesetzen – sollen verhindern, dass es zu einer Monopolisierung kommt. Konkurrenzsituationen sind also in jedem Fall Bedingung für einen freien Markt, in den dann auch eingegriffen wird, sollten sich kartellartige Strukturen etablieren können. Das Dilemma besteht einfach darin, dass Monopolstellungen selbst nicht mehr Teil des freien Marktes selbst sind, sondern der staatlichen Reglementierung unterworfen werden müssen.

Kapitalakkumulationen sind dagegen unmittelbare Voraussetzung für unternehmerisches Handeln. Sie stehen zwar im Kontext einer Gewinnmaximierung, wesentlich allerdings ist ihre Eigenschaft, die notwendigen Finanzmittel für technologische Innovationen zur Verfügung zu stellen. Der technologische Fortschritt hängt heutzutage unmittelbar von großvolumigen Investitionen ab. Das Risiko hierfür kann Unternehmen durchaus überfordern. Deswegen sind Technologieprogramme häufig, ähnlich wie die Infrastruktur, staatlich subventioniert.

Die Kehrseite von extremen Kapitalakkumulationen liegt in der Regel in sozialen Verwerfungen. Schon die antike Volkswirtschaftstheorie sah es als eines der wesentlichen Probleme von Gesellschaften an, wenn die Schere zwischen Arm und Reich zu sehr aufgeht. Um dies zu verhindern oder abzumildern, wurden später Sozialstaatsprogramme eingerichtet, die letztlich jedem eine gesellschaftliche Mindestteilhabe ermöglichen soll – von der materiellen Existenzsicherung bis zur kulturellen Partizipation.

Extremer, also unkontrollierter Marktkapitalismus, der davon ausgeht, dass der Markt sich vollkommen selbst regelt, und der jede Form

---

<sup>14</sup> Vgl. Mill, 1869, Band 3, 268 f.



## **Unkontrollierter Marktkapitalismus, der jede Form staatlicher Intervention verteufelt, ist in sich ideologisch.**



staatlicher Interventionen verteufelt, ist in sich ideologisch verfasst. Schon die Ausrichtung kapitalistischen Wirtschaftens führt unmittelbar zu Dilemmata, die nur innerhalb staatlicher Reglementierung lösbar sind. Es kommt zu Entscheidungssituationen, welche den Sinn politischen, und in unserem Beispiel wirtschaftspolitischen, Handelns ausmachen. Wie die Dilemmata zu lösen sind, ist damit überhaupt nicht vorgegeben, sondern entsteht bestmöglich als Konsens nach umfangreichen und öffentlich ausgetragenen Debatten. Uns interessiert hierbei nur, dass die Konflikte selbst angesichts der konzeptabhängig inhärenten Voraussetzungen auftreten und dann politisch verhandelt und geregelt werden müssen.

### **1.6 Das Ende der Geschichte?**

Der Demokratie liegt eine ähnliche Idealisierung zugrunde wie der Vorstellung vom freien Markt. Versuchen wir uns vorzustellen, wie die vollkommene Demokratie aussehen mag, erkennen wir schon angesichts dieser Frage, dass sie sich nicht abschließend beantworten lässt. Demokratische Herrschaftssysteme sind in sich hochgradig dynamisch. Zielvorstellungen können immer nur themen- und sachabhängig aufgestellt und formuliert werden. Das bedeutet: Politische Entscheidungen befassen sich zwar in den meisten Fällen nur mit Einzelfragen, ihre Lösungen auf demokratischer Grundlage (vor allem in Hinblick auf Rechtsstaatlichkeit und Öffentlichkeit) verändern gleichzeitig allerdings die innere Struktur, weil die demokratischen Institutionen, sobald sie im Sinne ihrer Funktion tätig werden, sich verfestigen. Außerdem verändern Entscheidungen eine bestimmte

Einrichtung, wodurch sich das Verhältnis zu anderen Institutionen ändern kann und damit ebenso das demokratische Institutionsgefüge. Eine solche, der Demokratie äußere Dynamik wird ergänzt durch eine innere Dynamik der Demokratieentwicklung. Demokratische Institutionen, die funktionsgemäß arbeiten, betreffen immer auch die Demokratisierung einer Ordnung; die Demokratie entwickelt sich fort, sobald sich durch die Demokratisierung ihrer Institutionen ihr Strukturgefüge verändert, genauer: weiter demokratisiert. Ebenso kann ein Wandel innerhalb eines Bereichs als formales Beispiel in einem anderen Bereich verwendet werden.

Die demokratischen Institutionen sollen sich dabei angesichts der Maßstäbe Grundrechtsschutz und Partizipation immer weiter ausbauen. Legen wir die Parameter hierfür eng aus, müssen wir gestehen, dass die Aufgabe eine unendliche scheint. Weil das unbefriedigend ist – bedenken wir zudem, dass wir in eine Richtung handeln sollen, deren Ergebnis kaum vorstellbar ist –, werden gern Szenarien beschworen, nach denen sich die modernen Demokratien im Niedergang befänden. Mit dem Scharfsinn eines Hegel überspitzte Francis Fukuyama in einem Essay (und später in Buchfassung) kurz vor dem Zusammenbruch der ehemaligen Ostblockstaaten das Ende der Demokratie als ihre Vollendung.



## **Fukuyamas Rede vom ›Ende der Geschichte‹ war als Provokation angelegt.**

Die Rede vom »Ende der Geschichte« war von Fukuyama von Anfang an als Provokation angelegt. Die meisten Kommentatoren übersahen schon das Fragezeichen, das Fukuyama gesetzt hatte, denn der Titel des Essays lautete »Ende der Geschichte?« (»*End of History?*«). Die Diskussionen drehten sich gelehrt darum, ob Fukuyama Hegel richtig

gedeutet hatte, ob die Aussagen über die Sowjetunion und China haltbar sind, ob er mit seiner Reminiszenz an Nietzsches letzten Menschen nicht völlig über das Ziel hinausgeschossen ist usf. Fukuyamas Grundthese, dass der politische Liberalismus der Demokratien westlicher Prägung (einschließlich Japans und Südkoreas) einige drängende und schwerwiegende Schwierigkeiten aufwerfe, insbesondere weil dieser auf dem ökonomischen Liberalismus beruhe, der zu einer ganzen Reihe gesellschaftlicher und gesellschaftspolitischer Verwerfungen führe, ging weitgehend unter. Wie aber kam Fukuyama angesichts einer solchen These dazu, die Geschichte zu finalisieren?



## **Der Anfang von etwas ist gleichzeitig sein Ende.**

Wenn wir Geschichte als das ansehen, was in der Wirklichkeit passiert oder sich in der Vergangenheit tatsächlich ereignet hat, kann es insofern kein Ende geben, als nach wie vor etwas passiert. »Geschichte« interessiert sich allerdings gar nicht so sehr dafür, was geschah, sondern dafür, wie wir das, was geschehen ist, deuten können oder müssen. Der Anfang von etwas ist dann gleichzeitig auch sein Ende. Denn wenn etwas ganz Neues in der geschichtlichen Entwicklung auftritt, ist es schon da und hat damit seine Geschichte gehabt.

Historisch-methodisch fragen wir also immer danach, was vorher war, bevor dieses Neue in der Welt erschien. Die Ideen von der Freiheit und der Gleichheit jedes Menschen wurden vielfach diskutiert. Angesichts der Herrschaftsverhältnisse im 18. Jahrhundert dürfen wir vergeblich nach ihnen suchen, denn diese Ideen waren nirgends verwirklicht. Auf einen Schlag, nämlich in der Amerikanischen und der Französischen Revolution, waren sie dann real geworden, sie schienen unmöglich und wurden doch wirklich.

Nun kann man dagegen einwenden, dass für die meisten Menschen damals Freiheit und Gleichheit immer noch utopische Ideen oder schöne Träume waren. Und es ist schon betont worden, dass die Umsetzung für alle Menschen eher in der Zukunft liegt. Es war Kant, der die These vertrat, dass mit der Französischen Revolution die Ideen in die Wirklichkeit getreten waren. Auch wenn diese also auf allen Landkarten der Welt in der Realität wieder getilgt wären, würden sich die Menschen an die Ereignisse erinnern. Sie würden die Ideen nie mehr als unmöglich einstufen, wenn sie schon einmal real geworden wären. Insofern ist das Ereignis und die Bedeutung, die es hatte, nie mehr rückgängig zu machen. Die Geschichte von Freiheit und Gleichheit fand damit ihr Ende. Denn das, was sich verwirklicht hatte, ist schon in der Welt und hat keine weitere Geschichte mehr.

Der Einwand, verwirklicht ist mit dem Ereignis noch gar nichts, bewegte schon die Menschen angesichts des konkreten Verlaufs der Französischen Revolution. Wann sind denn die Ideen von Freiheit und Gleichheit nun wirklich gesichert? Wenn sie sich endgültig im Bewusstsein der Menschen festgesetzt haben! Das meinte jedenfalls Hegel, als der »Weltgeist« 1806 in Person des neuen französischen Kaisers Napoleon Bonaparte die Restauration in Europa mit seinem Sieg in der Schlacht bei Jena und Auerstedt endgültig vom Erdball fegte.<sup>15</sup> Die neue Wirklichkeit zeigte sich der alten überlegen; das jeweilige historische Ereignis beendete die Geschichte dieser neuen Wirklichkeit. Und 1989? Zwei Systeme, zwei Ideologien, zwei Blöcke standen sich jahrzehntelang dichotom gegenüber, bis die eine Seite zusammenbrach. Das Ende des Konflikts endete mit dem Sieg der westlichen Wertegemeinschaft. Wieder ein historisches Ereignis, wieder ein Ende der Geschichte?

Auch Fukuyama räumt ein, dass danach schon noch das eine oder das andere passieren werde. Er schreibt, dass wir möglicherweise Zeitzeugen seien »des Endes der Geschichte schlechthin: das heißt,

---

<sup>15</sup> Vgl. Fukuyama, 1989, 5.

des Endes der ideologischen Entwicklung der Menschheit, sowie der allgemeinen Einführung der westlichen liberalen Demokratie als finaler Regierungsform«. <sup>16</sup> Dabei sei die Auseinandersetzung darum keine der wirklichen Welt, sondern allein eine des menschlichen Geistes, »denn der Sieg des Liberalismus erfolgte vor allem im Bereich der Ideen oder des Bewußtseins, und ist in der realen oder materiellen Welt noch unvollständig«, und »dieses Ideal [...] [wird] auf lange Sicht gesehen die materielle Welt bestimmen«. <sup>17</sup> Es spielt keine Rolle, dass es noch dauern kann, bis alle Menschen von den Ideen durchdrungen sind. Der entscheidende Wendepunkt ist erreicht. Alles, was die Menschen daran historisch noch interessieren könnte, liegt in der Vergangenheit, in der das Ende der Geschichte schon stattfand. Fukuyama schreibt: »Der am Ende der Geschichte erscheinende Staat ist insoweit liberal, als er auf dem Weg des Gesetzes das allgemeine Menschenrecht der Freiheit anerkennt und schützt, und indem er nur durch den Konsens der Regierten besteht.« <sup>18</sup>

Mit dem Zusammenbruch der Ostblockstaaten sei nicht nur eine historische Zäsur erreicht, sondern etwas Bedeutendes, etwas Entscheidendes geschehen: Es gebe keine Alternative mehr zum westlichen Weg, jede damals bestehende Möglichkeit sei überwunden. Er spricht wörtlich von »der völligen Erschöpfung aller Alternativen zum westlichen Liberalismus«. <sup>19</sup> Ist die Geschichte damit wirklich zu Ende?

Fukuyama vergisst keineswegs, sich auf Hegel zu berufen. Die Frage ist, ob er das ernst meint. Die Hegel'sche Geschichtsphilosophie gilt in jeder Hinsicht inzwischen weitgehend als hypertroph. Sie hängt von zahlreichen metaphysischen Voraussetzungen ab, die niemand mehr annehmen würde. Ein festgesetzter, von einem Weltgeist ersonnener

---

<sup>16</sup> Fukuyama, 1989, 4.

<sup>17</sup> Fukuyama, 1989, 4.

<sup>18</sup> Fukuyama, 1989, 6; vgl. auch Fukuyama, 1989, 18.

<sup>19</sup> Fukuyama, 1989, 3.

Entwicklungsgang, in dem sich Gott in seinem Geschöpf widerspiegelt, beide vereint in absoluter Erkenntnis und vollkommener Selbstdurchsichtigkeit? Fukuyama weiß genau, was er tut. Sein Essay ist ein ästhetisches Spiel, das ihm dezidiert todernt ist. Hinter seinem Fragezeichen am Ende der Geschichte steht im Grunde noch einmal ein Ausrufezeichen: »Das ist nicht euer Ernst!«, will er damit sagen. Der Sieg der westlichen Ökonomie beruht auf Voraussetzungen, welche direkt in die Inhumanität führen werden. Es ist gerade kein Ende der Geschichte – aber das ist als These freilich zu banal.

Inzwischen wissen wir, dass die Herausforderungen für die Demokratie noch auf einem ganz anderen Feld bestehen. Wir müssen uns ebenso fragen, wo die Konflikte, die Widersprüche, die Auseinandersetzungen tatsächlich stattfinden, in der Wirklichkeit oder im Bewusstsein. Unmissverständlich wirft schon Fukuyama das Problem auf, ob der Liberalismus der westlichen Prägung eine politische Ordnung generieren kann, in welcher die Widersprüche aufgelöst sind.<sup>20</sup> Und an dieser Stelle fällt auf, dass für Fukuyama die Ideen ausgestorben scheinen. Denn die letzte historisch verbleibende Alternative zu den vielfältigen Möglichkeiten, die der Mensch hatte, seine Freiheit und Gleichheit auszugestalten, liegt in materialistisch-ökonomischen Ideen. Ist es wirklich so, dass die Menschen nicht mehr träumen?<sup>21</sup>



**Der durchliberalisierte Mensch ist nur noch an seinem Konsum interessiert – diese Vorstellung ist unerträglich.**

---

<sup>20</sup> Vgl. Fukuyama, 1989, 11.

<sup>21</sup> Vgl. Fukuyama, 1989, 9 f.

An dieser Stelle fällt das Fragezeichen hinter dem »Ende der Geschichte« für Fukuyama offensichtlich weg: Mit dem Ende der Geschichte scheint uns generell die Entwicklungsfähigkeit abhandengekommen zu sein. Wenn die Menschen nicht mehr um ihre Ideen streiten können, was tun sie dann? Grundsätzlich könne ja nichts Entscheidendes mehr passieren, wenigstens nichts, was im tatsächlichen Sinn Geschichte genannt werden könnte. Eine kleine Hoffnung sieht Fukuyama darin, dass die mit den neuen Verhältnissen überall aufkommende Langeweile die Geschichte wiederaufleben lasse. Un-erträglich scheint ihm dagegen die Vorstellung, dass der durchliberalisierte moderne Mensch an nichts anderem mehr interessiert sei als daran, seine Konsumprodukte zu optimieren. Er schreibt ganz am Ende seines Essays:

»Das Ende der Geschichte wird eine sehr traurige Zeit sein. Der Kampf um Anerkennung, die Bereitschaft, sein Leben für ein völlig abstraktes Ziel einzusetzen, der weltweite ideologische Kampf, der Wagemut, Tapferkeit und Phantasie hervorbrachte, und der Idealismus werden ersetzt durch wirtschaftliche Kalkulationen, endloses Lösen technischer und Umweltprobleme, und die Befriedigung ausgefallener Konsumentenwünsche. In der posthistorischen Periode wird es weder Kunst noch Philosophie geben, sondern nur mehr bloß die ständige Pflege des Museums der Menschheitsgeschichte. Wir selber und andere um uns fühlen eine starke Nostalgie nach der Zeit, in der es noch Geschichte gab. Tatsächlich wird diese Nostalgie auch in der posthistorischen Welt noch eine Zeitlang Wettbewerb und Konflikte fördern. Obwohl wir selber die Unvermeidlichkeit dieser Entwicklungen erkennen, haben wir äußerst ambivalente Empfindungen in bezug auf die Zivilisation, die nach 1945 in Europa geschaffen wurde, mitsamt ihren nordatlantischen und asiatischen Ablegern. Vielleicht ist es gerade die Aussicht auf kommende Jahrhunderte der Langeweile am Ende der Geschichte, die die Geschichte wieder in Gang setzen wird.«<sup>22</sup>

---

22 Fukuyama, 1989, 25.

## 1.7 Ist die Geschichte noch immer zu Ende?

Der Schluss des Essays »Ende der Geschichte?« verstärkt den Eindruck, dass Fukuyama nicht nur Thesen zur Diskussion stellt, sondern seine Argumentationsweise ästhetischen Kategorien unterwirft: Sein Gefühl des Bedauerns überfällt ihn angesichts des Verlusts an Auseinandersetzungen. Das Drama spielt sich vor unseren Augen ab. Jahrtausendlang kämpfen die intelligentesten Köpfe um die beste politische und gesellschaftliche Ordnung. Heute dagegen dürfen wir alle nur noch pragmatisch denken. Die zwangsläufig entstehende Selbstgenügsamkeit von Nietzsches »letztem Menschen«, der das Glück mit seinem Leben getauscht hat,<sup>23</sup> konterkariert und parodiert die mühsam erkämpfte politische Selbstbestimmung: Das kleine Glück erstickt den Traum von der tätigen und bewusst verfolgten Überwindung harter Lebenswirklichkeiten. Bräsige Überzuckerung macht sich breit, die sich zur totalen Langweiligkeit steigert. Wer mehr verlangt, etwa von der Literatur, vom Theater, von der Bildenden Kunst oder überhaupt von jeder denkenden Anstrengung, Auseinandersetzung und Debatte, gilt als aufmüpfiger Störer und lästiger Paria. Somit sind all diese Dinge sinnlos geworden.

Nachdem die Demokratie alternativlos geworden ist, fixiert sie sich in ihrer entwickelten Gestalt einer liberalistischen Wirtschaftsordnung, die sich zwar fortlaufend optimiert, allerdings nicht mehr im politischen oder kulturellen Sinn – Politik und Kultur gibt es ja gar nicht mehr oder diese spielen keine Rolle mehr im öffentlichen Leben und Denken der Menschen. Fukuyama stilisiert die Situation der Zukunft als ästhetische Wüste, deren Trockenheit so weit reicht, dass sie

---

23 Bezeichnend für die ästhetische Hermetik, in welche der Essay seine Leser einspinnt, ist, dass Fukuyama darin Nietzsche nicht einmal erwähnt. Fukuyamas Beschreibung des modernen Menschen entspricht allerdings exakt dem »letzten Menschen« in Nietzsches Zarathustra (im fünften Abschnitt der Vorrede), dessen Selbstgenügsamkeit in der modernen Zivilisation, seiner Langeweile, seiner nur noch auf Absicherung und genügsamen Genuss orientierten Lebensweise (maximal-optimiert angesichts Aufwand und Ertrag), verbunden mit der sozialen Struktur der gesamten Gesellschaft, deren aufklärerisches Vernunftselbstverständnis Leben und alle Möglichkeiten, über sich hinauszuwachsen, vergessen hat.

selbst vermeint, gar kein Wasser mehr zu brauchen. Feuchtigkeit würde den überall sich auftürmenden Staub in Bewegung bringen, aber solche Unruhe will niemand mehr befürchten müssen.

Die Alternativlosigkeit scheint vollkommen zu sein, denn von außen droht dieser letztlich bloß quasi-politischen Ordnung keine Gefahr, und für weitreichende Reformen von innen fehlt den Menschen die Motivation, weil sie erstens genug mit den ökonomischen und ökologischen Herausforderungen zu tun haben und weil zweitens eine irgendwie geartete reformierende Änderung der Ordnung gar nicht zur Debatte stehen kann. Die Zerstörung der Umwelt war 1989 bereits längst im Bewusstsein von reflektierenden Menschen verankert, die Lösung für die daraus resultierenden Verwerfungen konnte dem damaligen Verständnis nach ausschließlich in technischen Innovationen liegen, was erklärt, dass heute immer noch wohl die meisten auf diesen Weg vertrauen würden, um die absolut fundamental-notwendige Änderung des auf Wegwerfkonsum basierenden Lebensstils gar nicht ins Auge fassen zu müssen.

In den letzten dreißig Jahren veränderte sich die Welt nun derart dramatisch, dass Fukuyamas damalige Analyse geradezu naiv wirkt – was sie nicht ist, denn ihr Scharfsinn und Reiz liegt in den Details und in der ästhetisierenden Aufbereitung des Themas. Selbst die Natur scheint auf Fukuyamas Verlust der Schönheit inzwischen zu reagieren: Während einige Weltgegenden in völliger Trockenheit erstarren, werden andere einfach weggeschwemmt.



**Ein ausufernder Liberalismus hat  
zahlreiche Wirtschaftskrisen verursacht.**

Freilich sind die Veränderungen sehr viel handfester gewesen: Ein ausufernder Liberalismus hat zahlreiche Wirtschaftskrisen verursacht; der Klimawandel trifft immer mehr Menschen auf der Welt unmittelbar, sowohl durch Austrocknung als auch durch schwere Unwetter; die Corona-Pandemie verdeutlichte die Unsicherheiten und Abhängigkeiten globaler Vernetzung; ein nicht für möglich gehaltener Krieg führt zu einer Energiekrise in Europa – von den damit verbundenen militärischen Drohungen, von der Sabotage der Infrastruktur, physisch und digital, bis zur Apokalypse ganz zu schweigen; dazu überall Flüchtlingskrisen, von denen die meisten in Europa nicht einmal die elementarste Aufmerksamkeitsschwelle überspringen. Die psychische Grundstimmung wandelt sich grundlegend angesichts der zahllosen Bedrohungen. Jede noch so kleine Zuversicht erodiert. Angst, Verteilungskämpfe, soziale Verwerfungen und Abspaltungen, politische Irritationen, Aufkommen von extremen Positionen usw. sind die zwangsläufige Folge.

Es scheint so, als ob das alles genug Potenzial aufwiese für ein Wiederaufleben der Geschichte. Am auffälligsten hierfür wird man einerseits die Thematisierung von »großen Geschichtstheorien« anführen müssen, andererseits den inzwischen häufiger diskutierten Umstand, dass sich doch noch eine Alternative in der politischen Entwicklung zeigt: der Autokratismus – eine merkwürdig archaisch anmutende Strömung politischer Wirklichkeit, deren moderne Variante wir keineswegs unterschätzen dürfen (vgl. Kapitel 2).

Für den ersten Punkt wollen wir uns mit ein paar wenigen, kurzen Hinweisen begnügen: Ein derart großer und heftig geführter Krieg in Europa, wie dieser im Februar 2022 mit dem Überfall der Ukraine durch Russland ausgebrochen ist und angesichts dessen wir die von Fukuyama prognostizierte Geschichtslosigkeit insbesondere anwenden müssen,<sup>24</sup> ist als nichts anderes als eine historische Zäsur zu

---

24 Freilich sind die nordamerikanischen Staaten nicht nur ebenso Adressat der Prognose, und Fukuyama wird als US-Amerikaner und Professor an einer amerikanischen Universität keinen neutralen Blick auf das Weltgeschehen werfen wollen. Nun kann man

bezeichnen. Eng besehen darf es ein solches Ereignis im Europa des 21. Jahrhunderts nicht geben; es ist undenkbar, unmöglich – und dennoch wirklich. Neben den schwerwiegenden taktischen Fehlern ist am auffälligsten die Brutalität und Massivität der Angriffe, die ausufernde Zerstörung ziviler Einrichtungen und Infrastruktur, die Massenmorde an der Bevölkerung – und zuletzt wohl der bisherige Verlauf. Was in diesem Krieg noch passieren kann, ist absolut nicht auszuloten.

Die Undenkbarkeit selbst liegt in erster Linie im völligen Bruch mit dem internationalen Völkerrecht und von zwischenstaatlichen Vereinbarungen sowie in der unbekümmerten Selbstverständlichkeit, mit der dieser begangen wird. Das russische Vorgehen katapultiert das eigene Land weit aus seiner eigenen Tradition heraus, die doch Teil der europäischen Kulturgeschichte ist. Damit wird sogar die eigene Geschichte gebrochen, weil diese gar nicht mehr in den bisherigen Verlauf eingeordnet werden kann. Umgekehrt müssen die Gründe für den russischen Angriff auf die Ukraine dennoch in gewissen kulturellen Eigenheiten gesucht werden, denn aus dem völligen Nichts entstanden würde das Ereignis auf ewig unverstanden bleiben müssen.

In diesem Kontext fällt besonders auf, wie die russische Führung das Vorgehen rechtfertigt: Zwar liefert ihre Propaganda – unterstützt durch die neuen Medien, die ebenso durchweg eine gänzlich neue Ausrichtung der Situation darstellen – innenpolitisch ein etwas anderes Narrativ, nämlich man verteidige sich bloß angesichts einer enormen Bedrohung durch das westliche Militärbündnis und die westlich-liberale Kultur. Aber auch hier finden wir die seltsam unmodern anmutenden geschichtsphilosophischen bzw. geschichts-

---

sinnvoll nicht bestreiten, dass die Art der Analyse in erster Linie typisch europäisch wirkt: große Geschichtstheorien, argumentativer Rückgriff auf Platon, Kant, Hegel und Nietzsche. Theoretische Auseinandersetzung mit dem Kommunismus sind kaum Kennzeichen einer dezidiert amerikanischen Sichtweise. Überhaupt scheint Fukuyama eher eine europäische Denktradition zu repräsentieren. Zu bestreiten ist auch nicht, dass die nordamerikanischen Staaten in besonders exponierter Weise nicht nur betroffen sind, sondern sich auch ebenso engagieren.

theologischen Begründungsversatzstücke bei gleichzeitiger Überhöhung der eigenen historischen Rolle mit einem deutlichen Einschlag an messianischem Sendungsbewusstsein.<sup>25</sup>

Immerhin taucht damit abermals die von Fukuyama vermisste Auseinandersetzung auf der ideologischen Ebene unmittelbar wieder auf, auch wenn Zeitpunkt und Inhalte überhaupt nicht mehr in die aufgeklärte Welt passen mögen, weil solche Anknüpfungspunkte und Theoriemodelle längst als überwunden gelten.<sup>26</sup>



## **Der Autokratismus gefährdet junge Demokratien und droht, etablierte Demokratien immer mehr zu durchsetzen.**

---

25 Es wird kaum ein Zeichen der Beruhigung darstellen, wenn zuletzt auch aus China solcherlei Töne vernommen werden, auch wenn man dort noch keinen Angriffskrieg zu rechtfertigen hat.

26 Entsprechend schwer fällt es westlichen Beobachterinnen und Beobachtern, diese Seite des Krieges öffentlich überhaupt zu thematisieren. Es finden sich dann tatsächlich wenig Berichte und Analysen – auch wenn solche nicht ganz unterbleiben – über den innerorthodoxen Kirchenstreit um das Moskauer und Kiewer Patriarchat, über die Rolle des Moskauer Patriarchen Kyrill, über die Lieblingslektüren des russischen Präsidenten (Solowjew, Iljin, Berdjajew) oder gar um das vermeintliche Kulturverständnis der russischen Gesellschaft und Bevölkerung, das geprägt sein soll durch unmittelbare Natürlichkeit im kleinfamiliären, patriarchal geprägten Milieu, durch einfache Lebensweise und fromme Gottesfurcht, umfassende, rein altruistisch ausgelegte Pflege des Gemeinsinns, radikale Ablehnung westlicher Lebensgepflogenheiten, vor allem der durchgängigen Ökonomisierung und des dekadenten, prassenden Konsums, der gesellschaftlichen Durchsexualisierung und der Akzeptanz nicht heterosexueller Lebensentwürfe, tief empfundene Abscheu gegenüber der westlichen Arroganz, die nur die Widersprüche der Demokratie verdecken soll, welche, aufwändig durch vorgeschobene moralische Überlegenheit auf denen von ihr produzierten sozialen Verwerfungen in und außerhalb der westlichen Länder beruht usf. (weithin Momente und Vorstellungen, die von den russischen Eliten ersichtlich wenig geteilt zu werden scheinen).

Angesichts der Frage, um welche Ideologie, oder schwächer ausgedrückt, um welches politische Herrschaftsmodell es sich bei dieser Alternative zur Demokratie handelt, stoßen wir auf den Autokratismus, der sich offensichtlich auch außerhalb Russlands immer weiter auszubreiten scheint. Der Autokratismus gefährdet oder unterwandert nicht nur junge Demokratien, sondern droht, bereits das Innere historisch gewachsener demokratischer Herrschaftssysteme anscheinend zunehmend zu durchsetzen.

# — Kapitel 2

# Das Problem mit der Autokratie

|     |  |    |
|-----|--|----|
| 2.1 | Autokratie, Wahlen und öffentliche Meinung | 57 |
| 2.2 | Autokratie und Gewaltenteilung             | 61 |
| 2.3 | Autokratie und Ideologie                   | 66 |
| 2.4 | Vom Umbau des Regierungssystems            | 77 |

## 2 Das Problem mit der Autokratie

Autokratie war bereits als ein Herrschaftsmodell definiert worden, nach dem die staatliche Gewalt aus eigenem Recht legitimiert wird (vgl. Kapitel 1.1 und 1.5.2). »Aus eigenem Recht« bedeutet, dass keine Übertragung der Macht stattfindet, der Herrschaftsapparat, die Regierung, nicht durch jemand anderen erst ermächtigt wird. Dies ist erkennbar nur ein formales Kriterium, das zudem dem einfachen Wortsinn von Autokratie entspricht. Denn autokratische Herrschaftsstrukturen gibt es offensichtlich auch außerhalb von formal verfassten Autokratien.

Hierbei wird Autokratie eher als umfassende Machtausübung gekennzeichnet, die keine Schranken mehr aufweist. Dennoch stellt sich auch hier die Frage nach der Rechtfertigung oder Legitimierung: Die Übertragung von staatlicher Macht kann im Selbstverständnis der Herrschenden nämlich auch anders erfolgen, so zum Beispiel durch die Not der Stunde, durch schicksalhafte Umstände, das Selbstverständnis, der Einzige zu sein, welcher noch in der Lage ist, die »Sache durchzuziehen«, die Wahrheit, für die man umfassend einsteht, oder die göttliche Weltordnung, welche den eigenen Herrschaftsanspruch umfassend legitimiert.

Die begriffliche Dichotomie von Demokratie und Autokratie stammt von Karl Loewenstein.<sup>27</sup> Mit diesem Begriffsschema unternimmt Loewenstein den Versuch, sämtliche Regierungssysteme einer spezifischen systematischen Einteilung zu unterwerfen. Als wesentliches Kriterium wählt Loewenstein nicht die Legitimierungsfrage, sondern verortet den spezifischen Unterschied in dem Umstand, ob die staatliche Macht geteilt ist oder nicht, ob die verschiedenen Ausübungen staatlicher Gewalt auf verschiedene Institutionen verteilt sind oder ob

---

<sup>27</sup> Vgl. Loewenstein, 2000. Ich verzichte im Folgenden auf Zitate und Stellenverweise; die entsprechenden Passagen sind im Buch Loewensteins über das Sachregister sehr schnell auffindbar.

ein einzelnes Machtzentrum besteht, das monokratisch alle staatliche Macht bündelt und zentral auf die Machtunterworfenen überträgt.

Das widerspricht zwar der wörtlichen Bedeutung von Autokratie, Loewenstein bietet allerdings eine nachvollziehbare begriffliche Differenzierung, die es ihm durch seine glänzende Kenntnis nicht nur der politischen Theorie von der Antike bis in die Neuzeit, sondern auch schier aller jemals vorkommenden Regierungssysteme erlaubt, diese seinem begrifflichen Schema zu unterwerfen. Von daher können wesentliche Aspekte seiner Untersuchung als Ausgangspunkt einer Diskussion um Demokratie und Autokratie verwendet werden. Das wird dadurch verstärkt, dass seine Methode dabei weniger theoretisch geprägt ist, sondern sich vielmehr praktisch auf die Regierungstechnik richtet. Interessanterweise sieht er dabei erhebliche Überschneidungen in der Funktionsweise der staatlichen Institutionen sowohl in der Demokratie wie in der Autokratie.

Die technokratisch-funktionale Blickrichtung Loewensteins ist erheblich von Max Weber inspiriert. Sie führt Loewenstein dazu, das Konzept der Gewaltenteilung außerordentlich kritisch zu sehen. Diese sei im Frühliberalismus durch die Ablehnung des monarchischen Absolutismus von Locke bis Montesquieu (»Zerstückelung des Leviathan«) entstanden und gehöre seitdem zur Tradition moderner Staatsauffassungen. Ein näherer Blick auf die Durchführung der Gewaltenteilung innerhalb moderner demokratischer Konstitutionen zeige nun, dass die Gewalten nirgendwo geteilt seien, sondern bloß auf verschiedene Regierungsstellen verteilt würden, die immer auf Verschränkung der Gewalten in irgendeiner Form angewiesen blieben. Entscheidender sei, dass sich diese funktional getrennten institutionellen Organe gegenseitig kontrollieren können, damit die Macht geteilt sei, die für Loewenstein immer nur eine ist. Tatsächlich ist Loewenstein einer dieser mystischen Technokraten (ebenso wie Max Weber), die annehmen, dass die zentralen Motivationen des Menschen rational nicht durchdrungen werden können; konkret seien das Liebe, Glaube und Macht. Allein ihre Auswirkungen können beobachtet und vernünftig



## **Für Loewenstein ist Macht selbst das Böse, das nur durch Kontrolle gut werden kann.**

nachvollziehbar in einem zweiten Schritt mithilfe eines rationalen äußeren Systems zur gesellschaftlichen und sozialen Regelung ge-  
hegt werden. Werturteilen im Grunde fernstehend ist für Loewenstein  
die Macht selbst das Böse, das gut nur durch Kontrolle werden kann.

Systematisch relevant ist zudem Loewensteins Ansicht, jeder Regie-  
rungsweise liege eine Ideologie zugrunde. Diese könne ein religiöser  
Glaube, ein Nationalismus oder die Freiheit (im Konstitutionalismus  
bzw. in der Demokratie) sein. Am schwächsten seien die ideologi-  
schen Grundlagen in der von Löwenstein so bezeichneten autoritä-  
ren Form der Autokratie, am stärksten, weil am einseitigsten, in der  
totalitären Form der Autokratie, in der diese von der Regierung nicht  
nur vertreten, sondern rücksichtslos durchgesetzt würden. Auf den  
Unterschied zwischen autoritärer und totalitärer Form der Autokratie  
werden wir noch näher eingehen (Kapitel 2.1).

Loewenstein vermeidet es, sein Schema allzu starr auf konkrete Re-  
gierungsformen anzuwenden. Es handelt sich um ein begriffliches  
Schema, das in der Wirklichkeit zahllose Zwischenformen anneh-  
men kann. Sein besonderes Interesse gilt zudem den Übergangs-  
formen, wenn eine Demokratie in die Autokratie abgleitet oder wenn  
eine Autokratie nach und nach konstitutionelle Formen annimmt, die  
staatliche Macht auf verschiedene Institutionen verteilt, um sich so  
langsam zu einer Demokratie zu entwickeln. Dabei weist er immer  
wieder eindrücklich darauf hin, dass die Volkstraditionen eine erheb-  
liche Rolle für Bestand und Wandel von Regierungssystemen spielen.

Die Dichotomie zwischen Demokratie und Autokratie, wie sie Loe-  
wenstein einführte und zur Grundlage seiner rechtsphilosophischen,

systemvergleichenden Arbeit machte, wird politiktheoretisch in letzter Zeit häufig bemüht. Aus der Erfüllung positiver Kriterien zur Beschreibung eines Regierungssystems wird abgeleitet, dass es sich bei bestimmten Regierungssystemen um eine Demokratie handelt. Eine Erhöhung von Punktwerten führt dann dazu, demokratische Systeme als solche zu quantifizieren und die verschiedenen Strukturen in unterschiedlichen Ländern in einer Skala zu ordnen. Eine Verringerung der positiven Kriterien bedeute umgekehrt, dass sich ein System in seiner Entwicklung von der »reinen« Demokratie entferne.

Solche Demokratie-Indizes liefert zum Beispiel die Zeitschrift *The Economist* oder der Transformationsindex der Bertelsmann-Stiftung. Während *The Economist* die Kriterien »Wahlprozess und Pluralismus«, »Funktionsweise der Regierung«, »Politische Teilhabe«, »Politische Kultur« und »Bürgerrechte« auf einige Grundmomente reduziert, unterscheidet der Transformationsindex 17 Kriterien und erstellt daraus eine Rangliste. Die Fülle der Maßstäbe generiert zwangsläufig inhaltliche Überschneidungen der Merkmale, was zu methodischen Schwierigkeiten führt, per se allerdings die dynamische Wechselwirkung voneinander abhängiger politischer Institutionen widerspiegelt. Kritisch ist anzumerken, dass die Kriterien erstens nicht trennscharf formuliert werden können, wodurch im Modell zweitens zwangsläufig ihre kausale Abhängigkeit voneinander vernachlässigt wird; drittens ergeben sich ebenso zwangsläufig Redundanzen, die viertens dazu führen, dass einzelne Tendenzen jeweils mehrfach abgebildet werden und sich dadurch in ihrer quantitativ verfassten Bewertung verstärken.

Im Zuge des politischen Zusammenbruchs der östlichen Blockstaaten verzeichneten die Indizes ein globales Anwachsen der Anzahl von Demokratien. Das hätte man durchaus auf die Prognose Fukuyamas beziehen können, wonach die Entideologisierung zur globalen Ausbreitung demokratischer Systeme führt. In letzter Zeit nahm die Anzahl der Demokratien offenbar ab oder demokratische Systeme verloren Punktwerte, wurden also, obwohl sie noch als Demokratien

bezeichnet werden können, immer undemokratischer. Die jeweilige Bewertung erfolgt im Wesentlichen nach qualitativen Kriterien der demokratischen Politiktheorie, wie sie sich in letzter Zeit wissenschaftlich ausdifferenziert hat und welche Erhebungsdaten nutzt, die methodisch sozialwissenschaftlich verarbeitet werden.

Solche Untersuchungen sind hier nicht unser Thema, zumal der philosophische Blick ein methodisch ganz anderer ist. Auf der anderen Seite wird es kaum helfen, nur philosophisch-theoretisch auf die Sache zu blicken. Wir müssen uns die empirischen Verhältnisse in der Welt schon ansehen. Dabei wird es um eine Interpretation einiger zentraler Grundmomente gehen, von denen bereits mehrere angedeutet wurden und für die gefragt werden muss, wie sie sich überhaupt erklären und verstehen lassen.

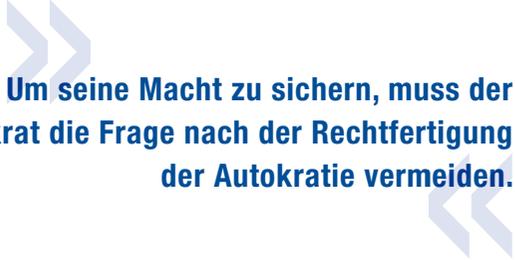
Da wir die theoretische Kennzeichnung von Autokratien darin verortet haben, dass die Herrschaft aus sich selbst begründet wird, stehen gerade zur Abgrenzung von Demokratien die Momente der Legitimierung von Herrschaft durch die Betroffenen im Fokus der Untersuchung. Diese liegen in den Wahlen, in der Meinungsfreiheit und in der Gewaltenteilung; letztlich lässt sich darauf die grundsätzliche Unterscheidung von Demokratie und Autokratie aufbauen. Das bedeutet: Um eine Demokratie in eine Autokratie umzubauen, müssen diese Institutionen unterwandert und möglichst eingegrenzt werden (Kapitel 2.1). Des Weiteren soll die Frage gestellt werden, warum man das überhaupt unternehmen möchte und will. Diese Ausrichtung steht, vor allem für das Moment der Gewaltenteilung, dem Ansatz Loewensteins etwas entgegen, obwohl die Parallelen ebenso unübersehbar sind (Kapitel 2.2). Das Moment, welche Bedeutung die ideologischen Grundlagen aufweisen, bedarf dagegen einer eigenen Betrachtung (Kapitel 2.3).

## 2.1 Autokratie, Wahlen und öffentliche Meinung

Im Grunde benötigt eine Autokratie zur Rechtfertigung keine Wahl durch die ihr unterworfenen Menschen. Ihre Herrschaft besteht eben durch sich selbst, oder aber, nach Loewensteins Begriffsverständnis: Die Frage nach der Rechtfertigung muss weitgehend vermieden werden, damit der Machtanspruch für den Autokraten gesichert bleibt und nicht einmal hinterfragt werden kann.

Dennoch ist auffällig, dass Autokratien gern Wahlen und Abstimmungen abhalten lassen. Der manipulierte Ausgang (der bis in die Befragung selbst durch entsprechende Formulierung der Wahl gehen kann) spielt dabei formal keine Rolle. Den Beherrschten gegenüber begnügt man sich mit der Aussage, diese hätten mit großer Mehrheit der Herrschaftsübertragung zugestimmt. In der Regel fällt die Zustimmung dabei mit überwältigenden Mehrheiten aus. Es würde verwundern, wenn sich ein autokratischer Machthaber mit einer Mehrheit von 51 Prozent begnügen würde.

Die dreiste Kontrolle eines vorher bestimmten Wahlausgangs ist allerdings nicht überall möglich. Autokratisch gesinnte Machthaber reagieren mit unterschiedlichen Methoden und Techniken auf diesen Umstand. Sofern es möglich ist, werden Oppositionelle erst gar nicht zur Wahl zugelassen, sodass mögliche Alternativen auf den Stimmzetteln in jedem Fall immer nur dem eigenen Parteienblock zugutekommen. Das Bestreiten der Fähigkeit zur passiven Wahl erfolgt durch Verbot der Partei oder durch Einzelbeschluss, durch



**Um seine Macht zu sichern, muss der Autokrat die Frage nach der Rechtfertigung der Autokratie vermeiden.**

Inhaftierung oder Anhängen eines Prozesses, zuletzt durch Attentat. Sofern die Wahl selbst bzw. ihr Ergebnis nicht manipuliert werden kann, stehen noch immer zwei Taktiken zur Verfügung, die meistens kombiniert werden: Sozialstaatsprogramme und Manipulation der öffentlichen Berichterstattung. Wenn dadurch immer noch nicht das gewünschte Ergebnis erreicht werden kann, reicht man Klagen wegen Wahlbetrugs ein oder versucht über das Parlament, den Wählerwillen zu umgehen – so geschehen bei der letzten Präsidentschaftswahl in den USA.

Überhaupt gibt man sich in einer Autokratie immer gern »volksnah«: Außer der eigenen Gruppierung verfolge niemand die Interessen des Volkes, meistens des »einfachen« und »arbeitenden«. Im Gegenteil finde bei jeder anderen Gruppierung und politischen Gesinnung »Verrat« am Volk statt, dessen vitale Interessen würden einer vermeintlichen »Elite« geopfert, die entweder im Inneren des Landes für die Ungerechtigkeit Sorge, oder es wird unterstellt, es gebe international organisierte Verschwörungsvereinigungen, welche es sich zum Ziel gesetzt hätten, rücksichtslos die eigenen wirtschaftlichen oder ideologischen Interessen zu verfolgen oder gar die Menschheit insgesamt auszurotten.

Letztlich kommt kein Autokratismus an den von seiner Herrschaft Betroffenen ganz vorbei. Die Beherrschten müssen es dem Autokraten bzw. der autokratischen Entourage irgendwie abnehmen, dieser bzw. diese seien zur Herrschaft über sie ermächtigt. Entweder sie glauben daran oder sie werden durch Repressionsmittel des Polizeistaats dazu gezwungen, dahingehend keine Wahl zu haben. Für eine Analyse des Problems müssen wir zudem unterscheiden, ob sich autokratische Strukturen bereits traditionell etablierten oder ob diese nach und nach demokratische Strukturen unterwandern. Für beide Varianten müssen sich eindeutige Kriterien angeben lassen, wie wir formal autokratische Systeme von nicht-autokratischen unterscheiden.

Die Zustimmung der Beherrschten zu einem politischen System findet sich keineswegs an der Oberfläche geäußerter Meinungen. In der



## **In Deutschland ist viel von gesellschaftlicher Spaltung die Rede. Dabei vertreten weite Teile der Bevölkerung erstaunlich ähnliche Ansichten.**

Bundesrepublik wird in letzter Zeit eine zunehmende gesellschaftliche Spaltung konstatiert; dagegen geben Umfragen zum Teil das Bild ab, dass im Grundsätzlichen weite Teile der Bevölkerung, was das politische System angeht, erstaunlich homogene Ansichten vertreten.<sup>28</sup>

Die Zustimmung in Autokratien indes wird in den meisten Fällen unmittelbar erzwungen sein. Ein Polizei- und Geheimdienstapparat muss umfassende Überwachungsmaßnahmen unternehmen, damit Abweichler und Oppositionelle schnell identifiziert werden können, um zusätzlichen Repressalien unterworfen zu werden. Im Übrigen genügt es, die meisten einfach einzuschüchtern. In autoritären Systemen werden abweichende Meinungen unter Umständen weitgehend geduldet, solange diese nicht zu Protesten oder Widerstand führen bzw. nicht öffentlich geäußert werden. Sollte so etwas aufkommen, wird das Regime sehr schnell repressiv reagieren müssen.

In diesem Kontext spielen ebenso die Volkstraditionen eine große Rolle: Eine einheitliche Volksreligion – Loewensteins Beispiele sind das alte Ägypten, das antike Griechenland, Rom oder das europäische Mittelalter<sup>29</sup> –, welche es schafft, die bestehenden Verhältnisse als alternativlos darzustellen, weil diese der göttlichen Ordnung ent-

<sup>28</sup> So unterscheiden Hradil et al. (2022, 5) verschiedene Dimensionen von gesellschaftlicher Spaltung. Im europäischen Vergleich ergeben sich laut Umfragen keine Hinweise darauf, dass die Gesellschaft in Deutschland auseinanderdrifte (Hradil et al., 2022, 27).

<sup>29</sup> Für das Mittelalter scheint Loewenstein die Machtverteilung auf die Stände etwas zu unterschätzen. In Deutschland achteten die Einzelfürsten sehr genau darauf, dass ihnen vom König nicht zu viel dreingeredet wurde. Franz I. hatte in Frankreich erhebliche Mühen, die Kontrolle über die vielen Regionen zu bekommen. Freilich gelang es ihm dadurch, dass er sich der Kirche als des zentralen Verwaltungsapparats bediente.

sprächen, erleichtert es einem etablierten Herrschaftssystem wesentlich, seine Macht zu erhalten. In den neueren Zeiten wird die Religion vielfach durch den Glauben an die eigene Nation ersetzt. So mischen sich beispielweise im Überfall Russlands auf die Ukraine Nationalismus und Religion; das traditionelle Staatsverständnis ermöglicht dabei eine ganze Reihe von Anknüpfungspunkten dafür, dass die russische Nation und die heilige, russisch-orthodoxe Kirche schicksalhaft miteinander verwoben seien. Der Eindruck, dass Kirche und Staat in Russland kaum zu trennen sind, reicht sogar so weit, dass die Motive für den Überfall im Einzelnen kaum der einen oder der anderen Seite zuzuordnen sind. Gleichzeitig ermöglicht ein solch enger Zusammenhang auch die Rechtfertigung über Geschichtsteologien, die ebenfalls schon mehrfach tatsächlich ausgebreitet wurden.

Grundsätzlich kann in autokratischen Systemen Meinungsfreiheit bestehen, vor allem dann, wenn diese noch autoritäre und nicht schon totalitäre Züge aufweisen. Die Freiheit der Meinung wird zunächst dabei nur sozusagen partiell eingeschränkt, zuletzt indem bestimmte Formulierungen verboten werden (zum Beispiel »Krieg«), normalerweise indem staatliche Medien gleichgeschaltet, die Oppositionspresse eingeschränkt, einzelne Organe verboten oder deren Vertreter unter Vorwänden strafrechtlich verfolgt werden usf. In jedem Fall wird auch hierbei der politische Mord gängige Praxis sein. Der Übergang von der autoritären zur totalitären Autokratie verläuft dabei fließend, je nachdem, wie offen solche Maßnahmen unternommen werden können.

Autokratien stehen, wenn sie nicht religiös fundiert sind, durch die Lasten und die Unselbständigkeit, welche sie ihrer Bevölkerung aufhalsen und zumuten, in ständiger Gefahr, in ihrem Herrschaftsanspruch bedroht zu sein. Sie müssen ihre Repressionen im Inneren und im Äußeren (zum Beispiel durch Krieg) immer weiter schrauben, um ihre Stabilität halbwegs wahren zu können. Damit ist ein erheblicher Aufwand verbunden und sind hohe finanzielle Mittel auf-

zubringen. In jüngster Zeit werden diese fast ausschließlich durch Ausbeutung von Rohstoffen erzielt. In China steht dagegen ein erheblicher Arbeitskraftüberschuss zur Verfügung, welcher Exporte ermöglicht, die wiederum finanzielle Ressourcen erwirtschaften, die es beispielsweise erlauben, auch technologisch einigermaßen auf dem Laufenden zu bleiben.<sup>30</sup> In Zeiten der Sowjetunion bestand ein Ausreiseverbot, dessen Wegfall angesichts innerer Repressionen immer wieder zu erheblicher Abwanderung von Fachkräften führte. Solche Abwanderung qualifizierter Fachkräfte und Spezialisten bringt die Regimes zwangsläufig immer wieder unter Druck. All dieser Probleme wegen ist es notwendig, die Bevölkerung irgendwie noch vom Sinn der eigenen Staatskonstruktion zu überzeugen. Auch hierbei dürften Volkstraditionen, speziell das traditionelle Bild der Bevölkerung vom Staat, eine erhebliche Rolle spielen.

## 2.2 Autokratie und Gewaltenteilung

Loewenstein spricht gern von einer Mimikry, mit der autokratische Systeme in der neueren Zeit demokratische Einrichtungen und Institutionen nachahmen, um den Schein der inzwischen wohl notwendigen Legitimierung ihrer Regierung zu wahren. Diese erfolgt innenpolitisch, um dem Selbstverständnis der Bevölkerung Genüge zu tun, oder außenpolitisch, um international den Anschein eines Rechtsstaats zu wahren, weil man sonst, vor allem von den wirtschaftsstarken westlichen Demokratien, Wirtschaftssanktionen befürchten muss. Solche drohen ebenso angesichts einer unzulänglichen Menschenrechtslage, die man entweder leugnet, oder aber behauptet, man hätte ein anderes Verständnis davon. Ein weiterer Anlass zur Mimikry demokratischer Strukturen besteht für eine Autokratie darin, bestimmte

---

<sup>30</sup> Es ist keine Frage: China steht, was den technologischen Stand angeht, mit den westlichen Demokratien gleichauf. Wenn es um die Errichtung von Produktionsstätten und Infrastruktur geht, reagiert man zudem schneller und ist in der Lage, kurzfristig enorme finanzielle und personelle Ressourcen für eine Maßnahme zu mobilisieren. In der Entwicklung ganz neuer Technologien tut man sich allerdings noch nach wie vor schwer.



## **Um den Schein zu wahren, ahmen Autokratien demokratische Strukturen nach.**



Rahmenbedingungen bloß deswegen rechtlich abzusichern, weil man den Anschein erwecken möchte, eine gewisse Investitionssicherheit zu bieten, um den wirtschaftlichen Austausch zu gewährleisten. So existiert heute wohl kein Regierungssystem mehr ohne eine Verfassung und ein rudimentäres Rechtssystem, auch keine autokratische Staatsordnung.

Die zentrale funktionale Machtteilung verortet Loewenstein zwischen Regierung und Parlament, die sich die Gesetzgebung und damit die zentrale staatliche Machtbefugnis teilen. In einer Autokratie ist das Parlament ausschließlich Vollstreckungsorgan des Regierungswillens. Gesetzesinitiativen aus dem Parlament sind dann in jedem Fall finigiert und entsprechen »wie zufällig« den Vorhaben der Regierung. Das autokratische Regime muss dazu dafür sorgen, dass sich das Parlament, das auch hier aus Wahlen hervorgeht, aus willfähigem Personal zusammensetzt. Direkte oder indirekte Wahlmanipulationen und konsequenter Ausschluss von Oppositionsvertretern gehört hierbei unmittelbar zur Regierungstechnik einer Autokratie. Unter direkter Wahlmanipulation ist die Auszählung mit zuvor feststehendem oder genehmtem Ergebnis zu verstehen. Indirekte Wahlmanipulation besteht zum Beispiel im manipulierten Zuschnitt der Wahlkreise (Gerrymandering) oder im Erschweren für bestimmte Bevölkerungsgruppen, ihre Stimme überhaupt abzugeben, indem keine wohnortnahen Wahllokale vorhanden sind, deren Anzahl erheblich verringert wird oder die Anreise dorthin verhindert wird.

Des Weiteren wird die Konstitution einer Autokratie Formen der Machtteilung simulieren. Die Institutionen sind dabei entweder von vornherein willfährig, nur mit systemtreuen Leuten besetzt oder – wie

Loewenstein für den Neopräsidentalismus ausführt (das System Napoleons) – es werden mehrere Institutionen eingerichtet, welche exakt die gleichen Aufgaben und Funktionen aufweisen, damit diese sich in der Folge neutralisieren, um der Führungsriege zu ermöglichen, allein ihre Linie durchzusetzen. Auch in straffer organisierten Autokratien reicht oftmals der Schein aus, dass sich verschiedene staatliche Stellen mit jeweils eigenem Aufgabenbereich die Macht im Staat teilen. Die tatsächlichen Verhältnisse sind dagegen in den allermeisten Fällen offensichtlich; wahrscheinlich ist auch das der Grund, dass Autokratien sich meist nicht sonderlich viel Mühe geben, die Einheitlichkeit ihres Machtapparats zu verschleiern. Dennoch wird das eines der entscheidenden Kriterien dafür sein, ob es sich bei einem Regierungssystem um eine Autokratie handelt oder eine Demokratie, welche innerhalb ihrer Konstitution verschiedene Regierungsstellen einrichtet und selbständig institutionalisiert, damit diese sich die Macht teilen.

Eines der wirkungsvollsten Mittel, um die Machtbefugnisse des Staates einzuschränken, sind persönliche, wirtschaftliche und politische Freiheitsgrundrechte. Allerdings müssen diese auch wirkungsvoll durchgesetzt werden. Autokratische Regime haben in der Regel kein Problem damit, Freiheitsrechte der Konstitution nach vollumfänglich zuzugestehen, um diese dann unter der Hand wieder zu kassieren. Persönliche Rechte gelten dann nur, wenn deren Ausübung der Gemeinschaft, deren Wohl und Willen nicht schaden; wo die Grenze hierfür verläuft, bestimmt freilich allein das Regime. Willkürliche strafrechtliche Verfolgung, Diffamierung und Hetze usf. bloß anlässlich eines Widerspruchs zum Regierungskurs mutieren damit ebenfalls wieder zu unmittelbaren Regierungstechniken. Zunehmend beliebt geworden ist über alle Systemgrenzen hinweg zuletzt die Einschränkung von Freiheitsrechten mit Verweis auf innere oder äußere Sicherheitsaspekte.

Ein wirkungsvoller Grundrechtsschutz kann ausschließlich mit einer unabhängigen Justiz, insbesondere unabhängigen Gerichten, garantiert werden. Der Gewaltenteilungsaspekt der liberalen Demokratie



## Freiheitsrechte gehören zu den wirkungsvollsten Mitteln, um die Macht des Staates einzuschränken.

tritt hierbei meines Erachtens eklatant hervor. Klarerweise hat sich die Rechtsprechung an das zu halten, was vom Parlament als Gesetz verabschiedet wurde; und insofern besteht eine gewisse inhaltliche Abhängigkeit. Wenn nach dem Grundsatz des Rechtspositivismus alles, also wirklich jeder Inhalt Gesetz sein kann, gibt es keinen Maßstab, nach dem ein Gericht unter Gerechtigkeitsaspekten Urteile fällt, welche den verabschiedeten und gültigen Gesetzen widersprechen. Zwar hat Gustav Radbruch versucht, dieses Dilemma rechtsphilosophisch zu lösen,<sup>31</sup> allerdings nicht unwidersprochen. Die Konsequenzen aus einem solchen Ansatz würden einem Individuum in einer Bedrohungssituation sicherlich akut wenig helfen.

Innerhalb der Theorie des Rechtspositivismus bleibt hierfür zugegebenermaßen noch der Begriff der Grundnorm: Denn die Annahme, das gesamte Rechtssystem unterliege einem obersten Grundsatz, verschiebt das theoretische Rechtsproblem nur; zumal diese Grundnorm, welche in der Lage ist, Freiheitsrechte zu garantieren, nämlich die Würde des Menschen, selbst ein problematischer Rechtsbegriff ist. Ihre positivistische Ausformulierung in Grundrechte – Loewenstein spricht hierbei auch von einer vertikalen Machtbeschränkung des

---

**31** Der als »Radbruch-Formel« bekannt gewordene Gedanke lautet: »Der Konflikt zwischen der Gerechtigkeit und der Rechtssicherheit dürfte dahin zu lösen sein, daß das positive, durch Satzung und Macht gesicherte Recht auch dann den Vorrang hat, wenn es inhaltlich ungerecht und unzweckmäßig ist, es sei denn, daß der Widerspruch des positiven Gesetzes zur Gerechtigkeit ein so unerträgliches Maß erreicht, daß das Gesetz als »unrichtiges Recht« der Gerechtigkeit zu weichen hat. Es ist unmöglich, eine schärfere Linie zu ziehen zwischen den Fällen des gesetzlichen Unrechts und den trotz unrichtigen Inhalts dennoch geltenden Gesetzen; eine andere Grenzziehung aber kann mit aller Schärfe vorgenommen werden: wo Gerechtigkeit nicht einmal erstrebt wird, wo die Gleichheit, die den Kern der Gerechtigkeit ausmacht, bei der Satzung positiven Rechts bewußt verleugnet wurde, da ist das Gesetz nicht etwa nur »unrichtiges Recht«, vielmehr entbehrt es überhaupt der Rechtsnatur« (Radbruch, 2003, 216).

Staates – und die verfassungsrechtliche Einschränkung willkürlicher Abwägung erlauben, wenigstens einen hinreichend klaren Schutzbereich zu definieren.

Der Grundrechtsschutz wird auch in der Bundesrepublik systematisch von den Gerichten unterschätzt – gewiss mit Ausnahme des Bundesverfassungsgerichts. Nur selten legen untere Gerichte verfassungsrechtliche Sachfragen dem obersten Gericht zur Klärung vor. Entweder übersehen diese den Grundrechtsgehalt ihrer Entscheidungen oder sie fühlen sich selbst berufen, die Sache zu entscheiden. Regierungstreue, insbesondere bei Verwaltungsgerichtsentscheidungen, steht dabei oftmals der wirksamen Durchsetzung von Freiheitsrechten entgegen.<sup>32</sup>

Loewenstein behandelt diesen Aspekt der Gewaltenteilung aus meiner Sicht völlig unzureichend. Zwar macht er an jeder passenden Stelle darauf aufmerksam, dass der Rechtsstaat unabdingbare Voraussetzung eines Konstitutionalismus und damit einer freiheitlichen Demokratie ist – für die er letztlich auch konsequent und zum Teil geradezu leidenschaftlich eintritt. Die gerichtlich von der Politik

---

**32** Ich halte diesen Bereich für enorm wichtig, damit sich unsere Demokratie weiterentwickeln kann. Zahlreiche Entscheidungen von deutschen Gerichten während der Corona-Pandemie zu den Auswirkungen der politischen Versuche, die Ausbreitung des Virus einzudämmen, scheinen mir bis ins Mark fragwürdig gewesen zu sein. Gleichzeitig muss man unbedingt betonen, dass bloß deswegen, weil Gerichte während der Pandemie das Grundgesetz etwas vergessen zu haben schienen, unsere Demokratie längst nicht auf der Kippe steht. Ich sehe in solchen Beispielen viel eher das Entwicklungspotenzial, das wir in unserer Demokratie noch haben. Letztlich ist substanziell nichts passiert, was den Kernbestand der Geltung des Grundgesetzes angeht. Eine nachträgliche Aufarbeitung wäre dennoch wünschenswert. Als Beispiel will ich auf die durch Verordnung der Bayerischen Staatsregierung geregelte Schließung wissenschaftlicher Bibliotheken in der Pandemie verweisen. Angesichts einer Klage vor dem Verwaltungsgerichtshof hat nicht nur die Landesstaatsanwaltschaft, sondern auch das Gericht in seinem Urteil (im vorläufigen Eilverfahren) argumentiert, eine solche Schließung sei wirtschaftlich irrelevant und deswegen unschädlich. Inzwischen werden zahlreiche Urteile aus der Zeit der Corona-Pandemie von oberen Gerichten revidiert; verhängte Bußgelder werden zurückerstattet werden müssen. Es geht hierbei nicht um die einzelnen Verfahren, sondern darum, welches Vertrauen in staatliche Entscheidungen gesetzt werden soll, zumal es Hinweise darauf gibt, dass einzelne Regierungsressorts, insbesondere die Justizministerien der Länder, im Vorfeld ihre Bedenken zu den Maßnahmen geäußert haben.

(Regierung und Parlament) unabhängige Durchsetzung scheint ihn dagegen nicht besonders zu interessieren. Möglicherweise verstellt sein internationaler Blick ihm hierbei die Sicht: Seine pragmatisch-behavioristische Grundhaltung legt den Schwerpunkt seiner Betrachtungen nach gutem amerikanischen Vorbild politikwissenschaftlicher Untersuchungen auf die Regierungstechniken. Der Rechtsstaat erscheint dabei als bloßes Element des demokratischen Konstitutionalismus, wobei eine umfassende Rechtspflege als unmittelbar praktisches Element auf allen Ebenen der Umsetzung von Regierungsentscheidungen gleichzeitig etwas aus dem Fokus gerät.

Immer wieder übt Loewenstein Kritik am bundesdeutschen System, wobei systemimmanent durchaus berechnete Punkte darunter sind. Die bundesdeutsche Verfassungsgerichtsbarkeit scheint mir dennoch einzigartig in der Welt und dient zuweilen als Vorbild für andere demokratische Regierungssysteme. Der Gerechtigkeit halber ist anzumerken, dass Loewensteins Buch bereits 1959 in erster Auflage erschienen ist und das Bundesverfassungsgericht sich erst in den darauf folgenden Jahren zum verlässlichen Bollwerk demokratischer Kultur entwickelt hat.

### **2.3 Autokratie und Ideologie**

Es ist schon hervorgehoben worden: Für Loewenstein liegt jedem Regierungssystem eine Ideologie zugrunde. In einer Demokratie bestehe diese Ideologie in der Freiheit. Dass politische Systeme von irgendeiner fundamentalen Überzeugung getragen werden, wird insgesamt wenig diskutiert oder auch nur zur Kenntnis genommen. Wir sahen jedoch schon mehrfach, dass glaubensmäßige Vorstellungen der Bevölkerung das Verhältnis zum Staat auf eine ganz eigene Weise prägen. Innerhalb der Demokratie kommt der Pluralität als eines ihrer Konstitutionsmerkmale ein hoher Stellenwert zu. Auf was sollte sich diese anderes beziehen als auf die Meinungen, Lebensweisen und Vorstellungen? Wenn diese in der Demokratie

so vielfältig sind, stellt sich die Frage, ob die Demokratie eine ideologische Grundlage braucht und ob die Freiheit als Pluralität ausreicht, um als Ideologie zu gelten. Denn in Form der Meinungsfreiheit schützt die Demokratie gerade auch alle Ideologismen. Umgekehrt ist ebenso zu fragen, welche Bedeutung ideologische Vorstellungen für die Autokratie haben.



## **Freiheit ist im demokratisch-konstitutionellen Kontext keine Ideologie.**

Ich möchte bezweifeln, dass es sich bei der Freiheit im demokratisch-konstitutionellen Kontext um eine Ideologie handelt, auch wenn Freiheit oder das Streben nach ihr ideologisch aufgeladen werden kann, wie zu Blockzeiten die Redeweise vom »freien Westen« nahelegt, dem bekanntlich ebenso Staaten angehörten, deren Bevölkerungen alles andere als frei waren und deren Staatsformen als Autokratien zu gelten haben.

Loewenstein erkennt hier ebenso einen Unterschied an: Autokratische Systeme bezeichnet er als geschlossene Machtkreise, während er demokratische Systeme als offene Machtkreise ansieht. Dass jedem Regierungssystem eine Ideologie zugrunde liegen muss, ist den theoretischen Vorbedingungen Loewensteins geschuldet: Das Leben des Menschen ruht auf irrationalen Grundmomenten auf, welche im Wesentlichen die motivationale Grundlage zum Handeln darstellen. Wie bereits erwähnt, sind die rational unfassbaren menschlichen Antriebe bei Loewenstein Liebe, Glaube und Macht. Diese Trias geht erkennbar auf Max Webers Werthaltungen zurück.<sup>33</sup> Damit müssen wir uns noch etwas näher auseinandersetzen:

---

<sup>33</sup> Vgl. zu Webers Konzept der Wertfreiheit Weber, 1988.

Solche Werthaltungen sind für Loewenstein und Weber zwar unverzichtbar, die Unterschiede zwischen ihnen sind allerdings nicht rational verhandelbar; sie liegen als solche vor. Um ihre ungehinderte und unkontrollierbare Wirkung nicht zum Zuge kommen zu lassen, sind Werthaltungen nach Weber als solche jeweils zu kennzeichnen. Werden sie nämlich offengelegt, weiß jeder Beteiligte, woran er ist, kann einschätzen, was an einer Argumentation zur Sache gehört, die wissenschaftlich analysiert werden kann, und was zur Weltanschauung, Meinung, Wertausrichtung usw. gehört, die einfach vertreten wird, an die geglaubt wird, ohne dass sich hierfür irgendwelche Gründe finden lassen.

Politik besteht natürlich im Handeln. Irgendetwas muss den Menschen, der politisch handelt, motivieren. Im Normalfall handelt es sich hierbei nach Loewenstein um den Glauben an eine Ideologie. Diese kann eine Religion sein – Loewenstein kennt also keinen Unterschied zwischen Religion und Ideologie –, ein bestimmter Nationalismus oder eben die Freiheit. Hinzu tritt regelmäßig das Machtstreben des Menschen als Selbstzweck. Die Macht wird, hat sie ein Mensch einmal inne, demzufolge zur Selbstmotivation, die zwangsläufig ins Unendliche vermehrt werden muss. Sie ist ihrem Wesen nach nicht begrenztbar oder beherrschbar, sie nährt sich selbst, muss sich zwangsläufig immer zur Totalität steigern.

Während die Motivationsgrundlagen des Menschen, so Loewenstein und Weber, ihm selbst nicht durchsichtig werden können, kann das bei den Auswirkungen, sobald sich die Motivationen ins Handeln umsetzen, sehr wohl geschehen. Die Wirkungen des Handelns lassen sich nämlich beobachten, rational einordnen und beurteilen. Wenn wir rational miteinander umgehen wollen, müssen wir versuchen, die Auswirkungen einem allgemeinen Schema zu unterwerfen, um dann bei den Rahmenbedingungen Sicherheitsvorkehrungen einzuziehen, die gewährleisten können, dass die zentralen Motivationen des Menschen nicht zu ihrem jederzeit fatalen Ende führen.

Damit ist klar, dass im politischen Bereich als erstes die Macht reguliert und aufgeteilt werden muss. Den Glaubenssystemen (bei Weber: Werthaltungen) gegenüber sind wir hilflos; sie stehen immer gegeneinander und lassen sich auf keine Weise miteinander vermitteln oder rational verhandeln. Ja, wir sind nicht einmal in der Lage, sie in ihrem Kernbestand irgendwie nachvollziehbar zu beschreiben. Das führt bei Loewenstein dazu, dass ebenso der konstitutionellen Demokratie eine Ideologie zugrunde liegen muss, welcher, rein formal betrachtet, kein Vorzug gegenüber anderen Ideologien eingeräumt werden kann.

Ich persönlich kann mich zu einer solchen Ansicht nicht durchringen: weder dazu, dass es sich bei der Freiheit um eine Ideologie handeln muss, noch dazu, dass irrationale Kräfte in uns wirken, über die wir uns nicht sinnvoll und verständlich austauschen können. Dennoch verweist Loewenstein mit seinen Ausführungen auf den immens wichtigen Bereich der Rolle von Ideologien im politischen Umfeld. Wir sollten jederzeit damit rechnen, dass einem politischen Handeln, das wir vielleicht nicht auf Antrieb verstehen, eine Ideologie, also ein Glaubenssystem zugrunde liegt. Umgekehrt wird der Ideologieverdacht zunehmend als politisches Argument verwendet. Ideologisch argumentiert freilich immer nur der politische Gegner, während man selbst absolut ideologiefrei ausschließlich Vernunft und gesunden Menschenverstand gebraucht ...

Die Bedeutung von Ideologien steigt nach Loewenstein mit den Verbreitungsmöglichkeiten, vor allem in Folge der Erfindungen des Buchdrucks (wodurch auch Flugblätter möglich wurden), der Massenkommunikationsmittel (Zeitung und Rundfunk) und zuletzt ihrer



**Ideologisch argumentiert immer  
nur der politische Gegner ...**

Digitalisierung. Erst wenn breite Bevölkerungsschichten als Adressaten für die damit verbundene Propaganda fungieren können, entsteht die spezifische Dynamik einer Masseninfizierung, welche in der Lage ist, auf politische Geschehnisse einzuwirken. Loewenstein sieht einen engen Zusammenhang zwischen den Arbeitsweisen staatlicher Institutionen und Ideologien, was in etwa bedeutet, dass Institutionen in einem bestimmten »Geist« ein Telos verfolgen, das nicht nur ihrem funktionalen Zweck geschuldet ist, also eine Art Haltung der eigenen Zweckerfüllung meint, die wiederum als Überbau fungiert. So definiert Loewenstein den Begriff der Ideologie: »Ein in sich geschlossenes System von Vorstellungen und Anschauungen, die die Einstellungen des Menschen gegenüber dem Leben und seiner Existenz in der Gesellschaft erklären und die eine bestimmte Verhaltensweise in Tun und Lassen anempfehlen, die diesen Vorstellungen oder Anschauungen entspricht und sie zur Wirkung bringt.«<sup>34</sup>

Die Definition ist erkennbar formalistisch; gleichzeitig greift sie aus auf eine Form der Totalität, wie die Welt insgesamt zu sehen ist. Mit dem Begriff der »Weltanschauung« klassifizierten die Nationalsozialisten ihre eigene Ideologie, die sich formal dadurch von allen anderen Ansichten abhebt, als diese eben nicht der »nationalsozialistischen Weltanschauung« entsprechen. Dennoch findet sich der Begriff der »Weltanschauung« auch im Grundgesetz als allgemeine Umschreibung eines Glaubenssystems, das neben die Religion tritt. Es ist fraglich, ob Menschen solche geschlossenen Weltansichten vertreten. Gleichzeitig ist nicht zu bestreiten, dass jeder Mensch irgendein Verhältnis zu dem hat, was um ihn herum vorgeht und innerhalb dessen er handelt; jeder sieht die Dinge und die anderen auf irgendeine Weise an und versucht, die Heterogenität seiner Erfahrungen zu vereinheitlichen. Daraus ergibt sich dann eine Art Gesamtsicht auf die Wirklichkeit, welche auch Elemente enthalten kann, von denen wir keine Erfahrungen machen können.

---

<sup>34</sup> Loewenstein, 2000, 10; das Zitat stammt wiederum aus: Karl Loewenstein, 1953, *Political Systems, Ideologies, and Institutions and the Problem of their Circulation*, in: *Western Political Science*, 6. Jg., Nr. 4, S. 689–706, hier: S. 691.

Den ganzen Komplex von Religion, Glauben, Weltsicht, Ideologie – oder allgemein: dem Übersinnlichen – zu untersuchen, ist eine extrem anspruchsvolle intellektuell-theoretische Herausforderung. Ganz bewusst ist hier der Begriff des Übersinnlichen eingestreut: Jedes Schema, jede Ordnung, jedes Gesetz, jede Regel, jedes Urteil umfasst etwas Allgemeines. Wegen des erkenntnistheoretischen Grunddilemmas der Induktion, also dem Schließen einer allgemeinen Aussage aus zuvor Wahrgenommenem, nehmen wir in jedem Urteil irgendetwas an, was wir vorher nicht wahrgenommen haben, was also nicht in den Sinnen lag, insofern etwas Übersinnliches sein muss. Das gilt schon für die logischen Grundoperatoren wie Negation, Identität, Setzung, und, oder, Schluss, ohne die wir überhaupt nicht zu Aussagen fähig wären. Freilich sind mit dem Begriff des »Übersinnlichen« im Normalfall sehr viel stärkere Annahmen verbunden. Offenbar besteht ein Bedürfnis des Menschen, die Dinge im Zusammenhang zu sehen – ich halte das für das Normalste von der Welt.<sup>35</sup>

Wir bewegen uns mit diesen Ausführungen immer noch im bloß Formalen. Was uns im Zusammenhang interessiert, ist, ob es einen Unterschied gibt – nehmen wir hier ruhig den bekannten Holzschnitt zur Hilfe – zwischen »bösen« Ideologien und »guten« Weltsichten. Loewenstein spricht bei seiner Definition von Ideologie von einem »in sich geschlossenen System von Vorstellungen und Anschauungen«.

Was in sich geschlossen ist, bedarf keiner Ergänzung; das schon Abgegrenzte geht nicht über sich hinaus, es braucht und macht keine neuen Erfahrungen. Es steht der Welt zwar einheitlich gegenüber, ist aber auf diese nicht mehr angewiesen, weil bereits aus der Ideologie

---

**35** Das Retorsionsargument behält hier ebenfalls seine Gültigkeit: Die Annahme, es gäbe nur das, was wir sinnlich wahrnehmen können, und eben nichts Übersinnliches, kann theoretisch aus der Erfahrung nicht gewonnen werden, ist also selbst ein Schluss auf einen übersinnlichen Standpunkt; praktisch zwingt einen die Annahme konsequenterweise, alles Wahrgenommene bloß als solches hinzunehmen, keine Annahmen zu machen, keine Schlüsse aus Vorliegendem ziehen zu dürfen, keine Urteile zu fällen, keine Handlungsziele zu entwerfen usf.; der Standpunkt, in sich schon widersprüchlich, lässt sich weder theoretisch noch praktisch in performativer Hinsicht einnehmen.

vollständig folgt, wie die Welt zu sein hat. Es stülpt also die eigene Sicht von der Welt über alle Erfahrungen, die wir von der Welt machen können oder könnten. Damit ist ein erster Unterschied bezeichnet: Die Welt, und wie wir von ihr Erfahrungen machen, kennt in einer Ideologie keinen Widerspruch. Sie entspricht exakt der Ansicht, die wir über sie und von ihr haben. Sehen wir uns zunächst drei Beispiele für solche Ansichten näher an: Ideologien allgemein, den religiösen Fanatismus und den Nationalismus.

Ideologien im Allgemeinen umschreiben, wie die Erfahrungen von der Welt zusammenhängen. Eine Ideologie besteht nur, wenn sie in der Lage ist, jeden Sachverhalt in sich zu integrieren. Das gilt dann ebenso für Verschwörungstheoretiker: Diese sind nämlich sehr interessiert an der realen Welt, um alles, jeden möglichen Sachverhalt in das eigene System zu integrieren. Dabei mögen die Hintergrund-Annahmen so weitreichend wie nur möglich sein. Entscheidend ist, dass diese für wahr gehalten und geglaubt werden sowie dass außerdem angenommen wird, dass es für jeden Sachverhalt eine »natürliche« Erklärung im Sinne der jeweiligen Theorie oder Ideologie gibt.<sup>36</sup> Die Welt lässt sich demnach aus sich selbst heraus erklären, sobald wir einige allgemein überzeugende Grundannahmen machen, zum Beispiel in der Art, dass alles mit allem zusammenhängt.

Daraus erhellt sich auch der Unterschied zur Religion. Diese nimmt von vornherein an, dass die Wahrheit gerade nicht in der Welt zu finden ist. Religiöser Fanatismus ist immer weltabgewandt; er interessiert sich nicht für das, was in der Welt stattfindet, auch nicht, wenn es sich dabei um unmittelbare Folgen aus dem eigenen Tun handelt.

---

<sup>36</sup> Hieraus lässt sich auch der positive Begriff der Ideologie bei Marx verständlich machen: Die Wahrheit lautet, dass die Welt in ihrem Kern eine Reaktion des Bewusstseins auf die Produktionsverhältnisse ist. Das ist erklärtermaßen eine intellektuelle Idee, denn der Anschein, wenn wir in die Welt blicken, ist ein anderer: Dort ist alles kompliziert, heterogen, unübersichtlich, der eine sagt dies, der andere das. Dieses Tohuwabohtu lässt sich nur überwinden und auflösen, wenn wir die entsprechende intellektuelle Sicht einnehmen, also allen unseren Urteilen die obige einfache »Wahrheit« von der Welt aus dem Bewusstsein unterlegen.



## **Religiöser Fanatismus ist immer weltabgewandt. Er interessiert sich nicht für das, was in der Welt stattfindet.**

Der Maßstab ist immer ein höherer, ein überweltlicher. Damit kann man die größten Inhumanitäten sehr schnell rechtfertigen. Intellektuell und emotional schneidet sich der religiöse Fanatiker von der Welt absolut ab. Militärische Interventionen sind dann mit aller Brutalität und Zerstörung von vornherein gerecht (emotionale Abgeschlossenheit), oder man denkt nicht einmal daran, den Nachschub für die eigenen Truppen zu organisieren, weil Gott ohnehin auf der eigenen Seite steht und die »Operation« zum Erfolg führen wird (kognitiv-technische Abgeschlossenheit).

Der Nationalismus weist eine innere, relativ homogene Struktur auf, ist mit dieser sonst jedoch umfassend auf jede »nationale Gemeinschaft«, egal auf welche Merkmale diese ihre »Besonderheit« zurückführt, übertragbar. Eine Gruppe von Menschen wird darin als isoliert herausgehoben, und von dieser wird behauptet, sie sei allen anderen Menschen oder Gruppierungen überlegen. Die Gruppenzugehörigkeit ist damit immer ausschließend, wer zur Gruppe gehört, wiederum relativ flexibel. Die Gruppe hat ein gemeinsames Schicksal, Herkommen, eine geteilte Geschichte, eine gemeinsame Kultur, oder man bezieht sich auf willkürlich festgelegte körperliche Merkmale. Biologie und »Geist« werden schier beliebig gemischt. Die Position ist meist männlich kodiert; wie im italienischen Faschismus gehört es zur Identität der Gruppe, Frauen zu unterdrücken, ihnen das volle Menschsein abzusprechen (das ist in der Haltung sonderbarerweise nicht extrahierbar, sondern immer Teil einer nationalistischen Anschauung). Der Mann fungiert als Oberhaupt der Familie, arbeitet hart, ist einfach, körperlich stark, meist der herrschenden Religion innig verbunden. Die eigene Nation beansprucht weltweit eine Führungsrolle, politisch

und kulturell; alle Menschen sollten so werden wie man selbst, die allermeisten sind davon von vornherein gleichzeitig ausgeschlossen; sie können allenfalls als Arbeitssklaven dienen oder dürfen getrost ausgerottet werden.

Diesen Formen der geschlossenen Weltanschauung stehen jeweils drei Arten von offenen Weltansichten entgegen. Die Gegenansicht zum Nationalismus besteht in der Behauptung: »Alle Menschen sind grundsätzlich gleich!« Der religiöse Fanatismus unterscheidet sich von der echten Religion bzw. dem Glauben an eine gewisse Geschlossenheit der Welt. Und der Ideologie stehen offene Weltbilder entgegen.

Die Gleichheit aller Menschen ist eine Voraussetzung, die der Erfahrung im Wesentlichen widerspricht; ihre Annahme steht zunächst also einmal unter Ideologieverdacht. Was unterscheidet die Annahme von der Gleichheit der Menschen von einer Ideologie, nachdem sich die Ansicht weigert, widersprechende Erfahrungen zur Kenntnis zu nehmen?

Wir machen mit verschiedenen Menschen unterschiedliche Erfahrungen. Die Frage besteht allein darin, ob ich möglichst unvoreingenommen auf andere Menschen zugehe oder ob ich diese einem Schema unterordne, wie es der Nationalismus unternimmt. Ich halte mich – so die Position – für Erfahrungen offen. Die Grundsätzlichkeit der Gleichheit, von der ich ausgehe, ist damit keine Rahmenbedingung, die bloß theoretisch als Annahme besteht, sondern sie hat praktische Konsequenz, neue Welterfahrungen mit anderen Menschen zuzulassen. Selbst wenn ich Menschen kennenlerne, welche von der Gleichheit aller Menschen nicht überzeugt sind – eine eklatant widersprechende Erfahrung –, halte ich an meiner Ansicht fest.

Max Scheler hat prinzipiell das praktische Widerstandserlebnis als die Grundlage interpretiert, welche uns überhaupt zu einer Sicht auf die Welt kommen lässt.<sup>37</sup> Für das sich verhaltende tierische Individuum

---

<sup>37</sup> Vgl. Scheler, 1976, 32f., 44.

gibt es keine Wirklichkeit im unmittelbaren Sinn. Es ordnet die Welt in ein Schema von Verhaltensweisen und reagiert auf Widerstände wiederum mit einem bestimmten Verhaltensrepertoire angesichts seiner motorischen Fähigkeiten. Der Mensch hält angesichts eines Widerstands der Welt oder der anderen inne und versucht erst, sich einen Reim auf den widerstreitenden Moment zu machen. Wir erweitern dadurch unsere Erfahrungen. Ideologische Voraussetzungen – hierin sind sich weltanschauliche Ideologien, Religionsfanatismus und Nationalismus ausgesprochen ähnlich – sind gar nicht in der Lage, sich auf etwas Neues einzulassen; ihr Kennzeichen ist die Fixierung innerhalb einer bestimmten Weltsicht, die letztlich keine Alternativen zulässt oder zur Kenntnis nehmen kann. Im Welterfahrungsprinzip, es könnte auch anders sein, als ich selbst glaube, liegt das formale Kriterium, ideologische Voraussetzungen von nicht ideologischen zu unterscheiden. Der Pluralismus in der Demokratie verstärkt den Verdacht, dass die demokratische Gesellschaft keine Ideologie für ihre Begründung braucht.

Nachdem der Nationalismus ohnehin ohne plausible Begründung annimmt, die eigene Gruppe sei jeder anderen überlegen, und gewissermaßen nur durch Gewalt überwunden werden kann, sind die Verhältnisse bei der Religion etwas anders. Religion beansprucht von vornherein die Gesamtdeutung der Wirklichkeit für sich. Die Wahrheit liegt in jedem Fall in einem transzendenten Prinzip, das einerseits nicht von dieser Welt ist und andererseits alles in der Welt aus Sicht dieser höheren Wahrheit interpretiert.<sup>38</sup> Es ist offensichtlich, dass Menschen in ihrer Mehrzahl dazu neigen, die Welt als Ganzes zu betrachten. Entweder sie erklärt sich aus sich selbst heraus oder sie braucht einen höheren Grund. Beide Erklärungen sind erfahrungsunabhängig. Für die Religion besteht gewiss das Problem der Wechselwirkung zwischen Jenseits und Diesseits, doch dafür gibt es Geschichten, die wir uns erzählen.

---

<sup>38</sup> Ich gehe der Einfachheit halber im Folgenden ausschließlich von monotheistischen Religionen aus.

Ideologien, welche als weltanschauliche Grundlage Politik begründen sollen, sind historisch entweder Religionsfanatiken oder Nationalismen. Es lassen sich durchaus auch andere Vorstellungen so zusammenschneiden, dass diese politischen Grundlagen von religiösen oder nationalistischen Elementen unabhängig sind. Soweit ich sehe, sind solche Staaten noch niemals entstanden. Sie beschränken sich auf die Literatur in Form von Utopien, die entweder das Glück des Menschen, seine Sicherheit, den Fortschritt oder die Idee von einer vollkommenen Ordnung im Sinn haben – erwartungsgemäß fällt das jedes Mal ziemlich totalitär aus. Die Offenheit einer Weltsicht, die Annahme also, dass wir aufgrund von Erfahrungen unseren Blick auf die Welt ein wenig oder sogar fundamental verändern können, eignet sich nicht recht zum politischen Grundsatzprogramm.



### **Totalitäre Ideologien tendieren immer dazu, sich religiös zu überhöhen.**



Wenn Loewenstein recht hat und jeder (wenigstens autokratischen) Regierungsform (sei sie autoritär, sei sie totalitär) eine Ideologie zugrunde liegt, wird es sich in allen Fällen um ein religiöses oder um ein nationalistisches Paradigma handeln, im schlechtesten Fall um eine Variante, die beides umfasst. Schließlich tendieren totalitäre Ideologien immer dazu, sich religiös zu überhöhen, bzw. deren Führer geben sich zumindest den Anschein der Frömmigkeit zum jeweiligen Volksglauben. Für autoritär-autokratische Regime ist es offenbar notwendig, ein Narrativ zur Verfügung zu haben, an das große Teile der Bevölkerung zu glauben vermögen. Das bedeutet, dass man diese Erzählung auch kräftig propagieren muss, wodurch, um eine gewisse Einheitlichkeit (die auch noch einfach sein muss) zu erreichen, die relevanten Sachverhalte nicht als widersprechend wahrgenommen werden dürfen. Durchzusetzen ist so etwas, sofern die Propaganda

nicht lückenlos ist, nur durch Zwang. Wiederum umgekehrt werden sich Demokratien schwertun, eine allgemein verbindliche Gesamtsicht ihrer Lebensanschauung zur Begründung ihres Staatswesens zu kreieren, das von weiten Teilen der Bürger geteilt wird.

## 2.4 Vom Umbau des Regierungssystems

Die Entwicklung einer Demokratie aus einem autokratischen Staatsverständnis besteht letztlich in den Denkwendungen der politischen Ideengeschichte der letzten zweieinhalbtausend Jahre.<sup>39</sup> Diese entstand aus der Formalisierung vor allem des Rechts, der Institutionalisierung, der Trennung von Amt und Person, dem Menschen- und Grundrechtsschutz, der Einführung eines Wahlsystems zur Umsetzung der Idee der Repräsentation und damit einhergehender funktioneller Übertragung von politischer Herrschaft und Macht, der Durchsetzung und Akzeptanz des Mehrheitsprinzips bei gleichzeitigem Minderheitenschutz, wohl der Gewaltenteilung, mindestens aber der Machtverteilung und zuletzt dem Willen sehr breiter Bevölkerungsschichten, das alles zu unterstützen. Die Ideen für solche Grundsätze sind weitaus älter als die Geschichte der Demokratien selbst. Der Aufbau erfolgte langsam, langwierig und mit immer wieder heftigen Rückschritten. Die Idee der vollkommenen Demokratie gibt es nicht. Ihr Grundprinzip, die Freiheit aller, muss es erlauben, immer wieder Neues zu integrieren und Altes, das vielleicht bisher nur als Idee angedacht war, obwohl es bereits in der Verfassung formuliert ist, zu verbessern.

In einem konkreten Fall eine Demokratie zu errichten und einer Bevölkerung überzustülpen, die mit den demokratischen Formen überhaupt nicht vertraut ist, führt regelmäßig ins politische und gesellschaftliche Chaos (mit ganz wenigen Ausnahmen). Dabei ist es schwierig zu beurteilen, welche Voraussetzungen bestehen müssen, damit sich ein

---

<sup>39</sup> Vgl. hierzu: Fröhlich, Der Weg der Demokratie (in Vorbereitung).



## **Demokratie einer Bevölkerung überzustülpen, die damit nicht vertraut ist, führt ins politische und gesellschaftliche Chaos.**



demokratisches Regierungssystem etablieren lässt. Ein schrittweiser Umbau einer autoritär gesinnten Bevölkerung in eine demokratisch orientierte erscheint ebenso aussichtslos, denn Kennzeichen der Demokratie ist die Selbstbestimmung; die Verhältnisse müssen sich von innen heraus ändern, wir können sie nicht von außen steuern.

Der andere Fall, dass sich eine Demokratie nach und nach in ein autoritäres Regime umbaut, bzw. die Gefahr, dass sich auch etablierte und traditionsreiche Demokratien in Autokratien verwandeln, ist historisch zunehmend zu beobachten. Wir wollen kurz anhand der bisher entwickelten Kriterien überlegen, was dazu nötig ist.

Monopolisierung der öffentlichen Meinung: An der Mehrheit der Bevölkerung kommen wir zunächst nicht vorbei. Wir müssen ihre Aufmerksamkeit erringen, zunächst mit steilen Thesen, dann mit den Propagandamitteln der sozialen Medien. Für private Medienanstalten braucht es erhebliche Finanzmittel. Sobald Zugriff auf staatliche Rundfunkanstalten besteht, muss deren Personal ausgewechselt werden, auf die verbleibenden Mitarbeiter wird entsprechend Druck ausgeübt, welche Inhalte mit welcher Interpretation gesendet werden. Ziel ist dabei das landesweite Informationsmonopol.

Aufhebung der Gewaltenteilung: Autokratische Regierungssysteme unterscheiden sich nach Loewenstein insofern von nicht autoritären, als in jenen die Macht nicht geteilt ist. Das bedeutet, dass die demokratische Machtteilung unterwandert werden muss. Die wesentliche Machtausübung erfolgt durch Regierung und Parlament, die weitgehend voneinander abhängig gemacht werden müssen, sodass

beide nur noch mit einer Stimme sprechen. Die Propaganda kann die Wahl nur beeinflussen, manipulieren kann sie diese nicht. Zuletzt wird dann doch zur Manipulation geschritten werden müssen, soweit das möglich ist. Die Techniken hierfür sind gewiss vielfältig, sie gehen in jedem Fall allesamt mit erheblichen Repressionen einher.

Abschaffung einer unabhängigen Justiz: Als nächstes muss die Unabhängigkeit der Gerichte abgeschafft werden. Es werden nur noch regimetreue Richter eingesetzt, die anderen möglichst entfernt. Der Sache nach hängt die Rechtsprechung ohnehin von den gesetzlichen Vorgaben ab, die im Wesentlichen von der Regierung stammen; das homogenisierte Parlament dient ja nur noch dazu, die Vorlagen abzunicken. Die Vereinheitlichung muss also auf die Gerichte ausgedehnt werden, wodurch das Regime immer zentraler agieren kann. Der Personalaustausch hat auf allen möglichen Ebenen zu erfolgen, er gestaltet sich besonders schwierig bei obersten Gerichten, vor allem wenn ein Verfassungsgericht aus demokratischen Zeiten vorhanden ist. Die Richter dort verfügen meist über eine hohe personale Unabhängigkeit, wehren sich gegen die politische Vereinnahmung zum Teil auch heftig, wie in Polen geschehen.

So hat auch der US-amerikanische Präsident Donald Trump noch während seiner Amtszeit vorbereitend versucht, einen möglicherweise für ihn notwendigen Wahlbetrug abzusichern, indem er zahllose Richter an Bundesgerichten und am Supreme Court mit tatsächlichen oder vermeintlichen Gesinnungsgenossen neu besetzte. Teilweise hatte Trump die Möglichkeit dazu, weil regulär sehr viele Richterstellen frei geworden waren. Die politischen Verhältnisse in den USA standen im Umfeld der letzten Neuwahl offensichtlich auf der Kippe: Man versuchte nicht nur über Wahlbetrugsklagen – welche den Wahlbetrug erst ermöglichen und verwirklichen sollten –, sondern ebenso über direkte Repression der Wahlleiter in einzelnen Bundesstaaten, das offizielle Ergebnis der Präsidentschaftswahl zu kippen. Zuletzt kam es zu Gewaltausbrüchen größerer Menschengruppen gegen die bloß formelle Inauguration des neuen Präsidenten vor dem Kongress.



## **Ein starkes Verfassungsgericht ist eines der zentralen Bollwerke gegen autokratische Unterwanderung.**

Es spricht für die Stabilität der US-amerikanischen Demokratie, dass diese Versuche allesamt scheiterten. Die Sozialisierung von amerikanischen Juristen erfolgt offenbar so eng an der Verfassung, dass die Parteibindungen dabei eine weit untergeordnete Rolle spielen dürften, auch wenn angesichts »unterer« Themenfelder, also solcher, welche nicht unmittelbar das politische System betreffen, durchaus immer noch ein Kulturkampf ausgefochten wird, zum Beispiel beim Abtreibungs- und beim Waffenrecht.<sup>40</sup>

Ein starkes Verfassungsgericht, wie es sich in Deutschland erst durch einige bahnbrechende Entscheidungen etabliert hat, stellt gewiss eines der zentralen Bollwerke gegen autokratische Unterwanderung dar. Maximilian Steinbeis entwarf ein kongeniales Szenario, eine Blaupause geradezu, wie das System der Bundesrepublik in ein autoritäres Regime verwandelt werden könne:<sup>41</sup> Ein »Volkskanzler«, der kreidefressend über seine Verfassungstreue, demokratische Gesinnung (in Hinblick auf »Volksnähe«) und in geheuchelter Übereinstimmung mit rechtsstaatlichen Grundlagen schwadroniert, richtet darin, flankiert von sozialstaatlichen Maßnahmen (Steuerreform, Kindergelderhöhung, Investitionen in Bildung und Infrastruktur) einen dritten Senat des Bundesverfassungsgerichts ein, dem fortan die alleinige Befugnis zugeteilt wird, über rechtliche Staatsorganisationsfragen zu entscheiden. Das Ganze ist juristisch durchaus

---

<sup>40</sup> Es darf am Rande erwähnt werden, dass es Überlegungen gibt, von demokratischer Seite aus die Anzahl der Richter am Supreme Court zu erhöhen, um die wahrscheinlich noch jahrzehntelange Dominanz der Republikaner am obersten Gericht frühzeitig wieder zu kippen.

<sup>41</sup> Vgl. Steinbeis, 2019.

anspruchsvoll und diffizil, verläuft weitgehend entlang von formalen Zuständigkeitsfragen und erweitert sich zunehmend dahingehend, dass selbst die letzten Sicherungshürden – die Bundespräsidentin unterschreibt ein Gesetz nicht, während die föderale Struktur der Bundesrepublik bereits weitgehend abgeschafft wurde – ausgehebelt werden. Zum Ende des Artikels hin stehen alle Vorbereitungen, um mit den bereits ausgehöhlten staatlichen Institutionen eine neue Verfassung einzuführen.

Die obigen »Techniken« sind bewusst nur grob skizziert. Es sollte ausschließlich deutlich werden, dass zur Stabilität einer demokratischen Staatsordnung bzw. zu ihrer Destabilisierung das Augenmerk auf im Wesentlichen wenige Elemente gerichtet werden muss: insbesondere auf die Teilung der Macht, welche durch zentrale Institutionen gewährleistet wird (vor allem Parlament und Gerichte), die unabhängig voneinander tätig sind; auf die Vielfalt der öffentlichen Meinung; sowie auf die Unabhängigkeit und Freiheit der Wahlen.



**Die Stabilität einer Demokratie hängt ab von der Gewaltenteilung, der Meinungsvielfalt sowie unabhängigen und freien Wahlen.**

Das klingt freilich trivial. Auf der einen Seite kommt hierbei so manches auf zentrale Organisationsstrukturen an, und das heißt auf eine vielfach rein formale Ebene, für welche sehr viele Menschen gar kein Interesse aufbringen wollen, zumal wenn die genaueren Zusammenhänge auch noch äußerst komplex sind. Auf der anderen Seite darf nicht übersehen werden, wie sehr eine funktionierende Demokratie davon abhängt, dass sich möglichst viele für sie engagieren. Dazu müssen die Bürgerinnen und Bürger erst einmal verstehen, um was es geht und inwiefern das politische System von ihnen abhängig ist.

# — Kapitel 3

# Herrschaft und Selbstbestimmung

### 3 Herrschaft und Selbstbestimmung

Die Autokratie interessiert sich nur für die Herrschaftsseite der Macht. Sie verwischt mit zunehmendem Grad die Sphären des Privaten und des Öffentlichen, sie behandelt freie Wesen als Objekte ihrer Herrschaftsausübung, sie ist letztlich immer dysfunktional, weil sie zwar Regeln aufstellt, nicht aber in der Lage ist, diese zu formalisieren und zu institutionalisieren. Institutionalisation würde nämlich in diesem Zusammenhang bedeuten, dass die Macht geteilt werden müsste, dass untere Herrschaftsbereiche eingerichtet werden müssten, welche staatliche Macht ausüben, funktional dagegen relativ eigenständig organisiert sind. Dabei ist klar, dass eine vollständige Eigenständigkeit der Institutionen die autokratische Herrschaftsausübung verunmöglichen würde. Deswegen geschieht die verlängerte Machtausübung über Regeln, denen die Institutionen untergeordnet werden. An solchen Regeln haben autokratische Herrschaftsstrukturen kein Interesse, weil sie Allgemeinheit, Gleichheit oder insgesamt Formalität aufweisen müssen. Regeln, oder politisch allgemein ausgedrückt: Gesetze, verschieben die Herrschaftsausübung von der unmittelbaren staatlichen Willkür auf formalisierte Bereiche der Zuständigkeiten, Verbindlichkeiten und Verantwortlichkeiten. Darüber hinaus schaffen prozessuale Transparenz, Überprüfbarkeit durch standardisierte Aktenmäßigkeit sowie der Zwang zur Sachlichkeit und vieles mehr einen Zusammenhang, den wir als Rechtsstaat bezeichnen. Machtausübung bzw. Herrschaft erfolgt damit nicht mehr direkt, sondern immer über ein »Zwischenreich«, das von den Institutionen und den Formalisierungen geprägt ist. Und erst auf dieser Grundlage kann sich eine politische Funktionalisierung ausprägen.

Dieses Zwischenreich ist nichts anderes als die politische Öffentlichkeit einer sich selbst organisierenden Gruppe von Staatsbürgerinnen und Staatsbürgern. Es versteht sich von selbst, dass das Zwischenreich ebenso formalisiert, institutionalisiert und funktionalisiert ist. Die damit verbundene Machtteilung entwickelte sich im historischen Verlauf und bildete einige Grundmerkmale aus wie erstens die Re-



## **Die Autokratie ist immer dysfunktional: Sie stellt Regeln auf, kann diese aber nicht institutionalisieren.**

präsentationsinstitution des Parlaments, das Haushaltsmittel zur Verfügung stellt und Gesetze verabschiedet, und zweitens eine auf Zeit amtierende Regierung, welche mit den zur Verfügung gestellten Finanzmitteln die öffentlichen Angelegenheiten weitgehend willkürlich, immer aber im Rahmen der allgemeinen Gesetze kontrollierbar und rechenschaftspflichtig besorgt. Dabei ist das Regierungshandeln selbst in Ressorts aufgeteilt, was eine politische Verantwortlichkeit für das jeweilige Amt zur Folge hat. Drittens besteht ein weitgehend unabhängiges Justizsystem, welches formal über die Einhaltung der Regeln wacht und Konflikte nach diesen Regeln entscheidet. Viertens soll dabei zum einen über die Wahlen, zum anderen über die medial vermittelte Öffentlichkeit gewährleistet werden, dass die Herrschaftsebene und die Herrschaftsunterworfenen möglichst eng miteinander verzahnt sind.

Erkennbar ist, dass der ganze Herrschaftsaufbau innerhalb der Demokratie ziemlich komplex ist. Die Alternative hierzu heißt Willkürherrschaft oder Autokratie; darin wird über die Herrschaftsunterworfenen bestimmt. Wollen Beherrschte sich selbst bestimmen, müssen sie den Aufwand demokratischer Institutionen und Formalisierungen auf sich nehmen. Es wird dazu kein anderer Weg möglich sein, denn die Masse kann sich nicht unstrukturiert selbst regieren. Die Willensbildung der Einzelnen muss irgendwie kanalisiert werden, denn es gibt keine *volonté générale*, keinen allgemeinen Willen, als Quintessenz aller Vernünftigkeit. Die Organisationsformen zeichnen sich damit zwangsläufig durch zwei Elemente aus: die Einrichtung von formalen Organisationseinheiten (Institutionen) und die prozessorientierte Entscheidungsfindung (Reform).

# — Kapitel 4

# Politik als Institution und Reform

|     |                                 |     |
|-----|---------------------------------|-----|
| 4.1 | Recht und Rechtsstaat           | 88  |
| 4.2 | Voluntarismus und Dezisionismus | 95  |
| 4.3 | Orientierung am Gemeinwohl      | 100 |

## **4 Politik als Institution und Reform**

Im Grunde sind die wesentlichen Elemente der Institutionalisierung innerhalb von Demokratien bereits erwähnt. Es sollte ebenso deutlich geworden sein, inwiefern diese die politische Selbstbestimmung der Einzelnen sichert und warum das Gegenmodell zur Sicherung der politischen Selbstbestimmung in der Autokratie zu verorten ist. Neu ist hier allein der Aspekt der damit verbundenen Prozessualisierung. Es ist unabdingbar, dass insbesondere rechtliche, ebenso aber politische Prozesse allgemeinen Verfahrensregeln unterworfen sein müssen. Demokratie ist nur denkbar als prozessual organisiertes Verfahren in allen Bereichen der Herrschaftsausübung und Herrschaftslegitimierung. Auf die Kernbereiche reduziert sollen im Folgenden die Institution des Rechtsstaats, die politische Willensbildung und die Orientierung am Gemeinwohl kurz beleuchtet werden.

### **4.1 Recht und Rechtsstaat**

Der Begriff vom Rechtsstaat hat einen sehr weiten Umfang. Im weitesten Verständnis ist damit nur gemeint, dass es Regeln gibt, an die sich staatliche Einrichtungen halten bzw. zu halten haben. Die historischen Staatsgebilde bestehen weitgehend in Autokratien, was bedeutet, dass die jeweilige Regierung gerade keinen Regeln unterworfen war. Damit die Herrscher sich nicht völlig willkürlich gebärdeten, versuchte man, ihnen einzelne Rechte abzutrotzen, ihnen in bestimmten Bereichen also die Macht zu entziehen. Das erste Mittel dazu bestand darin, finanzielle Ressourcen zu gewähren oder zu verweigern, weil sich größere Herrschaften nicht selbst finanzieren konnten. Daneben waren die Fürsten zumeist auf Bündnisse zur Unterstützung ihrer Politik angewiesen oder sie führten Kriege und mussten dazu, neben der Sicherstellung der dafür benötigten Mittel, in ihren Stammländern eine gesicherte Machtposition bewahren. Die Machthaber mussten sich also verpflichten, bewilligte Gelder nur für den Zweck zu verwenden, der von den Vertretern der Stände (Einzel-

fürsten, Kirche, Klöster, Städte usf.) vorgesehen war. Darüber hinaus beurteilte man die Herrscher nach allgemeinen, wir würden sagen, moralischen Regeln, die entweder rein persönlich waren oder eine naturrechtliche Dimension aufwiesen (sogenannte Fürstenspiegel). Was unter Naturrecht verstanden wurde, war dabei wenig formalisiert, dennoch darauf angelegt, reine Willkür einzuschränken.

Einerseits erweiterte sich das Mitspracherecht immer mehr, andererseits wurden theoretische Erwägungen angestellt, die Macht auch rechtlich einzuhegen. Die ersten Konstitutionalisierungen waren das Ergebnis von Verhandlungen. Zumeist wurde eine Machtschwäche ausgenutzt, die zu Selbstverpflichtungen gegenüber unteren Herrschaftsbereichen führte. Diese wirkten eher wie privatrechtliche Verträge, hatten allerdings eine öffentlich-rechtliche Bedeutung. Die Idee vom Rechtsstaat geht nun gewiss weit über alles hinaus, was Macht bloß einschränkt. Der Rechtsstaat im engeren Sinn beansprucht erstens, sämtliche Belange des Lebens auch rechtlich behandeln zu können, zweitens entzieht er die Entscheidung in einem konkreten Fall weitgehend der Willkür, indem er ein Urteil fast ausschließlich von vorher bestehenden Regeln abhängig macht.<sup>42</sup> Er unterwirft drittens sämtliche Regelungen einem in sich stimmigen Gesamtzusammenhang<sup>43</sup> und schreibt viertens Regeln für die Verfahren der Urteilsfindung vor.

Diese vier Bedingungen gelten für jeden Rechtsstaat. Die kontinentaleuropäische Tradition der politischen Theorie hat darüber hinaus

---

42 »Weitgehend« und »fast« sind Einschränkungen, die erklärungsbedürftig sind: Wäre die gesetzliche Regelung tatsächlich absolut vollständig, geriete eine Urteilsfindung zur reinen Mechanisierung. Zwar steht fest, welche Sachverhalte im Gesetz definiert sind, um das einzelne Geschehen aber darunter zu subsumieren, müssen alle feststellbaren Tatsachen abgewogen und gewichtet werden. Dazu braucht es die Beurteilung, dass der Sachverhalt, wie er festgestellt wurde, genau dem entspricht, was im Gesetz als solcher festgelegt wurde. Eine RichterIn, ein Richter hat damit qua Amt die Berechtigung, Fälle als Sachverhalt festzustellen, die im Gesetz geregelt sind.

43 Der systematisch geschlossene Zusammenhang aller gesetzlichen Regelungen ist erkennbar ein Ideal. Das Prinzip meint deswegen nur: Im Fall, dass sich Normen widersprechen, ist eine Entscheidung über ihr Zusammenstimmen notwendig.

einen Konstitutionalismus hervorgebracht, nach dem Staatsorganisationsfragen in einer Verfassung schriftlich niedergelegt werden müssen. Damit werden alle gesetzlichen Regelungen von dieser Konstitution abhängig und stehen mit dieser im Zusammenhang. Der frühe Konstitutionalismus war allein darauf angelegt, die unumschränkte Macht der Herrscher einzuhegen, die sich in einer Art Selbstverpflichtung den Regeln unterwarfen. Dem modernen Demokratieverständnis nach besteht Herrschaftsgewalt nicht mehr für sich, sondern diese muss von denen, die ihr unterworfen sind, erst übertragen werden. Dieser Legitimierungszwang führte zur Einführung von Grundnormen, wie der Würde des Menschen und Grundrechten, zur Gewalt- oder Machtteilung – weil monolithische Machtkonzentrationen den einzelnen Bürger stärker bedrohen als verteilte Gewalt – sowie zu einem staatlichen Selbstverständnis, nach dem das Innehaben von Herrschaftsgewalt den grundsätzlichen Regeln unterworfen ist. Die Vorstellung vom Rechtsstaat erhebt sich damit über das, was schriftlich (oder traditionell) gilt, zu einer allgemeinen Haltung gegenüber Machtausübung überhaupt. Dennoch braucht es natürlich Festlegungen, was als Regel gilt.

Sowohl die Entscheidungen, was Gesetz ist, als auch die Anwendungen von Recht werden wiederum formal geregelten Verfahren untergeordnet. Es gibt keine Entscheidung bloß nach dem Augenschein. Eine Dezision, welche die vorgeschriebenen Verfahren ignoriert, ist in einem Rechtsstaat in sich schon nichtig und kann keine Gültigkeit entfalten. Freilich ist Regierungsgewalt mit unmittelbaren physischen Gewaltdurchsetzungsmitteln ausgestattet.

Die Herrschaftsunterworfenen haben, flankiert durch das Gewaltmonopol des Staates, keine Möglichkeit, sich gegen diese Zwangsmittel im konkreten Vollzug zu wehren. Erst im Nachgang sind Verfahren möglich, die Unzulässigkeit von Maßnahmen feststellen zu lassen. Ob die Rechtsstaatlichkeit von Regierungsmaßnahmen besteht, ist immer erst hinterher zweifelsfrei entscheidbar. Herrschaftsausübung besteht also darin, Herrschaftsmittel jederzeit auch einsetzen zu kön-

nen, selbst wenn ihr Einsatz in einem konkreten Fall rechtlich nicht legitimiert sein sollte – weil das erst in einem Verfahren nachträglich zweifelsfrei festgestellt werden kann. Die Regeln erfordern zwar Verhältnismäßigkeit, Transparenz und die Beachtung der Grundnormen. Wenn dies aber nicht erfüllt ist, hilft einem das in der konkreten Betroffenheitssituation nichts.

So muss letztlich umfassend abgesichert werden, dass die Rechtsstaatlichkeit nicht nur auf dem Papier steht, sondern ebenso kontrolliert werden kann. Dafür sind zwei Sicherungen notwendig: Erstens muss jedes Vorgehen nachträglich überprüfbar sein, zweitens muss eine öffentliche Auseinandersetzung darüber stattfinden können. Für die Durchsetzung des Rechtsstaatsprinzips sind also nicht nur Gerichte erforderlich, sondern auch eine mediale Öffentlichkeit, innerhalb derer sich jede und jeder Einzelne selbst ihre bzw. seine Meinung bilden kann.



**Rechtsstaatlichkeit darf nicht nur auf dem Papier stehen, sondern muss auch kontrolliert werden können.**



Im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland wird der Begriff des Rechtsstaats zweimal erwähnt. Daraus geht allerdings nicht hervor, was genau damit gemeint ist. Es gibt eine lange Diskussion darüber, ob der Rechtsstaat formal oder materiell ausgestaltet sein muss. Darüber hinaus wird immer wieder die Frage aufgeworfen, ob der Begriff eine deutsche Eigenheit ist, welche sich mit der kulturellen Entwicklung in anderen Ländern nicht zur Deckung bringen lässt, zum Beispiel ob dieser in Übereinstimmung mit dem englischen *rule of law* verwendet werden kann. Da sich die internationalen Rechtssysteme immer weiter angleichen, können wir davon ausgehen, dass

sich unterschiedliche Verständnisse nach und nach angeglichen haben und weiter angleichen werden.

Was ein Rechtsstaat ist, lässt sich nicht abschließend definieren. Deshalb geht das Bundesverfassungsgericht weitgehend davon aus, dass die Vorstellung vom Rechtsstaat das gesamte Grundgesetz durchzieht. Keine Einzelbestimmung kann umfassen, was mit einer rechtsstaatlichen Ordnung gemeint ist. Ebenso werden die Elemente des Rechtsstaats formale wie materielle Komponenten enthalten. So ist die Sicherung der Grundrechte als materieller Gehalt zu fassen, während der Gesetzesvorbehalt oder das Bestimmtheitsgebot formaler Natur sind.<sup>44</sup> Darüber hinaus muss Übereinstimmung mit den verfassungsgemäßen Regelungen herrschen, die gesetzlichen Regelungen müssen immer verhältnismäßig sein, und es besteht ein Übermaßverbot.

All das soll Eingriffe des staatlichen Handelns in das Leben und die Freiheit der Bürgerinnen und Bürger entweder ausschließen oder auf ein Maß beschränken, das als Mittel möglichst wenig eingreift und nur legitimiert werden kann, weil es sozusagen nicht anders geht, also notwendig ist. Da rechtlich nicht zulässige Eingriffe nicht vollständig verhindert werden können, besteht für alle ein Rechtsschutz insofern, als jede und jeder gegen eine Maßnahme vor Gericht klagen kann. Die Trennung der exekutiven von der legislativen Gewalt – für staatliche Maßnahmen sind immer mindestens zwei oberste Institutionen verantwortlich, wobei das Parlament als Repräsentationsorgan des Volkes aus allgemeinen, freien und geheimen Wahlen hervorgeht – muss also ergänzt werden durch die völlige Unabhängigkeit der Gerichte bis hin zu den einzelnen Richterinnen und Richtern, die selbst

---

<sup>44</sup> Gesetzesvorbehalt besagt, dass Regierungshandeln nur im Rahmen von Gesetzen möglich ist. Die Regierung ist also gezwungen, ihre Maßnahmen in eine allgemeine Form zu bringen und diese vom Parlament verabschieden zu lassen. Nach dem Bestimmtheitsgebot sind Gesetze so zu formulieren, dass die Regelungen eindeutig auf bestimmte Sachverhalte bezogen werden müssen und sich damit nicht in weitläufigen Formulierungen ergehen dürfen, nach denen dann so ziemlich alles erlaubt wäre – dann nämlich läge keine Regelung im engeren Sinn vor.



## Demokratie und Rechtsstaat sind wechselseitig aufeinander angewiesen.

in Spruchkammern gilt, wenn hierbei Mehrheitsentscheidungen den Ausschlag geben. Darüber müssen umfangreiche Abwägungen über jeden Einzelfall in seinen wesentlichen und rechtlich relevanten Aspekten angestellt werden.

Demokratien sind auf rechtsstaatliche Strukturen angewiesen, auch wenn es keine Republiken sein müssen, wie es bekanntlich der Fall in der britischen Monarchie ist. Demokratie und Rechtsstaat weisen also wechselseitig aufeinander. Das wird auch einer der Gründe dafür sein, dass sich das, was einen Rechtsstaat ausmacht, nicht vollständig bestimmen lässt. Die verschiedenen Elemente von Rechtsstaat und Demokratie weisen oftmals über sich selbst hinaus. So erfordert die Möglichkeit aller, Eingriffsverletzungen in Grundrechte gerichtlich überprüfen zu lassen, die Einrichtung von Prozesskostenhilfe. Transparenz von politischen und rechtlichen Verfahren verlangt darüber hinaus nach einer Öffentlichkeit, welche wiederum unabhängige Medien und die damit verbundene Berichterstattung voraussetzt.<sup>45</sup> Das Prinzip der Selbstbestimmung führt zur Notwendigkeit, das Rechtsprinzip der Subsidiarität einzuführen, das letztlich auf föderale Strukturen hinausläuft. Freilich gibt es demokratische

---

<sup>45</sup> Kant versprach sich vom Prinzip der Öffentlichkeit fast alles: Wenn der Staat nur mittels Gesetzen regieren darf, die Gesetze aber öffentlich verhandelt werden müssen, entsteht in jedem Fall von Regierungshandeln die Situation, dass sich die klügsten und gelehrtesten Köpfe öffentlich über die Maßnahmen austauschen können. Eine Regierung und der Gesetzgeber werden sich dann hüten, gesetzliche Regelungen vorzulegen, die ein Mindestmaß an Vernunft unterschreiten; im anderen Fall würden sie sich ja vor allen lächerlich machen. Schon die Einrichtung einer öffentlichen Diskussion um Gesetze würde also dazu führen, dass nur noch vernünftige Gesetze auf den Weg gebracht werden. Konterkariert wird eine solche Idee, wenn ein deutscher Innenminister darüber sinniert (wenngleich auch ironisch), dass Gesetze möglichst kompliziert formuliert werden müssen; denn wenn diese niemand verstünde, gingen sie leichter durchs Parlament.

Systeme, welche nicht föderal aufgebaut sind. Dennoch kann es sich bei deren politischer Ordnung eindeutig um eine Demokratie handeln.<sup>46</sup>

Es lassen sich noch weitere Grundlagen einer rechtsstaatlichen Ordnung bestimmen, zum Beispiel das Sozialstaatsgebot oder die Eigentumsgarantie. Solche Prinzipien würden wir nicht unbedingt zum Kernbestand des Rechtsstaats rechnen; es sind aber Folgerungen aus dem Liberalismus, auf den die freiheitliche, rechtsstaatliche Demokratie angewiesen ist. Wir sehen: Die Grenzziehung ist deswegen enorm schwierig, weil der Rechtsstaat gar nicht allein aus formalen und materiellen Rechtskomponenten zusammengesetzt ist, sondern eine große Menge an ideellem Gehalt aufweist.



**Der Rechtsstaat ist nicht allein formal und materiell zu definieren, sondern hat ein großes Maß an ideellem Gehalt.**



Das liegt nicht nur daran, dass demokratisch gesinnte Menschen, ob sie Regierungshandeln ausführen oder davon betroffen sind, eine überzeugte Haltung den rechtsstaatlichen Prinzipien gegenüber einnehmen müssen, sondern auch daran, dass der Rechtsstaat offensichtlich selbst eine Idee ist, der für freiheitliche Demokratien zwar unverzichtbar ist, für den es aber keine vollständig extensionale Definition geben kann. Das erhellt auch aus dem Umstand, dass rechtsstaatliche Regelungen nicht *in extenso* eingeführt werden können,

---

<sup>46</sup> Es ist strittig, ob Demokratien eine föderale und regionale Verwaltungsgliederung unbedingt brauchen. Da nun das Selbstbestimmungsrecht innerhalb der Demokratie einen derart hohen Stellenwert einnimmt und da Demokratisierung heißt, individuelle Selbstbestimmungsrechte möglichst weit auszubauen, scheint mir auf lange Sicht eine Föderalisierung von Demokratien unvermeidlich.



## **Der Rechtsstaat ist dafür da, die Freiheit und Selbstbestimmung des Menschen zu sichern.**

ohne dass die Regelungsdichte so engmaschig werden würde, dass die Freiheit, welche diese sichern sollen, nicht nur durch Regierungshandeln, sondern auch durch den Rechtsstaat selbst abgeschafft bzw. wesentlich gemindert wäre. So muss für jede Einzelregelung ein sinnvolles Maß gefunden werden, das sich nicht einfach bloß und unmittelbar aus einem Prinzip ableiten lässt – schon weil oftmals mehrere Prinzipien Gültigkeit beanspruchen, die dann angesichts des Einzelfalls gegeneinander abgewogen werden müssen.

Letztlich gründet die Vorstellung vom Rechtsstaat auf einem bestimmten Menschenbild. Wir gehen dabei davon aus, dass der Mensch ein Wesen ist, das der Notwendigkeit unterliegt, sich selbst zu bestimmen – im Privaten wie im Öffentlichen. Der Rechtsstaat unternimmt umfassend, diese Selbstbestimmung des Menschen zu sichern. Was es mit der Freiheit des Menschen auf sich hat, ist theoretisch äußerst diffizil. Wenn der Rechtsstaat darauf abstellt, eine solche Unbestimmtheit zu verwirklichen, wird er theoretisch auch selbst nicht exakt und vollständig bestimmt werden können. Darüber hinaus ist die notwendige Verankerung des Selbstbestimmungsrechts für jeden einzelnen Menschen insofern ambivalent, als sich dieses ebenso auf die Freiheit derjenigen erstreckt, welche sich nicht selbst bestimmen wollen.

### **4.2 Voluntarismus und Dezisionismus**

Warum Menschen überhaupt Staaten bilden, ist eine alte Frage in der politischen Ideenentwicklung. Eine mögliche Antwort: Menschen sind soziale Wesen. Sie haben insofern gar keine andere Wahl, als sich

zusammenzuschließen. Als biologisch-ökonomischer Grund wird die Organisation der Arbeitsteilung genannt. Aristoteles meinte darüber hinaus, dass erst staatliche Strukturen die Menschen in die Lage versetzen, ihre Fähigkeiten vollständig zu entwickeln; Fähigkeiten und Kenntnisse auszubilden, führt dazu, dass sich Menschen glücklich fühlen, wobei das Streben nach Glück unendlich ist und insofern die Tätigkeiten, welche dazu nötig sind, selbst schon in vollkommene Zufriedenheit münden – gerade auch, wenn das, was man anzielt, nicht immer von Erfolg gekrönt wird.

Der Zusammenschluss zu staatlichen Einheiten ist das eine. Das andere liegt darin, was wir Menschen damit anfangen, wenn wir uns schon einmal politisch vereinigt haben. Sämtliche staatlichen Strukturen laufen nämlich darauf hinaus, Entscheidungen für die Gemeinschaft zu treffen. Die Dezision ist das unmittelbare Ziel der staatlichen Organisationsform. Carl Schmitt spitzte diesen Sachverhalt zu, als er meinte, es laufe bei Konflikten, die das Gemeinwesen betreffen, immer darauf hinaus, dass einer oder wenige in der Lage seien, über alle Regelungen hinweg (»Ausnahmestand«)<sup>47</sup> – sozusagen völlig ungebunden – eine Entscheidung durchzusetzen. Dabei geht Schmitt offenbar von dem alten, von Jean Bodin im 16. Jahrhundert staatstheoretisch begründeten Grundsatz aus, es komme politisch im Wesentlichen auf die Souveränität an.



**Sämtliche staatliche Strukturen dienen dazu,  
Entscheidungen für die Gemeinschaft zu treffen.**

---

<sup>47</sup> Bekannt ist der berühmte Satz: »Souverän ist, wer über den Ausnahmestand entscheidet« (Schmitt, 2004, 11).

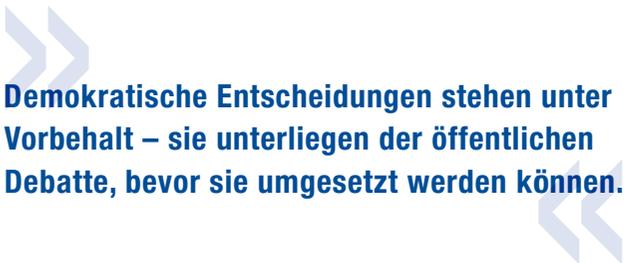
Der Souverän in der Demokratie ist das Volk. Das entscheidet im Regelfall aber nicht direkt selbst, von einigen direktdemokratischen Strukturen abgesehen, wie zum Beispiel bei den Plebisziten in der Schweiz. Innerhalb von Repräsentativstrukturen wird vielmehr die Entscheidungsfähigkeit auf einige wenige übertragen, welche die Entscheidungen in Vertretung vornehmen. In Deutschland setzt das Parlament bzw. dessen Mehrheit die Regierung ein und bestimmt gleichzeitig darüber, in welchem Rahmen Regierungshandeln möglich ist, nämlich durch gesetzliche Regelungen, welche wiederum vom Parlament verabschiedet werden müssen.



### **In der Autokratie herrscht der Despot oder eine Clique weitgehend ungebunden.**

Völlige Ungebundenheit herrscht bei solchen Entscheidungen nicht. In Kapitel 4.1 über das Recht sahen wir, dass es eine Rahmenordnung gibt, welche sowohl die dazu notwendigen Verfahren festlegt als auch den inhaltlichen Möglichkeiten enge Grenzen setzt. In autokratischen Strukturen herrscht der Despot oder eine Clique weitgehend ungebunden; hier geht es allein darum, ob genügend Machtmittel zur Verfügung stehen, die es erlauben, die Entscheidungen auch durchzusetzen, und im Normalfall unter Bedingungen des Zwangs. Der Autokrat ist immer der Stärkere, sonst ist er kein Autokrat mehr.

Die staatlichen Machtmittel sind in Demokratien im Wesentlichen keine anderen, ihr Einsatz steht in dieser Staatsform aber generell unter Vorbehalt. Eine demokratische Regierung hat ebenso die Macht, Entscheidungen umzusetzen. Diese wurde ihr durch das verfassungsgemäße Verfahren übertragen. Auch eine demokratische Regierung wird die zur politischen Gestaltung notwendigen



## **Demokratische Entscheidungen stehen unter Vorbehalt – sie unterliegen der öffentlichen Debatte, bevor sie umgesetzt werden können.**

Entscheidungen treffen und durchsetzen müssen.<sup>48</sup> Der entscheidende Unterschied zur Autokratie besteht indes darin, dass Entscheidungen nicht unmittelbar Wirkung entfalten, sondern erst wieder ein Verfahren durchlaufen müssen, damit diese umgesetzt werden können.

Das demokratische Verfahren hierzu heißt Debatte. Debatten finden im Parlament statt, zum Teil auch, und vorbereitend, in den Ausschüssen (aber das betrifft den parlamentarischen Betrieb, der irgendwie organisiert sein muss). Die Diskussionen allerdings sind letztlich öffentlich: Die Debatten lassen sich nicht verheimlichen, sondern über diese wird berichtet; Argumente, Grundlagen, Folgen werden interpretiert und eingeordnet. Die Abgeordneten müssen sich, wenn auch vielleicht zeitlich versetzt, für ihre Positionen rechtfertigen. Die mediale Öffentlichkeit ist Teil der öffentlichen Ordnung. Das Politische findet nicht im kleinen Zirkel Entscheidungsermächtigter statt, sondern überall im öffentlichen Raum. Hierfür ist es unabdingbar, dass für Entscheidungen politisch diejenigen verantwortlich sind, die diese getroffen haben; die Gesamtverantwortung wird dennoch bei der Gemeinschaft liegen müssen, welche die Folgen solcher politischen Entscheidungen auch tatsächlich zu tragen hat.

Innerhalb der Demokratie kann durchaus der Eindruck entstehen, dass die Spielräume für Regierungsentscheidungen außerordentlich beschnitten sind, nicht nur durch die Grundordnung, sondern ebenso durch den Gesetzesvorbehalt wie durch die Abhängigkeit von einem

---

<sup>48</sup> Vgl. Platon, *Politeia*, 577c–580c.

Organ, dem Parlament, das unabhängig von der Regierung agieren sollte und letztlich auch noch über die Haushaltsmittel entscheidet, mit denen die Regierung ihre Vorhaben erst umsetzen kann.

Eine derartige Umschreibung unterschätzt die Möglichkeiten einer demokratischen Regierung: Nur weil die von den Maßnahmen Betroffenen mitgenommen werden müssen, nur weil sie in ihrer Freiheit respektiert werden müssen, verlieren sich keineswegs die Möglichkeiten, Staatsziele zu formulieren und die öffentliche Ordnung zu gestalten. Die Vielfalt der Meinungen, egal zu welchem Thema, sollten wir unbedingt als unmittelbare Bereicherung ansehen. Und wenn viele über die Maßnahmen nachdenken, so wird es auch eher möglich sein, dass sich vernünftige Lösungen finden lassen.

Was bei demokratischen Entscheidungen gegenüber autokratischen wesentlich mehr in den Vordergrund rückt, sind die Willensbildungsprozesse (Voluntarismus). Der Despot scheint nur zu entscheiden. Platon skizziert den Tyrannen sogar als einen Getriebenen, der gar nicht in der Lage ist, das Richtige zu wollen. Denn in all seinem Entscheiden und Handeln muss es ihm ausschließlich um seinen Machterhalt gehen, der allein aufgrund der Strukturen in der Autokratie permanent bedroht ist; überall lauern ihm Feinde auf, die er sich gefällig oder die er von sich abhängig machen muss. Politische Gestaltung im engeren Sinn setzt dagegen eine Willensbildung voraus, die sich am Richtigen orientiert, also an dem, was für die Gemeinschaft am besten ist. Was das ist, das Beste, das Richtige,



**Dem Autokraten geht es immer nur um den Machterhalt. Demokratische Willensbildung orientiert sich am Richtigen – und diskutiert darüber, was das Richtige ist.**

das Vernünftige kann allerdings nicht einfach entschieden werden; wir müssen vielmehr darüber beraten und uns darüber austauschen.

Es ist dann auch alles andere als verwunderlich, dass unterschiedliche Menschen Verschiedenes als das Vernünftige ansehen; und sollten sie sich sogar einmal darüber einig sein, wird es verschiedene Wege geben, wie das Beste für alle zu erreichen ist. Dabei muss ebenso bedacht werden, dass die Zukunft nicht feststeht. Bei politischen Entscheidungen wird das Richtige für alle aber nirgendwo anders zu finden sein als eben in der Zukunft. Die erste Voraussetzung hierfür liegt darin, wirklich für alle das Beste erreichen zu wollen, und nicht bloß so zu tun oder dies vorzugeben, tatsächlich aber nur an den eigenen Vorteilen interessiert zu sein. Die zweite Voraussetzung heißt schon bei Aristoteles Klugheit.<sup>49</sup> Dabei handelt es sich um die Fähigkeit des Menschen, bei ungenügendem Wissen über das, was in der Zukunft geschieht, abwägen zu können, das Für und Wider zu bedenken, alles möglichst im Blick zu behalten und kreative Handlungsoptionen zu ersinnen. Klugheit besteht damit nicht in einer bloßen Handlungstechnik, welche ein Ziel ersinnt und dieses mechanisch nur umzusetzen braucht.

### **4.3 Orientierung am Gemeinwohl**

Wenn wir fragen, welche Lösungen vernünftig sind, stoßen wir auf ein Grundproblem des Pluralismus. Da Vielfalt dessen Prinzip ist, führen unterschiedliche, einander widerstrebende Stimmen kaum jemals zu Harmonie. Die politischen Gruppierungen weisen zudem die Tendenz auf, ihre Grundpositionen und das, was tatsächlich oder vermeintlich daraus folgt, als das allein Vernünftige anzusehen. Das Prinzip, an das sich Regierung und Parlament – als letztlich überparteiliche Einrichtungen – zu halten hätten, liegt wohl unbestreitbar im Gemeinwohl. Tatsächlich allerdings treffen in den Gremien, in den

---

<sup>49</sup> Vgl. Aristoteles, Nikomachische Ethik, Buch 6, Kapitel 5, 10–13.

Vorberatungen und ebenso in der medialen Öffentlichkeit Einzel- oder Gruppeninteressen aufeinander.

Das wird innerhalb der Demokratie sicher gewollt sein. Es ist geradezu das Zeichen einer liberal-rechtsstaatlichen politischen Ordnung, dass darin jeder seine Meinungen nicht nur formulieren, sondern darüber hinaus auch seine eigenen Interessen verfolgen darf. Das heißt aber gerade nicht, dass politische Entscheidungen unmittelbar eben daraus folgen; es heißt nicht, dass gerade die Interessen durchgesetzt werden, welche aus den bloßen Machtverhältnissen resultieren; das heißt ebenso wenig, dass demokratische Entscheidungen den faulen Kompromiss bilden müssen, der sich als Schnittmenge aller, der meisten oder eben der mächtigsten Interessen herauskristallisiert.

Politisch vernünftig und damit demokratisch besser wird es sein, wenn von vornherein die Durchsetzung der eigenen Interessen mit den Interessen der anderen vereinbart werden kann. Dazu dürfen wir nicht nur auf die eigenen Interessen sehen, sondern müssen überlegen, welche Bedürfnisse, Ansprüche oder Rechte auch von den anderen beansprucht werden können.

Reformen – Kernstück demokratisch-politischer Verfahren – sollten also auf keinen Fall die Einzelinteressen gegeneinander ausspielen, sondern den ernsthaften und tatsächlichen Versuch darstellen, das Gemeinwohl und damit das Interesse von allen Betroffenen zu befördern. Hier wie da entstehen Kompromisse, ob es wirklich immer



**Reformen sollten den ernsthaften Versuch darstellen, das Interesse aller Betroffenen zu befördern.**

die für alle bestmöglichen sind, kann nicht garantiert werden. Eine demokratische Gesellschaft aber ist in jedem Fall darauf angewiesen, aufeinander Rücksicht zu nehmen.

Dagegen wird die Demokratie oftmals so wahrgenommen, dass diese nur die Bedingungen liefert, zum Beispiel dadurch, dass sie die Rechtssicherheit garantiert, eine gemeinsam finanzierte Infrastruktur oder eine Grund- und Ausbildung sicherstellt, damit einige wenige sich bereichern können. Kritik an der Demokratie entsteht so gut wie immer aus dem Gefühl heraus, man selbst verliere bloß durch die Vielfalt ihrer Bedingungen. Demokratische Politik dagegen entsteht aus dem Willen, Entscheidungen zu treffen, die im Interesse der Gemeinschaft liegen, sodass alle etwas davon haben.

Die Entscheidung in der demokratischen Ordnung wird die der Mehrheit sein, wenigstens die Mehrheit ihrer parlamentarischen Vertreter. Die Rahmenbedingungen allerdings weisen darauf hin, dass Minderheiten der Mehrheit niemals geopfert werden dürfen. Der Schutz der Freiheit gilt für alle Menschen innerhalb eines demokratischen Gemeinwesens. Demokratie liegt also nicht darin, dass einfach immer die Mehrheitsmeinung obsiegt, wie manche fälschlicherweise annehmen. Es müssen vielmehr Entscheidungen fallen, die tatsächlich allen dienen, selbst wenn sie anderer Meinung sind oder der Ansicht, eine andere Entscheidung wäre für die Gemeinschaft besser gewesen.



# — Kapitel 5

# Die Zukunft der Demokratie

## 5 Die Zukunft der Demokratie

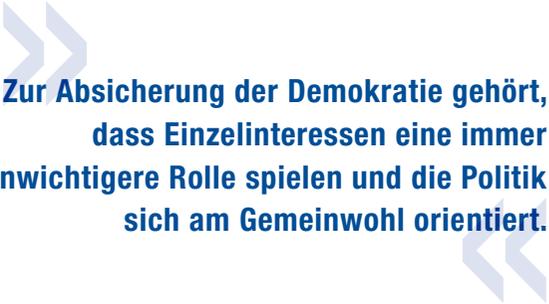
Es ist bisher viel über die rechtlichen Regeln gesprochen worden. Es steht fest, dass wir an diesen nicht vorbeikommen. Wir haben am Ende der Diskussion über das Gemeinwohl gesehen, dass die Regelungen nicht unmittelbar und mechanisch – wie die Rede von politischen Sachzwängen zuweilen suggeriert – zu politischen Entscheidungen führen, sondern dass in jedem Einzelfall einer Entscheidung Spielräume bestehen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich die Strukturmomente der Demokratie und insbesondere das Recht einer sehr langen geschichtlichen Entwicklung verdanken. Es ist durchaus erstaunlich, wenn wir im geschichtlichen Rückblick feststellen, wie irgendwann eine Idee zur politischen Gestaltung auftritt, die unter Umständen allenfalls entfernt mit den öffentlichen Herrschaftsverhältnissen zu tun hat, und wie sich diese nach und nach ausbreitet, bis sie sich in den Köpfen der Menschen als unabdingbare Grundlage des eigenen Selbstverständnisses und der modernen Staatlichkeit festsetzt. Vielfach können wir Rückschritte beobachten: So herrschte in England längst ein parlamentarisches System, während sich in Frankreich der Absolutismus als Staatsform durchsetzte. Auch die Französische Revolution brachte nicht die gewünschten oder erhofften Ergebnisse; ihre Wirklichkeit und Wirksamkeit lagen mehr in ihrer Idee, als sie sich unter Napoleon aufzulösen drohten.

Politische Ideen wie Gewaltenteilung, Gesetzesherrschaft oder Rechtsstaat kommen nicht einfach auf, werden als vernünftig angesehen und setzen sich dann politisch unmittelbar durch. Manchmal dauerte es durchaus ein- bis zweihundert Jahre, bis man staatlicherseits nicht mehr an einer gewissen Implementierung vorbeikam. Damit bot sich die Chance, dass die Staatsidee nicht bloß ideell blieb, sondern sich mit den wirklichen staatlichen Strukturen verweben konnte, dass sie sich institutionalisierte und immer weiter formalisierte, um dabei erst nach und nach ihre volle Funktion zu erfüllen. Erst dadurch wurden die Ideen zu einem Teil der Ordnung und ihrer Strukturen, in denen wir viel später leben.

Angesichts aller materiellen und formellen Implementierungen und Manifestationen dürfen wir nicht vergessen, dass es sich weiterhin um Ideen handelt, welche sich letztlich nur in den Köpfen der Menschen finden lassen.

Auch das Grundgesetz war, als es formuliert und verabschiedet wurde, in vielen Aspekten nur eine Idee. Wir waren weit davon entfernt, die Bestimmungen, welche in der Verfassung angelegt waren, auch nur im Ansatz auszufüllen. So waren der Grundrechtsschutz oder die Geschlechtergleichheit längst schriftlich fixiert, bis jemand auf die Idee kam, die damit verbundenen Programme etwas ernster zu nehmen, um sie allmählich umzusetzen. Die Institutionen sind nicht im vollen Umfang funktionsfähig, nur weil sie eingerichtet worden sind; sie funktionieren vielleicht, aber um zu erfüllen, zu was sie eingerichtet wurden, braucht es oftmals eine ganze Weile.

Vielfach können wir beobachten, dass auch die Bevölkerung manches Mal nicht ganz auf der Höhe der demokratischen Ordnung angelangt ist. Es sind noch zu viele, welche die Demokratie als zu schwerfällig, zu ineffektiv, zu anstrengend empfinden und nicht daran glauben, dass ihre Verfahren die Ergebnisse liefern, die sie sich wünschen oder die sie erwarten. Wahrscheinlich brauchen die politische Kultur und die politische Bildung am längsten, bis der überwiegenden Mehrheit klar geworden ist, was Demokratie im Grunde bedeutet.



**Zur Absicherung der Demokratie gehört,  
dass Einzelinteressen eine immer  
unwichtigere Rolle spielen und die Politik  
sich am Gemeinwohl orientiert.**

Dabei ist die Demokratie selbst eine offene, in die Zukunft gerichtete und dynamische Herrschaftsordnung, bei der wir gerade nicht vorhersagen können, wie sie sich weiter entwickeln wird. Eines der wichtigsten Aufgaben zur Zukunftssicherung der Demokratie scheint mir darin zu bestehen, dass das Verfolgen von Einzelinteressen einen immer geringer werdenden Stellenwert erhält, um die Politik und die Gemeinschaft tatsächlich auf ihr Gemeinwohl ausrichten zu können.

Leider betrifft dieser Punkt nicht nur den Lobbyismus, sondern insbesondere die meisten politischen Diskussionen selbst in kleinster Runde: Alle sehen sich selbst benachteiligt und sind deswegen der Meinung, dass man gerade für sie und ihre Situation sehr viel mehr Vorteile schaffen sollte; ihre Interessen und Meinungen müssten sich viel mehr durchsetzen, weil die anderen ohnehin nur an sich selbst dächten ...

Es mag zudem immer noch einige geben, die mit der Debattenkultur und der Freiheit in der Demokratie wenig anzufangen wissen: Möge doch einer entscheiden, weil es entweder ohnehin egal ist oder weil das demokratische Hin und Her immer nur zu einer Aufweichung moralischer Werte (worin immer die gesehen werden) führt oder aber weil der Liberalismus letztlich nur einigen wenigen dient, die sich auf Kosten der anderen und der Gemeinschaft bevorteilen.



## **Autokratie ist keine Alternative für die Freiheit der Meinung und des Lebens in der Demokratie.**

Solche Ansichten sind oft außerordentlich empfänglich für die Populismen autokratischer Gesinnung und tatkräftiger Unterwanderung. Es sollte allerdings deutlich geworden sein, dass die Autokratie keine

Alternative für die Freiheit der Meinungen und des Lebens in der Demokratie sein kann und dass in jedem Fall die Demokratie das Regierungssystem ist, das am besten gewährleisten kann, dass alle oder möglichst viele Menschen, je nach ihren Fähigkeiten, welche in ihnen bereitliegen, um sie möglichst weit auszubilden, zum Wohle der gesamten Menschheit tätig werden können. Es sieht allerdings so aus, dass zur Verwirklichung dieser Idee noch ein weiter Weg zu beschreiten ist.

# Literatur

**Aristoteles**, Nikomachische Ethik. Auf der Grundlage der Übersetzung von Eugen Rolfes herausgegeben von Günther Bien, 4. Aufl., Hamburg, 1985

**Aristoteles**, Politik. Übersetzt und mit erklärenden Anmerkungen versehen von Eugen Rolfes, Hamburg, 4. Aufl., Hamburg, 1981

**Codex Iustinianus**. Das Gesetzeswerk des römischen Zivilrechts. Die Constitutionen des Corpus Iuris Civilis, Deutsch mit lateinischen Titeln, übersetzt von Haller, Rudolf, Markgröningen, Edition Opera-Platonis, 2018, [http://opera-platonis.de/CI/Codex\\_Iustiniani.pdf](http://opera-platonis.de/CI/Codex_Iustiniani.pdf) [14.2.2023]

**Fröhlich**, Günter, o. J., Der Weg der Demokratie, 3 Bände, in Vorbereitung

**Fukuyama**, Francis, 1989, Das Ende der Geschichte?, in: Europäische Rundschau, 17. Jg., Nr. 4, S. 3–25

**Gehlen**, Arnold, 2004, Urmensch und Spätkultur, 6. Aufl., Frankfurt am Main

**Gerhardt**, Volker, 2012, Öffentlichkeit. Die politische Form des Bewusstseins, München

**Hradil**, Stefan / **Enste**, Dominik H. / **Eyerund**, Theresa / **Potthoff**, Jennifer, 2022, Gespaltene Gesellschaft? Hintergründe, Mythen und Fakten, RHI-Diskussion, Nr. 36, München

**Loewenstein**, Karl, 2000, Verfassungslehre, 4. Aufl., Tübingen

**Mill**, John Stuart, 1869, Grundsätze der politischen Ökonomie nebst einigen Anwendungen derselben auf die Gesellschaftswissenschaft, übers. v. Adolf Soetbeer, 3 Bände (John Stuart Mill, Gesammelte Werke, Bd. 5, 6, 7), Leipzig

**Mill**, John Stuart, 1859 [2020] On Liberty/Über die Freiheit, engl./dt., übers. v. Bruno Lemke, m. Anhang u. Nachwort herausgegeben von Bernd Gräfrath, Stuttgart

**Platon**, Sämtliche Werke, sechs Bände, herausgegeben von Walter F. Otto, Ernesto Grassi, Gert Plamböck, übers. v. Friedrich Schleiermacher (Nomoi von Hieronymus Müller), Hamburg 1957–1959 (mehrere Neuauflagen). Gorgias Band 1; Politeia Band 3

**Radbruch**, Gustav, 2003, Gesetzliches Unrecht und übergesetzliches Recht, in: Gustav Radbruch, Rechtsphilosophie, herausgegeben von Ralf Dreier, Stanley L. Paulson, 2. Aufl., Heidelberg, S. 211–219

**Scheler**, Max, 1976, Die Stellung des Menschen im Kosmos, in: Max Scheler, Gesammelte Werke, Band 9: Späte Schriften, Bonn, S. 7–71

**Schmitt**, Carl, 2004, Politische Theologie. Vier Kapitel zur Lehre von der Souveränität, 8. Aufl., Berlin

**Steinbeis**, Maximilian, 2019, Ein Volkskanzler, in: Süddeutsche Zeitung, 6.9.2019

**Weber**, Max, 1988, Die Objektivität sozialwissenschaftlicher und sozialpolitischer Erkenntnis, in: Max Weber, Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre, herausgegeben von Johannes Winckelmann, 7. Aufl., Tübingen, S. 146–214

# Das Wichtigste in Kürze

- Die Demokratie ist eine hochkomplexe Herrschaftsform, welche nicht nur von ihren Institutionen abhängig ist, sondern ebenso vom Engagement ihrer Bürger lebt.
- Die Institutionen einer Demokratie entwickelten sich im Laufe ihrer Geschichte. Sie kamen zunächst bloß als Ideen (zum Beispiel: »Selbstherrschaft«, »Freiheit«, »Gerechtigkeit«, »Öffentlichkeit«) auf, um sich nach und nach zu formalisieren, zu integrieren und zu verrechtlichen.
- Die zentralen Institutionen der Demokratie müssen unabhängig voneinander sein, ohne sich zu blockieren. Sie bestehen in einer frei gewählten Volksrepräsentation als Gesetzgebungsorgan; einer Regierung, welche an das Recht gebunden ist und vom Parlament kontrolliert wird; einer unabhängigen Justiz; und dem Austausch von politischen Meinungen innerhalb einer Öffentlichkeit.
- Formalisierung, Institutionalisierung und Verrechtlichung setzen sich in der Entwicklung einer Demokratie immer weiter und bis in ihre kleinsten Erscheinungsweisen durch.
- Öffentliche Debatte und politische Reform spiegeln die politische Kultur eines Landes wider. Sie sind Ausdruck des Bürgerengagements, das zusammen mit der freien Wahl Herrschaft und Unterworfenheit miteinander verschränkt.
- Die dynamische Entwicklung der Demokratie stellt die Frage, wann sie »vollendet« ist. Angesichts der Verwirklichung politischer Ideale ist schon öfter von einem »Ende der Geschichte« gesprochen worden. Doch besteht zwischen Ideal und Wirklichkeit ein Spannungsfeld, das gerade die Dynamik widerspiegelt.

Dadurch wird die Demokratie für Rückschritte oder ihren Abbau anfällig.

- Das Gegenmodell zur freiheitlich verfassten demokratischen Gesellschaft der Selbstherrschaft des Volkes ist die delegitierte Herrschaft oder die Autokratie. Das Spannungsfeld der politischen Entwicklung eröffnet die Möglichkeit, dass die demokratischen Institutionen ausgehöhlt und de facto abgeschafft werden.
- Herrschaft ist nur eine Organisationsform, weswegen es unter formalen Gesichtspunkten keine Rolle spielt, ob eine Demokratie oder eine Autokratie besteht. Allerdings ist das Politische unmittelbarer Ausdruck des Menschen, der in freier Entfaltung seiner Interessen leben möchte. Angesichts eines solchen Menschenbildes ist die Autokratie keine Alternative.

## Autor



Apl. Prof. Dr. **Günter Fröhlich**, geboren 1969 in Augsburg, ist außerplanmäßiger Professor für Philosophie in Regensburg, freier Schriftsteller und philosophischer Performer. Seit 2018 ist er Mitglied im erweiterten Vorstand der Deutschen Gesellschaft für Philosophie.

**Interessengebiete:** Platon, Kant, Geschichte der Philosophie der Antike und des 18. bis 20. Jahrhunderts, Ethik, angewandte Ethik (vor allem klinische Ethik und Ethikberatung), philosophische Anthropologie, Kulturphilosophie, politische Philosophie, Rechtsphilosophie, philosophische Methoden. Zurzeit schreibt er an einer dreibändigen Geschichte der politischen Ideen, die im Herbst 2024 erscheinen wird.

# RHI-Publikationen

ROMAN HERZOG INSTITUT  
Werte Führung | Zukunft

**Wie resilient ist die Soziale Marktwirtschaft im internationalen Vergleich? Zur Widerstandsfähigkeit von Wirtschaft, Staat und Gesellschaft in der Transformation**

Michael Hüther  
Dominik H. Erste  
Jennifer Pothhoff

Studie **37**

ROMAN HERZOG INSTITUT  
Werte Führung | Zukunft

**IMPULSE 2023**

Künstliche Intelligenz | Energieversorgung | Klimaschutz | Sicherheitstechnik | Innovative Geschäftsmodelle | Steuerung der Nachhaltigkeit | Zusammenhalt in der Krise | Infektionserkennung | Roman Herzog Forschungspreis



WissensWert **28**

ROMAN HERZOG INSTITUT  
Werte Führung | Zukunft

**Gespaltene Gesellschaft? Hintergründe, Mythen und Fakten**

Stefan Heradi  
Dominik H. Erste  
Thomas Eyraud  
Jennifer Pothhoff

Diskussion **36**

ROMAN HERZOG INSTITUT  
Die Zukunft der Arbeit

**Digitale Führung Beziehungsgestaltung zwischen Sinnesarmut und Resonanz**

Jürgen Weibler

Position **16**

ROMAN HERZOG INSTITUT  
Werte Führung | Zukunft

**WISSENS WERT 28**

Zwischen Neugier und Nachdenklichkeit  
20 Jahre Roman Herzog Institut



WissensWert **27**

ROMAN HERZOG INSTITUT  
Die Zukunft der Arbeit

**Brauchen existenzielle Probleme radikale Lösungen?**

Zur Veränderung von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft in Transformationskrisen

WissensWert **27**

ROMAN HERZOG INSTITUT  
Die Zukunft der Arbeit

**Fakten, Führung und Alter neu denken**

WissensWert **26**

ROMAN HERZOG INSTITUT  
Werte Führung | Zukunft

**Ein neuer Blick auf das Alter**

WissensWert **25**

Die Publikationen des Roman Herzog Instituts gibt es zum kostenlosen Download auf [www.romanherzoginstitut.de/publikationen](http://www.romanherzoginstitut.de/publikationen) oder hier:



## **Demokratie und Autokratie**

Die Idee freiheitlicher Selbstherrschaft und ihre Bedrohung

Demokratie fußt auf der Selbstbestimmung der Menschen in Freiheit und vergibt staatliche Macht immer nur auf Zeit. »Checks and Balances« sowie die Garantie der Grundrechte schützen vor staatlicher Willkür und Repression.

Doch seit der Jahrtausendwende nimmt die Zahl demokratischer Staaten ab; autokratische Bestrebungen und schrankenlose Machtausübung setzen sich vermehrt durch.

Dagegen bezieht der Philosoph Günter Fröhlich Position. Er hält ein starkes Plädoyer auf die Demokratie als eine offene und dynamische Ordnung für ein freies, selbstbestimmtes Leben. Um sie zu stärken, setzt er auf eine größere Gemeinwohlorientierung der Politik.

ROMAN HERZOG | INSTITUT

Werte | Führung | Zukunft

Roman Herzog Institut e. V.  
Max-Joseph-Straße 5  
80333 München  
[www.romanherzoginstitut.de](http://www.romanherzoginstitut.de)

ISBN 978-3-941036-67-3

