

# Andreas Fisahn Hinter verschlossenen Türen: Halbierete Demokratie?

**Autoritären Staat verhindern  
Beteiligung erweitern**

**VSA:**



Andreas Fisahn  
Hinter verschlossenen Türen: Halbierte Demokratie

*Andreas Fisahn* ist Professor für öffentliches Recht an der Universität Bielefeld und Mitglied im Wissenschaftlichen Beirat von Attac.

**Andreas Fisahn**

**Hinter verschlossenen Türen:  
Halbierte Demokratie  
Autoritären Staat verhindern  
Beteiligung erweitern**

**[www.attac.de](http://www.attac.de)**

**[www.vsa-verlag.de](http://www.vsa-verlag.de)**

© VSA: Verlag 2017, St. Georgs Kirchhof 6, 20099 Hamburg

Titelbild: kallejipp / photocase.de

Alle Rechte vorbehalten

Druck- und Buchbindearbeiten: Beltz Bad Langensalza GmbH

ISBN 978-3-89965-756-2

# Inhalt

Vorwort .....	7
---------------	---

## **1. Was ist Demokratie?**

1.1 Der gute Ruf der Demokratie und sein Missbrauch .....	8
1.2 Traditionslinien emanzipatorischer Demokratie .....	11
1.3 Konservative Transformation der Idee von Demokratie ...	19

## **2. Ein moderner, emanzipatorischer Begriff der Demokratie**

2.1 Herrschaft und Legitimation .....	28
2.2 Rückbindung allgemein verbindlicher Entscheidungen ...	29
2.3 Mehrheitsregel und Politikwechsel .....	32
2.4 Rückbindung allgemein wirkender Entscheidungen .....	33

## **3. Halbierte Demokratie im Kapitalismus**

3.1 Der Vorrang der Ökonomie .....	38
3.2 Demokratie und Globalisierung .....	44
3.3 Soziale Gleichheit und Demokratie .....	46

## **4. Der real existierende Parlamentarismus in Deutschland**

4.1 Staatsstrukturprinzipien .....	48
4.2 Allgemeines Wahlrecht .....	53
4.3 Gesetzgebung im Bundesstaat .....	54
4.4 Exekutive .....	57

## **5. Pluralismus bei asymmetrischer Kooperation – demokratischer Kapitalismus**

5.1 Fordismus und Massenkonsum .....	61
5.2 Pluralismus und Massenorganisationen .....	63

5.3 Asymmetrische Kooperation .....	66
5.4 Normalisierung und catch-all parties .....	68
5.5 Normalität und Repression .....	71

## **6. Pluralismus der Oligarchie und libertäre Atomisierung**

6.1 Das Ende der fordistischen Massengesellschaft .....	74
6.2 Individualisierung, Atomisierung und Selbstoptimierer ...	78
6.3 Selbstoptimierung und Entpolitisierung .....	82
6.4 Politik hinter verschlossenen Türen .....	85

## **7. Der real existierende Parlamentarismus der Europäischen Union**

7.1 Das Recht in der Europäischen Union .....	90
7.2 Europäischer Rat und Ministerrat .....	92
7.3 Kommission .....	94
7.4 Europäisches Parlament .....	96
7.5 Europäischer Gerichtshof .....	97
7.6 Die Europäische Zentralbank .....	98

## **8. Die Verschiebung des Verfassungskompromisses in der Europäischen Union**

8.1 Das formale Demokratiedefizit .....	101
8.2 Das materiale Demokratiedefizit .....	104
8.3 Ergebnis: Libertärer Rechtsstaat und marktkonforme Demokratie .....	109

## **9. Autoritäre Wende?** ..... 112 |

9.1 Weg zur autoritären Wirtschaftsregierung .....	112
9.2 Nationalchauvinistische Reaktionen auf die Krise des neoliberalen Systems .....	117
9.3 Ergebnis: Autoritär halbierter Rechtsstaat .....	121
9.4 Ausblick .....	123

## Vorwort

*»Der Wähler legitimiert mit seiner Wahl die Entscheidungen,  
die anschließend gegen ihn unternommen werden.«*

*Herbert Wehner*

Noch ein Buch zur Demokratie? Kritik am Zustand der Demokratie gibt es in der Tat ausreichend. Das Büchlein greift diese durchaus auf, aber es versucht, für interessierte Leserinnen und Leser – hoffentlich – allgemeinverständlich die unterschiedlichen Konzeptionen von Demokratie in der Philosophie und Rechtswissenschaft mit den Institutionen in Deutschland und der EU sowie mit der wirklichen Entwicklung in Beziehung zu setzen.

Sollte das halbwegs gelungen sein, ist es dem kritischen Blick von Helfern geschuldet. Ein Dank für die Unterstützung durch Lesen, Diskussion und Kontrolle geht an: Alois Stiegeler, Ilka Kindsgrab, Jan-Lukas Seutter, Kerstin Steffmann, Klaus Schneider, Lennart Alexy, Peter Kruse und Ridvan Ciftci.



# 1. Was ist Demokratie?

## 1.1 Der gute Ruf der Demokratie und sein Missbrauch

»Freiheit, Gleichheit, Brüderlichkeit«, so lautete der Schlachtruf der großen Französischen Revolution. Und es war gleichzeitig der Schlachtruf der Demokratie in Europa. Die Demokratie wurde im 19. Jahrhundert auf den Barrikaden, in Gewerkschaften, Parteien und Verbänden gegen die Monarchisten erkämpft und musste immer wieder gegen Rückschläge verteidigt werden. Ihre größte Niederlage erlitt die Idee der Demokratie mit dem Faschismus, der in den 1930er und 40er Jahren weite Teile Europas unter seine Knute gebracht hatte. Er zerstörte mit der Demokratie große Teile der europäischen Kultur. Danach jedoch hatte die Demokratie in Westeuropa gesiegt. Parlamentarische Systeme setzten sich Land für Land durch. Schließlich war 1977 auch Spanien zur parlamentarischen Staatsform zurückgekehrt, nachdem Franco das Land fast vierzig Jahre lang unterdrückt hatte. In Osteuropa wurden sogenannte Volksdemokratien etabliert, die zwar formell ein Parlament hatten, das aber weitgehend machtlos war. Die Macht war in den Händen der führenden »kommunistischen« Parteien konzentriert – aber sie mussten sich schlussendlich zur Demokratie bekennen.

Ohne Demokratie kommt die Politik – so scheint es – nicht aus. Demokratie wird als etwas Positives empfunden, sodass man sich nicht als Antidemokrat outen kann. Der Streit wird nicht um den Begriff geführt, sondern unterhalb des Labelings, also um die Frage, was Demokratie eigentlich ist. Interessant ist es, sich die Begriffserklärung in verschiedenen Lexika anzusehen. Die Enzyklopädia Britannica erläutert: Der Begriff stammt aus dem Griechischen und ist zusammengesetzt aus *Demos* – das Volk – und *Kratie* – die Herrschaft –, sodass Demokratie »Herrschaft des Volkes« bedeutet – das kennt man. Der Duden setzt einen deutlich anderen Akzent, wenn er schreibt: Demokratie ist ein »politisches Prinzip, nach dem das Volk durch freie Wahlen an der Machtausübung im Staat teilhat«. Zwischen Herrschaft des Volkes und

Teilhabe an der Machtausübung, die auf Parlamentswahlen beschränkt wird, bestehen doch erhebliche Unterschiede. Diese Unterschiede spiegeln unterschiedliche Traditionen und Theorien zum Begriff der Demokratie in Kurzform wider. Während die Enzyklopädia Britannica in ihrer Definition die aufklärerische Tradition aufnimmt, verharret der Duden in der deutschen konservativen Tradition, die der Demokratie durchaus skeptisch gegenüberstand.

Für die unterschiedliche Interpretation lassen sich weitere Beispiele finden. Der US-Präsident Abraham Lincoln definierte Demokratie eher beiläufig während einer seiner berühmtesten Reden auf dem Friedhof von Gettysburg im Jahre 1863. Er wünschte sich, »dass diese Nation, unter Gott, eine Wiedergeburt der Freiheit erleben soll – und auf dass die *Regierung vom Volk, durch das Volk und für das Volk*, nicht von der Erde verschwinden möge«. So wurde »die Regierung vom Volk, durch das Volk und für das Volk« unbeabsichtigt zum Markenkern eines emphatischen Verständnisses der Demokratie. Das deutsche Grundgesetz formuliert in Art. 20 II deutlich bescheidener: »Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt.« Schon Bertolt Brecht befragte diesen Satz ironisch so: »Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Aber wo geht sie hin?« Nimmt man die beiden Sätze wörtlich, so hat Brecht vollkommen recht. Die Staatsgewalt geht vom Volke aus, aber sie bleibt nicht da, sie wird vielmehr auf besondere Organe übertragen, die dann das Volk beherrschen dürfen. Genauso wird Demokratie in Deutschland teilweise verstanden, womit sie in einen Gegensatz zum emphatischen Verständnis der Demokratie gerät, wie es Abraham Lincoln formuliert hat und wie es von großen Teilen der Menschen verstanden wird. Lincoln wird auch ein Zitat zugeschrieben, das erklärt, warum die Demokratie einen so guten Ruf hat und sich auch autokratische Herrscher und skrupellose Machthaber mit dem Mäntelchen der Demokratie umhüllen müssen. So soll Lincoln gesagt haben: »Man kann ein ganzes Volk eine Zeit lang belü-

gen, Teile eines Volkes dauernd betrügen, aber nicht das ganze Volk dauernd belügen und betrügen.« Ob das Zitat wirklich von ihm stammt und wann er es gesagt haben soll, gilt als ungewiss. Gewiss ist jedoch, das es von Bob Marley in seinem Song: »Get up, stand up, stand up for your right« aufgegriffen wurde, um den revolutionären Geist der Demokratie zu beschwören.

Im Namen der Demokratie und gegen den Kommunismus wurden innenpolitische Gegner verfolgt – man denke an die Kommunistenverfolgung durch McCarthy in den USA, die keineswegs nur Kommunisten traf, sondern liberale Intellektuelle aller Couleur. Die USA unterstützten im Namen der Demokratie Putschversuche gegen gewählte Regierungen in aller Welt, etwa in Chile 1973 oder Nicaragua in den 1980er Jahren. Im Namen der Demokratie wurden Parteien verboten, etwa die KPD 1956 in der Bundesrepublik. Das System der DDR berief sich auf den »demokratischen Zentralismus«, um zu rechtfertigen, dass es bei Abstimmungen nichts auszuwählen gab. Im Namen der Demokratie setzen Supermächte ihre Armeen in Bewegung, nicht erst neuerdings für einen Regime-Change in Arabien, sondern beispielsweise schon 1983 für einen Regimewechsel gegen eine sozialistische Regierung auf dem kleinen Inselstaat Grenada.

Die Ideologie ist hier mit Händen greifbar. Demokratie steht für das Gute und das sind wir, die anderen sind die Bösen. Der amerikanische Präsident Ronald Reagan entblödete sich nicht, die Sowjetsysteme des Ostens als »Reich des Bösen« zu bezeichnen, denen gegenüber »die Guten«, die demokratischen Staaten stehen – er kam eben aus Hollywood, wo der Konflikt zwischen dem Guten und dem Bösen am Ende durch einen Faustkampf entschieden wird. Die plötzliche Berufung auf die Demokratie, die von den Anhängern und Mitläufern des Naziregimes wie eine Monstranz vor sich hergetragen wurde, verspottete Bertolt Brecht in seinem 1947 verfassten Gedicht »Anachronistischer Zug oder Freiheit und Democracy«. Auch bei weniger offenkundigen Akten der Camouflage reibt man sich oftmals verwundert die Augen, wofür die Demokratie herhalten muss und in welchem verschiedenen Kontexte sie gestellt wird. Alle sprechen über Demokratie, aber man gewinnt den Eindruck, dass nicht alle wis-

sen, wovon sie sprechen. Das Bundesministerium für Frauen und Soziales hat ein Programm aufgelegt, das folgendermaßen angepriesen wird: »Das Bundesprogramm ›Demokratie leben!‹ unterstützt Initiativen, Vereine sowie engagierte Bürgerinnen und Bürger in ganz Deutschland, die sich für ein vielfältiges, gewaltfreies und demokratisches Miteinander einsetzen.« Nun setzt Demokratie zweifellos ein gewaltfreies Miteinander voraus, das ist eine minimale Voraussetzung, aber der Verzicht auf Gewalt bedeutet noch längst nicht, dass man Demokratie lebt. Teile der Frauenbewegung sprechen neuerdings von »Geschlechterdemokratie«, was wenig sinnvoll ist; es wird schlicht versucht, die Gleichstellung der Geschlechter mit dem guten Klang der Demokratie zu schmücken. Ähnliches gilt für die »ökologische Demokratie«, auch diese Zusammensetzung ist ungefähr so sinnvoll wie »kaltes Fahrrad« – das eine hat mit dem anderen einfach nichts zu tun.

## **1.2 Traditionslinien emanzipatorischer Demokratie**

### *Demokratie vor der bürgerlichen Gesellschaft*

Als Wiege der Demokratie gilt das antike Griechenland, genauer gesagt Athen. Tatsächlich gab es hier Volksversammlungen oder auch Vollversammlungen der wahlberechtigten Bürger, die über alle Angelegenheiten des Stadtstaates abstimmen konnten. Die Volksversammlung konnte also nicht nur Gesetze erlassen, sie konnte auch Bestimmungen über deren Ausführung beschließen, war also Legislative und Exekutive zugleich. Beschlossen wurde mit der Mehrheit meist durch einfaches Handheben. Es herrschte großes Misstrauen gegenüber der Leitung der Volksversammlung, weshalb deren Besetzung des Öfteren neu geregelt wurde, schließlich wurde das Präsidium wie andere Ämter auch ausgelost und der Vorsitz rotierte.

Das scheint das Idealbild der direkten Demokratie zu sein. Getrübt wird dieses Bild jedoch, wenn man auf die Zahl der Abstimmungsberechtigten und schließlich auf die tatsächliche Zahl der teilnehmenden Personen blickt. Genaue Zahlen liegen nicht vor, sondern nur Schätzungen, die sich wie folgt wiedergeben lassen:

Im 4. und 5. Jahrhundert setzte sich die Bevölkerung von Athen aus 80.000 bis 120.000 Sklaven zusammen. Darüber hinaus gab es eine große Anzahl, nämlich 25.000 bis 35.000, von Metöken, heute würde man sagen Migranten mit gesichertem Aufenthaltsstatus, die aber nicht abstimmungsberechtigt waren. Die Zahl der »echten« Athener, also Bürger Athens, heute würde man sagen Staatsangehörige, wurde auf 100.000 bis 120.000 geschätzt. Diese waren aber keineswegs alle stimmberechtigt: Kinder und auch Frauen schieden aus, Frauen konnten – selbstverständlich – keine politischen Ämter übernehmen. Es blieb eine Zahl von wahlberechtigten Männern, die zwischen 30.000 und 35.000 lag. Eine gut besuchte Vollversammlung bestand, so die Schätzungen, aus ca. 6.000 Personen. Auch von den Athenern wurde schon festgestellt, dass weiter entfernt wohnende Personen faktisch nicht an der Vollversammlung teilnehmen konnten. Ebenso wenig beteiligten sich Bauern und Handwerker an der sich oft mehrere Stunden hinziehenden Volksversammlung, weil sie ihre Arbeiten auf dem Hof verrichten mussten.<sup>1</sup> Athen hatte also insgesamt eine Bevölkerung – wenn man die oberen Zahlen nimmt – von 275.000 Menschen. Davon waren 35.000 wahlberechtigt, also gerade mal 12,7%. Tatsächlich an den Wahlen teilgenommen haben nach diesen Schätzungen nur 2,2%.

Aus heutiger Perspektive würde man die Athener Demokratie folglich als sehr oligarchisch bezeichnen. Diese Wertung zeugt von einem speziellen Bild der Demokratie: Sie setzt die gleichberechtigte Teilhabe voraus, wobei gleichberechtigt meint, dass allen Menschen von Geburt an die gleiche Würde zukommt. Das macht es unzulässig, Frauen und Sklaven von der politischen Teilhabe auszuschließen. Zuwanderung und die politische Teilhabe von Nicht-Staatsangehörigen stellt ein besonderes Problem dar, das noch zu erörtern ist. Das Athener Beispiel zeigt schließlich die Grenzen von direkter Demokratie im Sinne einer Beschlussfassung unter Anwesenden auf, aber auch das Problem politischer Teilhabe in einer arbeitsteiligen Gesellschaft. Teile der

---

<sup>1</sup> Bleicken, Jochen: Die athenische Demokratie, Paderborn 1995, S. 100, 190f.

Gesellschaft können es sich schlicht nicht leisten, aktiv und beständig am politischen Leben teilzuhaben. Das galt für Athen und lässt sich auch auf heute gut übertragen. Wenn man Demokratie vorläufig als Beteiligung an allgemein verbindlichen Entscheidungen definiert, dann ist sie auch nach der Antike keineswegs aus Europa verschwunden, sie verkümmerte allerdings, wurde weitgehend hierarchisch und die Mitwirkung war sehr ungleich. Sowohl der Papst als auch der deutsche Kaiser wurden gewählt, wenn auch von einem sehr auserwählten Gremium, das selbst keineswegs von unten legitimiert war. Auch im Mittelalter gab es in vielen Teilen Europas Ständeversammlungen, d.h. Vertretungen der Stände mit einem gewissen Mitspracherecht. In deutschen Landen gab es etwa die Landtage oder Landstände, in Spanien die Cortes, in Frankreich die Generalstände, die in der Regel für die Bewilligung von Steuern zuständig waren, aber eben keine repräsentative Vertretung darstellten. Die Einberufung der französischen Generalstände, die im Jahre 1789 erfolgte, um neue Steuern für den König bewilligen zu lassen, mündete schließlich in die Französische Revolution. Die Wahlversammlungen im Mittelalter waren keine Demokratie im heutigen modernen Verständnis, weil sie auf Ungleichheit basierten. Das christliche Weltbild des Mittelalters hatte kein Problem damit, ungleiche Rechte nach Stand und Abstammung anzuerkennen und war deshalb weit entfernt von gleicher Teilhabe und Repräsentation.

### *No Taxation Without Representation*

Das änderte sich mit der Aufklärung. Die Bourgeoisie, Händler, Manufakturisten und schließlich Industrielle verdrängten den Adel aus seiner führenden Rolle im Bereich der Ökonomie – der Bürger akkumulierte den Reichtum, der Adel stellte ihn zur Schau, lebte von der Substanz, oft genug auf Pump. Dem Adel blieben aber qua Tradition die politischen und militärischen Führungspositionen vorbehalten. Politik und Ökonomie trennten sich. Während der Feudalherr im Mittelalter aufgrund seiner ökonomischen Stellung als Landbesitzer gleichzeitig Richter, politischer und militärischer Führer war, blieb der Bürger in

der frühen Neuzeit zunächst auf die ökonomische Sphäre und Macht beschränkt, die politische Macht lag weiter beim König und beim Adel. In Preußen etwa blieb die Offizierslaufbahn dem Adel vorbehalten und auch im neu entstehenden Beamtenapparat übernahm der Adel eine führende Rolle; auf dem Lande blieben zum Beispiel Teile der Gerichtsbarkeit in der Hand der Junker. Diese Trennung von politischer und ökonomischer Macht, die sich in den amerikanischen Kolonien noch einmal anders darstellte, war die Grundlage für die bürgerlichen Revolutionen. Der Wahlspruch der amerikanischen Siedler »No Taxation Without Representation!« charakterisiert den Konflikt: Das Bürgertum, das einen guten Teil der Steuerlast trug, verlangte nach politischer Mitbestimmung und Repräsentation. Er kämpft wurde vor allem die Budgethoheit des Parlaments erst gegenüber und mit dem König, so in der Englischen Revolution, dann gegen und ohne den König in der Amerikanischen und Französischen Revolution. Diese praktisch-politische Forderung nach Teilhabe an der politischen Macht war von den Denkern der Aufklärung vorgedacht worden und wurde von diesen legitimiert.

### *Selbstgesetzgebung: Rousseau & Kant*

Demokratie im Sinne einer gleichberechtigten Repräsentation und Teilhabe ist ein Projekt der Aufklärung. Allerdings bezeichneten die großen Denker der Aufklärung ihre Vorstellung der politischen Teilhabe des Volkes nicht unbedingt als Demokratie. Demokratie hatte seit Aristoteles einen schlechten Ruf, denn dieser hatte drei Arten von guten Staatsformen definiert, die immer in Gefahr stehen, in ihre schlechte Form, eine Abart, umzuschlagen: die Monarchie, die Herrschaft des guten Königs, schlägt um in die schlechte Tyrannis, die Aristokratie, Herrschaft der Besten, wird zur Oligarchie. Und die Timokratie, die Herrschaft der Vermögenden, schlägt nach Aristoteles um in die Demokratie, die er als Herrschaft des Pöbels verstand.<sup>2</sup> Kant etwa spricht von der Republik, wo wir heute Demokratie sagen würden.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Aristoteles, Nikomachische Ethik, Buch VIII, Kap. 12.

<sup>3</sup> Abgesehen von den direkten Zitaten wird der gegenwärtige Sprachgebrauch verwendet.

Einer der ersten radikalen Demokraten war Jean-Jacques Rousseau (1712-1778). Er proklamierte: »Das den Gesetzen unterworfenen Volk muss deren Urheber sein.«<sup>4</sup> Rousseau forderte also – gegen ein oft anzutreffendes Missverständnis – keineswegs die Identität von Regierten und Regierenden, die hält er – im Gegenteil – sogar für unzweckmäßig. Aber er fordert die Identität von Gesetzgebern und Gesetzesunterworfenen, also die *Selbstgesetzgebung* des Volkes – im Unterschied zur Selbstregierung. In diesem Sinne verstand auch Immanuel Kant (1724-1804) die demokratische Republik. Demokratie ist für Kant Gesetzgebung des Volkes und sie folgt aus dem Gebot der Gerechtigkeit oder Rechtmäßigkeit. Seine Begründung lautet: Was ich über mich selbst beschließe, kann kein Unrecht sein. Wenn also alle den allgemeinen Gesetzen – solchen, die auf alle Menschen gleichermaßen anwendbar sind – zustimmen, kann niemandem ein Unrecht geschehen. Kant formuliert das etwas komplizierter so: »Die gesetzgebende Gewalt kann nur dem vereinigten Willen des Volkes zukommen. Denn da von ihr alles Recht ausgehen soll, so muß sie durch ihr Gesetz schlechterdings niemand unrecht tun können. Nun ist es, wenn jemand etwas gegen einen anderen verfügt, immer möglich, daß er ihm dadurch unrecht tue, nie aber in dem, was er über sich selbst beschließt (denn *volenti non fit iniuria*). Also kann nur der übereinstimmende und vereinigte Wille aller, so fern ein jeder über alle und alle über einen jeden ebendasselbe beschließen, mithin nur der allgemein vereinigte Volkswille gesetzgebend sein.«<sup>5</sup>

Dass kein Unrecht geschieht, wenn alle dem allgemeinen Gesetz zustimmen, hat allerdings eine Voraussetzung. Es müssen Gleiche über Gleiche das Gleiche beschließen. Wenn eine besondere Gruppe, egal wodurch sie sich von den anderen unterscheidet, etwas über eine andere Gruppe, eine Minderheit, beschließt, kann dieser sehr wohl Unrecht geschehen. Rousseau antwortet auf dieses Problem, indem er annähernde soziale Gleichheit ei-

---

<sup>4</sup> Rousseau, Jean-Jacques: Vom Gesellschaftsvertrag oder Grundlagen des politischen Rechts, Frankfurt a.M./Leipzig 2000, S. 56.

<sup>5</sup> Kant, Immanuel: Die Metaphysik der Sitten, Frankfurt a.M. 1982, § 46, S. 432.



nerseits einfordert. Andererseits unterstellt er die soziale Gleichheit in einer demokratischen Stadtgemeinde von kleinen Handwerkern und Händlern kontrafaktisch gegen die schon damals existierende Ungleichheit. Kant hat eine andere Lösung parat: Politische Rechte haben für ihn nur Menschen, die sich selbst versorgen können. Das sind für ihn selbstständige Unternehmer oder freie Bauern, nicht aber Gesinde, Lohnarbeiter und Frauen, die – für ihn »natürlich« – vom Einkommen ihrer Männer leben. Bei Kant ist das aber noch keine Antwort auf die vom Bürgertum als Gefahr empfundene Möglichkeit, dass die Arbeiterklasse die politische Macht erobert. Bei dem Philosophen scheint »nur« das traditionelle Rollenbild durch, das verbunden wird mit dem Bewusstsein, dass ein gewisses Maß an Gleichheit Voraussetzung einer funktionierenden Demokratie ist. Das Problem wird uns bei den weiteren Überlegungen zum gegenwärtigen Substanzverlust der Demokratie wieder begegnen.

### *Selbstregierung: Jefferson*

Radikaler als Rousseau und Kant dachte Thomas Jefferson (1743-1826), der später Präsident der USA wurde. Während Rousseau und Kant Demokratie als Selbstgesetzgebung konzipierten, war sie für Jefferson darüber hinaus auch Selbstregierung: »Alle Menschen, und alle Arten von Menschen auf dieser Welt, besitzen das Recht der *Selbst-Regierung (Self-Government)*. Sie erhalten es mit ihrem Dasein aus der Hand der Natur. Individuen üben es durch ihren persönlichen Willen aus; Menschengruppen üben es durch Mehrheitsbeschlüsse aus; denn das Gesetz der Mehrheit ist das natürliche Recht jeder menschlichen Gesellschaft.«<sup>6</sup>

Wie unterscheidet sich nun Selbstregierung von der Selbstgesetzgebung? Juristisch gesprochen: Während die Selbstgesetzgebung auf die Legislative beschränkt ist, betrifft die Selbstregierung auch die Exekutive. Anders gesagt: Versteht man Demokratie als Selbstregierung, lässt sie sich nicht auf die Legislative durch das Volk oder seiner Repräsentanten beschränken,

---

<sup>6</sup> Jefferson, Thomas: Democracy (selected and arranged by S. Padover), New York 1969, S. 24.

auch Entscheidungen der Exekutive müssen dann in den Bereich der demokratischen Teilhabe fallen. Das heißt beispielsweise, dass eine Schulkonferenz, bestehend aus Lehrern, Eltern und Schülern, über die Angelegenheiten der Schule beschließt, mit denen die Gesetze ausgeführt werden. Die Schulleitung ist Teil der Verwaltung, sie muss die Gesetze ausführen. In der Schulkonferenz geschieht diese administrative Aufgabe unter demokratischer Mitwirkung – ob sie ausreichend ist, sei dahingestellt. Die meisten Abteilungen, Zweige oder Bereiche der Verwaltung sehen heute eine solche Beteiligung nicht vor – etwa die Polizei, dort wird über die Strategie bei Einsätzen nur verwaltungsintern entschieden, d.h. ausschließlich durch die Exekutive.

Zurück zu Jefferson: Er begründete die Demokratie anders als Kant. Sie ist für ihn nicht nur die Staatsform, in der Unrecht vermieden wird. Demokratie entspringt dem Prinzip der Selbstbestimmung der Person. Wenn Menschen kraft ihrer gleichen Würde zuerkannt wird, über ihr Leben selbst zu bestimmen, kann diese Selbstbestimmung nicht auf den persönlichen individuellen Bereich, das persönliche Lebensumfeld beschränkt sein. Das Selbstbestimmungsrecht muss seine Bedeutung auch im Kollektiv, in der Gesellschaft und dem Staat erhalten. Dafür braucht es, so Jefferson, eine demokratische Verfassung, welche die politische Partizipation aller Menschen garantiert.

Das hieß noch lange nicht, dass er dieses Prinzip als Präsident durchsetzte und Sklaven oder Indianern eine demokratische Teilhabe ermöglichte.

### *Demokratie und Verfassung: Marx*

Auch Marx schließt sich der Forderung nach Demokratie an, wenn er gegen Hegels Versuch, sich der preußischen, reaktionären Monarchie anzupassen, schrieb: »In der Demokratie erscheint die Verfassung selbst nur als eine Bestimmung, und zwar als *Selbstbestimmung des Volks*. In der Monarchie haben wir das Volk der Verfassung; in der Demokratie die Verfassung des Volks. *Die Demokratie ist das aufgelöste Rätsel aller Verfassungen.*«<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Marx, Karl: Zur Kritik der Hegelschen Rechtsphilosophie, MEW 1, S. 231.

Die Demokratie ist für Marx die Form der gesellschaftlichen Selbstbestimmung. Sie stößt aber in der bürgerlichen Gesellschaft an ihre Grenzen. Diese Grenzen werden durch die Gesetzmäßigkeiten der Ökonomie, d.h. der Anarchie des Marktes, die Marx zum Schwerpunkt seines Lebenswerks machte, bestimmt. Und sie wird begrenzt durch die ökonomische Macht der bürgerlichen Klasse, die sich in politische Macht konvertieren lässt. Marx erkennt deshalb bald, dass die parlamentarische Demokratie in der bürgerlichen Gesellschaft ein äußerst ambivalentes, widersprüchliches Ding ist. Das Bürgertum, das mit der Demokratie seine politische Teilhabe gegen den Feudalismus durchgesetzt hat, läuft bei allgemeinem Wahlrecht »Gefahr«, die politische Macht an die Arbeiterklasse zu verlieren, weil diese zahlenmäßig viel stärker geworden war. Schlimmer noch: Die Arbeiterklasse könnte die politische Macht nutzen, um die ökonomische Macht des Bürgertums zu beseitigen, indem die Verfügungsgewalt über die Produktionsmittel auf die Gesellschaft übertragen wird. Die bürgerlichen Revolutionen gingen vom Bürgertum aus, aber wurden z.T. von den Arbeitern, kleinen Handwerkern und Bauern ausgefochten. Diese forderten nun das allgemeine Wahlrecht, das ihnen – vorausgesetzt sie wären sich einig gewesen – die Mehrheit in den Parlamenten verschafft hätte. Dieser Gedanke ließ dem Bürgertum den Schrecken in die Glieder fahren; es schwankte fortan zwischen bürgerlichem Fortschritt und feudaler Reaktion.

Marx formuliert das so: »Der umfassende Widerspruch aber dieser Konstitution (der demokratischen Verfassung A.F.) besteht darin: Die Klassen, deren gesellschaftliche Sklaverei sie verewigen soll, Proletariat, Bauern, Kleinbürger, setzt sie durch das allgemeine Stimmrecht in den Besitz der politischen Macht. Und der Klasse, deren alte gesellschaftliche Macht sie sanktioniert, der Bourgeoisie, entzieht sie die politischen Garantien dieser Macht. Sie zwingt ihre politische Herrschaft in demokratische Bedingungen, die jeden Augenblick den feindlichen Klassen zum Sieg verhelfen und die Grundlagen der bürgerlichen Gesellschaft selbst in Frage stellen. Von den einen verlangt sie, dass sie von der politischen Emanzipation nicht zur sozialen fort-, von

den anderen, dass sie von der sozialen Restauration nicht zur politischen zurückgehen«. <sup>8</sup>

Das Problem haben auch die bürgerlichen Denker erkannt, die nun alles daran setzen, Wege zu finden und zu rechtfertigen, mit denen die soziale Revolution, also die demokratische Transformation der bürgerlichen Gesellschaft, verhindert wird.

### **1.3 Konservative Transformation der Idee von Demokratie**

*Demokratie als Konkurrenz der Gebildeten: Mill & Schumpeter*  
Demokratie wird nun nicht mehr in emanzipatorischer Absicht konzeptionalisiert, ihre Idee wird konservativ umgedeutet. In der liberalen Variante wird deshalb zunächst versucht, das allgemeine Wahlrecht zu relativieren. Beim allgemeinen und gleichen Wahlrecht – wie wir es heute kennen – haben alle (erwachsenen) Menschen eine Stimme und jede Stimme hat das gleiche Gewicht. Der liberale John Stuart Mill (1806-1873) empfand das als Zumutung. Dennoch kann er als einer der herausragenden Vertreter des Liberalismus bezeichnet werden. Er folgte der utilitaristischen Grundposition Jeremy Benthams<sup>9</sup> und entwickelte auf dieser Basis eine Theorie der zentralen gesellschaftlichen Institutionen, des Eigentums und Marktes einerseits und des Staates andererseits. Kluge und gebildete Menschen, zu denen Mill sich selbstverständlich selbst zählte, müssten doch, so meinte er, einen größeren Einfluss auf die politische Willensbildung haben als ungebildete. Ihre Stimme solle deshalb mehrfach zählen. Die Repräsentation aller Bürger, eben auch der Arbeiter, dient für Mill dem Zweck, über die Verantwortlichkeit, Selbsttätigkeit und Einbindung des Individuums in die allgemeinen Angelegen-

---

<sup>8</sup> Marx, Karl: Die Klassenkämpfe in Frankreich, MEaW II, S. 47.

<sup>9</sup> Bentham (1748-1832) war der Auffassung, dass jeder so handeln solle, dass er Schmerz vermeidet und Freude erringen soll. Zu diesem Zweck solle jeder eine Kosten-Nutzen-Rechnung aufmachen, etwa so: Wie viel Schmerz kostet es mich, am Marathon teilzunehmen, und wie viel Freude bringt es mir – überwiegt die Freude, nehme ich teil. Bestünde die Welt aus Utilitaristen, gäbe es vermutlich keinen Marathonlauf.

heiten die Kultur oder die »geistige Entwicklung des Gemeinwesens« zu fördern. Mit diesem Zwecke ist es dann durchaus vereinbar, dass er Vorkehrungen dagegen treffen möchte, dass die Bevölkerungsmehrheit, die er in der Arbeiterklasse vermutet, auch die parlamentarische Mehrheit stellt und ihre eigenen Geschicke über das Parlament und die staatlichen Institutionen bestimmen und kontrollieren kann. Offen bekennt er: »Doch wie die Dinge liegen, würden in den meisten Ländern und besonders bei uns die Arbeiter die große Mehrheit der Wähler stellen; und die doppelte Gefahr eines zu niedrigen Standards der politischen Bildung und einer einseitigen Klassengesetzgebung bestünde (weiterhin) in äußerst bedenklichem Maße. Es bleibt zu untersuchen, ob es Mittel gibt, diese negativen Erscheinungen zu verhindern.«<sup>10</sup>

Da es darum geht, den Bildungsstandard im Parlament auf einem gewissen Niveau zu halten, meint Mill, müssten zunächst alle Analphabeten von der Wahl ausgeschlossen werden. Zu diesem Zwecke sollten vor der Abstimmung mit allen wahlwilligen Bürgern Tests durchgeführt werden, ob diese schreiben und einen Dreisatz rechnen können. Eine weitere Gruppe soll vom Wahlrecht ausgeschlossen werden: »Wie dem auch sei, ich halte es für eine prinzipielle Forderung, dass die Inanspruchnahme einer Unterstützung durch die Kirchengemeinde unbedingt vom Wahlrecht ausschließen sollte.«<sup>11</sup> Wer auf soziale Unterstützung in welcher Form auch immer angewiesen ist, soll nicht wählen dürfen, so Mill. Die große Masse der Arbeiter wird damit, seiner Auffassung nach, aber nicht von der Wahl ausgeschlossen. So will er, um einen »hohen Bildungsstandard in der Politik zu gewährleisten« und zu belohnen, die Stimmen entsprechend der Bildung gewichten, also: je höher der Bildungsstandard, desto mehr Gewicht soll die Stimme bei der Wahl haben. Wie findet er nun heraus, wer zu den Gebildeten zählt? Die Zahl der Universitätsabsolventen war zu seiner Zeit so gering, dass man nicht nur

---

<sup>10</sup> Mill, John Stuart: Betrachtungen über die repräsentative Demokratie, Paderborn 1971, S. 150.

<sup>11</sup> Mill, S. 149.

diese wählen lassen konnte und außerdem sollte die politische Macht der gesamten bürgerlichen Klasse gesichert werden und deren Glieder sollten gleichberechtigt partizipieren können. Also schloss er kurz: Die selbstständigen Unternehmer sind auch gebildet. Ihre Stimme sollte ein Mehrfaches der Stimme eines Arbeiters zählen. Er geht davon aus, dass ein Arbeitgeber mehr Bildung hat als ein Arbeiter, ein Bankier mehr als ein Kleingewerbetreibender und ein Freiberufler mehr als ein Bankier. »Wo auch der Eintritt in einen Beruf ein besonderes Examen oder einen ernstzunehmenden Bildungsnachweis zur Voraussetzung hat, könnte man dessen Angehörigen ohne weiteres eine Mehrzahl von Stimmen zubilligen.«<sup>12</sup> Das Ergebnis seiner Überlegungen ist also ein Klassenwahlrecht.

In Preußen wurde diese Idee mit dem »Dreiklassenwahlrecht« in die Praxis umgesetzt, allerdings so, dass sich Adel und Bürgertum die Macht teilten. Wahlsysteme waren ein Mittel der bürgerlichen Gesellschaft, sich die soziale Revolution vom Halse zu schaffen. Setzt man das Mehrheitswahlrecht, bei dem die Abgeordneten nur aus den Wahlkreisen ins Parlament gewählt werden, »richtig« ein, sichert man sich stabile konservative Mehrheiten. Das Prinzip des Mehrheitswahlrechts ist: »The winner takes it all.« Die Stimmen der Minderheit fallen unter den Tisch. Kleine Parteien haben fast keine Chance, ins Parlament gewählt zu werden. Durch geschicktes Zuschneiden der Wahlkreise kann sich die herrschende Partei stabile Mehrheiten verschaffen. Wie? In den »eigenen« Wahlkreisen bleiben möglichst viele Gegenstimmen unberücksichtigt, während die Wahlkreise der Gegner möglichst homogen für den Gegner stimmen müssen. Es gibt weitere Varianten, um sich Mehrheiten zu sichern, etwa indem die Partei mit der relativen Mehrheit an errungenen Sitzen im Parlament nur aus dem Grund einen Zuschlag erhält, weil sie die Stärkere ist. So wird der Abstand zu den schwächeren Parteien vergrößert, die Regierungsmacht ist trotz Verhältniswahlrecht, bei dem die Parteien nach den von ihnen errungenen Prozentpunkten im Parlament Abgeordnete stellen, gesichert.

---

<sup>12</sup> Mill, S. 152.

Aus liberalistischer Position wird die Demokratie in Analogie zum Markt konstruiert. Demokratie wird dann zum Wettbewerb um die meisten Stimmen, es geht – wie auf dem Markt – darum, sich gegen die Konkurrenz durchzusetzen. Der Bessere, der Durchsetzungsfähigere ist dann zur Herrschaft berufen, nur weil er die Machtspielchen am besten beherrscht. Denn natürlich ist nicht analytische Schärfe, Ehrlichkeit oder intellektuelle Redlichkeit das Kriterium, um sich in der Machtkonkurrenz durchzusetzen, es geht nur um die Techniken der Macht. Die liberalistische Position negiert den emanzipatorischen Charakter der Demokratie, der auf Selbstbestimmung gerichtet ist. Sie wird zu einer Konkurrenzveranstaltung, in der sich der Bessere durchsetzt und die Herrschaft übernehmen darf – es geht keineswegs darum, diese zu reduzieren. Demokratie wird zum Verfahren, um eine Auswahl der Besten zu ermöglichen, was deren Herrschaft legitimieren soll. Vertreter einer solchen Auffassung von Demokratie waren Max Weber (1864-1920) und der etwas jüngere Joseph Schumpeter (1883-1950). Letzterer kritisierte den Kapitalismus, weil die freie Konkurrenz durch Trusts und Monopole aufgehoben werde – er war in diesem Sinne also ein Liberaler im klassischen Sinne. Indem er den Konkurrenzgedanken von der Ökonomie auf die Politik und genauer auf den Staat übertrug, brach er der Demokratie das Rückgrat, beraubte sie ihres fortschrittlichen Gehalts. Schumpeter schrieb: »Die demokratische Methode ist diejenige Ordnung der Institutionen zur Erreichung politischer Entscheidungen, bei welcher Einzelne die Entscheidungsbefugnis vermittels eines Konkurrenzkampfes um die Stimme des Volkes erwerben.«<sup>13</sup> Die Entscheidungsbefugnis ist nicht beim Volk und bleibt nach dem Konkurrenzkampf um die Stimmen erst recht nicht dort. Demokratie wird zur Methode der Legitimation von Herrschaft, nicht zur Methode, diese zu minimieren oder gar abzubauen.

---

<sup>13</sup> Schumpeter, Joseph A.: Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, Tübingen/Basel 1993, S. 428.

### *Demokratie contra Liberalismus: Schmitt*

Während die Liberalen der Demokratie in der Zwischenkriegszeit die fortschrittliche Spitze brachen, aber sie schon akzeptierten, verharrten die eigentlichen Konservativen in einer antidemokratischen Haltung. Sie blieben Monarchisten und bekämpften – in Deutschland – die Weimarer Demokratie mit allen Mitteln. Einer der Ersten, der es unternahm, die Demokratie geradezu autoritär umzudeuten, war Carl Schmitt (1888-1985). Ernst Bloch (1885-1977) hat diesen später als den »Kronjuristen der Nazis« bezeichnet und Schmitt war einer der ganz wenigen deutschen Jura-Professoren, die nach dem Krieg von den Westalliierten seines Amtes enthoben wurde und nicht an eine Universität zurückkehren konnte. Dabei waren die meisten willfährige Handlanger des NS-Regimes oder mindestens folgsame Opportunisten gewesen. Schmitt behauptete, dass das Parlament das Volk nur schlecht repräsentiere. Der einheitliche Wille eines homogenen Volkes könne viel besser durch einen mit autokratischen Kompetenzen ausgestatteten Präsidenten umgesetzt werden. In einer frühen Schrift »Zur geistesgeschichtlichen Lage des heutigen Parlamentarismus« aus dem Jahre 1923 polemisiert Schmitt gegen die parlamentarische Form der Demokratie, die er dem Liberalismus zuordnet, den er als Gegensatz zur Demokratie versteht. Der parlamentarische Liberalismus wird verworfen, Demokratie bleibt unangefochten, es gehe um die Bestimmung ihrer Form. Seine Strategie ist es, den Begriff umzudefinieren, ihm eine charismatische, cäsaristische und völkische Bedeutung unterzuschieben. Ausgangspunkt von Schmitts Legitimationsstrategie einer »cäsaristischen Demokratie« oder »demokratischen Diktatur« ist die schlicht unterstellte Übereinstimmung staatlicher Entscheidungen mit dem Volkswillen oder mit dem allgemeinen Willen. Schmitt konstatiert, dass die parlamentarische Repräsentation niemals eine »absolute, unmittelbare, in jedem Augenblick realiter präsente Identität« zwischen Regierenden und Regierten erreichen kann. Deshalb mache es keinen Unterschied, »ob ein einzelner Mensch auch ohne Abstimmung den Willen des Volkes hat, oder ob das Volk auf irgendeine Weise akklamiert« oder ob Wahlen stattfinden. Die Schlussfolgerung ist eindeutig: »Es



kann eine Demokratie geben ohne das, was man modernen Parlamentarismus nennt und einen Parlamentarismus ohne Demokratie; und Diktatur ist ebensowenig der entscheidende Gegensatz zu Demokratie wie Demokratie der zu Diktatur.«<sup>14</sup>

Er forderte, dass die in der Weimarer Reichsverfassung angelegten Kompetenzen des Reichspräsidenten weit interpretiert werden. Mit Hindenburg hatte er einen Kandidaten nach seinem Gusto. Das war die Übertragung demokratischer Entscheidungen auf eine autoritäre Persönlichkeit. Mit der Rechtfertigung einer Akklamationsdemokratie, die einen homogenen Volkskörper zur Voraussetzung hat, weil nur das homogene Volk einen einheitlichen Willen habe, bereitete er den Naziterror in doppelter Weise vor. In dem Gedanken steckt erstens die Rechtfertigung des Führerprinzips, die Schmitt später explizit mit dem Satz zum Ausdruck brachte: »Der Führer schützt das Recht.«<sup>15</sup> Die Homogenität des Volkes fordert zweitens die Eliminierung des Anderen, des Fremden, die bis zu seiner physischen Vernichtung gehen kann. Der Holocaust ist hier vorgezeichnet. Carl Schmitts autoritäre Umdeutung der Demokratie hat den Nazis den Weg geebnet, sie in bürgerlichen Kreisen salonfähig gemacht.

### *Legitimation hierarchischer Demokratie: Böckenförde*

Schmitt hatte in der jungen Bundesrepublik viele Anhänger, ja geradezu Jünger, die seine Theorien übernahmen, obwohl – oder vielleicht auch gerade weil – die Westalliierten ihn aus dem Amt gejagt hatten. Einer dieser Schüler war Ernst Forsthoff (1902-1974). Auch dieser war nach dem Krieg von den Westalliierten suspendiert worden, kehrte aber schon 1952 wieder an die Universität Heidelberg zurück und beeinflusste das Verwaltungsrecht der Bundesrepublik prägend. Er blieb Carl Schmitt verbunden und organisierte zwischen 1957 und 1971 Ferienseminare im Kloster Ebrach, an denen sich neben Schmitt auch Ernst Wolfgang Böckenförde beteiligte, der als wichtiger Reprä-

---

<sup>14</sup> Schmitt, Carl: Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus, München/Leipzig 1926, S. 41f.

<sup>15</sup> Schmitt, Carl: Der Führer schützt das Recht, in: Deutsche Juristen Zeitschrift vom 1. August 1934, Heft 15, S. 945-950.

sentant der Schmitt-Schule gilt. Böckenförde seinerseits hat das staatsrechtliche Verständnis der Demokratie in der Bundesrepublik entscheidend geprägt. Dabei greift er viele Denkfiguren von Schmitt auf, distanziert sich zwar von seiner Kritik am Parlamentarismus, entwickelt aber einen ausgesprochen hierarchischen, herrschaftsbezogenen Begriff der Demokratie, welcher von der Rechtsprechung in der Bundesrepublik weitgehend übernommen wurde.

Demokratie erscheint als eine Organisations- und Legitimationsform der Herrschaft, nicht als Versuch, diese aufzuheben. Böckenförde formuliert dies ausdrücklich: »Die Errichtung der Demokratie ... bedeutet nicht die Aufhebung politischer Herrschaft, sondern eine bestimmte Organisation dieser Herrschaft. Staatsgewalt und die mit ihr gegebene Herrschaft von Menschen über Menschen bleibt auch in der Demokratie bestehen und wirksam, löst sich ... nicht im herrschaftsfreien Diskurs auf.«<sup>16</sup> Die Staatsgewalt und mit ihr das staatliche Gewaltmonopol wird in dieser Konzeption, die man als hierarchische Demokratie bezeichnen kann, durch das demokratische Verfahren legitimiert, das auf den Wahlakt beschränkt bleibt. Das Volk ist souverän nur im Wahlakt, mit dem es alle Herrschaftsbefugnisse auf Parlament und Regierung überträgt, die dann die Stelle des Souveräns einnehmen.

Diese gibt es dann über »ununterbrochene Legitimationsketten« weiter an die Beamten, welche die Gewalt gegenüber den Bürgern anwenden. Es wird angenommen, dass die Legitimation von den direkt Gewählten weitergegeben werden kann. Also vom Bundestag an die Regierung und von dort wieder an die Be-

---

<sup>16</sup> Böckenförde, Ernst-Wolfgang: Demokratie als Verfassungsprinzip, in: ders.: Staat, Verfassung, Demokratie, Frankfurt a.M. 1991, S. 297; ähnlich: ders.: Der Staat als sittlicher Staat, Berlin 1978, S. 16; ders.: Die Zukunft politischer Autonomie. Demokratie und Staatlichkeit im Zeichen von Globalisierung, Europäisierung und Individualisierung, in: ders.: Staat, Nation, Europa, Studien zur Staatslehre, Verfassungstheorie und Rechtsphilosophie, Frankfurt a.M. 1999, S. 107.

amten, mit denen es die Bürgerin<sup>17</sup> im Zweifel zu tun bekommt, also beispielsweise mit einer Zöllnerin, die etwas beschlagnahmt. Je mehr Akte der Weitergabe von Legitimation zwischen die Wahl und die die Staatsgewalt ausübende Staatsdienerin treten, desto weiter »verdünnt« sich die Legitimation und muss gleichsam wieder angedickt werden. Das geschieht z.B. durch Gesetzesbefehle an unsere Zöllnerin, denn das Gesetz wird ja wieder von den direkt legitimierten Abgeordneten beschlossen.

Herrschaft wird gleichsam als notwendig und sinnvoll vorausgesetzt. Es kommt nur darauf an, wer oder was diese Herrschaft legitimiert. War sie bis 1918 in Deutschland »durch Gottes Gnaden« – so unterschrieb Kaiser Wilhelm neue Gesetze – legitimiert, trat danach das Volk an diese Stelle – obwohl weiter eher auf das Volk herunter als zu ihm herauf geschaut wird. Nun war es das Subjekt der Legitimation. Das Volk darf sich in der Demokratie gewissermaßen selbst aussuchen, von wem es beherrscht wird. Damit wird nicht nur das Herrschaftspersonal ausgewählt. Demokratie ist nur auf den Staat bezogen, nicht auf die Gesellschaft, d.h. außerhalb des Staates gibt es keine Demokratie. Durch die Wahl wird die Staatsgewalt legitimiert, es geht nicht etwa um Richtungsentscheidungen, die Wahl von politischen Konzepten und Programmen, nicht mal um die Wahl von Personen, sondern um die Legitimation der Gewalt.

In Kombination mit der von Böckenförde ebenfalls geforderten nationalen Homogenität des »Volkes« wird die demokratische Legitimation im Konzept der hierarchischen Demokratie zur Grundlage der Einheitsbildung. Der Staat muss eine Einheit bilden oder besser: eine Einheit sein, um einen einheitlichen Willen zu bilden. Interessengegensätze, unterschiedliche Werte und Lebenseinstellungen stören da nur. Die Akzeptanz staatlicher Entscheidungen, die politische Integration der Gesellschaft wird nicht über die reale Rückbindung staatlicher Entscheidungen an gesellschaftliche Diskurse, also über demokratische Verfah-

---

<sup>17</sup> Aus sprachästhetischen Gesichtspunkten wird auf das Binnen-I und die \* in der Mitte eines Wortes verzichtet. Die Geschlechter werden deshalb mal in jener, mal in dieser Form verwendet.

ren, hergestellt. Sie ist vielmehr vorgegeben durch die nationale Schicksalsgemeinschaft, die Homogenität, welche die Verbundenheit des Volkes mit »seinem« Staat voraussetzt. Die »Verbundenheit« mit dem Staat entsteht für Böckenförde aus der nationalen Identität; sie ist nicht erst über komplexe demokratische Verfahren und Entscheidungsprozesse herzustellen, in denen sich empirische Meinungen und Interessen der differenzierten und gespaltenen Gesellschaft idealerweise wiederfinden. Kurz: Die demokratische Entscheidungsbefugnis wird abgetreten an die Administration, deren Macht ist nur in regelmäßigen Abständen zu legitimieren, keineswegs umfassend zu programmieren. Die Demokratie wird zu einem geschlossenen Gebäude, das aufruhet auf den hierarchischen Strukturen des Beamtenapparats.

Aber Herrschaft wird auch nach diesem Konzept der Demokratie auf Zeit bestellt. Voraussetzung für die legitime Ausübung der Herrschaft ist außerdem, dass die Wahl unter den Voraussetzungen eines freien und gleichen Wahlrechts stattgefunden hat. Anders als Schmitt ist es kein antidemokratisches Konzept, sondern eine staats- und parlamentszentrierte Vorstellung der Demokratie, wodurch die politische Mitwirkung des Volkes eng geführt wird. Gestützt auf diesen Begriff der Demokratie verwarf das Bundesverfassungsgericht, dem Böckenförde seinerzeit angehörte, das Mitbestimmungsgesetz Schleswig-Holsteins, das die Rechte des Personalrates ausbauen wollte, als verfassungswidrig. Es sei undemokratisch. Begründung: Der Personalrat übe Staatsgewalt aus und sei dazu nicht legitimiert. Auch das kommunale Ausländerwahlrecht in Hamburg und Bremen fiel diesem Demokratiebegriff zum Opfer. Ausländer gehörten nicht zum Volk, das über die deutsche Staatsbürgerschaft zu definieren sei, und könnten deshalb nicht wählen. Abstrakter gesagt: Eine Erweiterung von Teilhabe, Mitsprache und Selbstbestimmung liegt nach diesem Verständnis außerhalb der demokratischen Frage, lässt sich allenfalls als soziales Gebot begreifen und – das ist das eigentliche Problem – gerät möglicherweise in Widerspruch zur Demokratie, nämlich wenn die Kompetenzen von Parlament und Regierung beschränkt werden.