

Norberto Bobbio

Die Zukunft der Demokratie*

Ungebetene Vorrede

Da man mich gebeten hat, über die Zukunft der Demokratie zu referieren, also über ein ziemlich heimtückisches Thema, will ich mich zunächst mit Hilfe zweier Zitate verteidigen. Als Hegel in seinen Vorlesungen über die Philosophie der Geschichte an der Berliner Universität von einem Studenten gefragt wurde, ob die Vereinigten Staaten als das Land der Zukunft angesehen werden sollten, antwortete er ihm, sichtlich irritiert:

»Amerika ist somit das Land der Zukunft (...) und als ein Land der Zukunft geht es uns überhaupt hier nichts an; denn wir haben es nach der Seite der Geschichte mit dem zu tun, was gewesen ist und mit dem, was ist — in der Philosophie aber mit dem, was weder nur gewesen ist noch erst nur sein wird, sondern mit dem was *ist* und ewig ist — mit der Vernunft, und damit haben wir zur Genüge zu tun« (Hegel 1970: 114)

In seiner berühmten Vorlesung, die Max Weber am Ende des Ersten Weltkriegs vor Studenten der Münchener Universität über die Wissenschaften als Beruf hielt, antwortete er seinen Zuhörern, die ihn eindringlich nach seiner Meinung über die Zukunft Deutschlands fragten: »der Prophet und der Demagoge (gehören) nicht auf das Katheder eines Hörsaals.« (Weber 1973: 602)

Auch derjenige, der die von Hegel und Weber vorgebrachten Gründe nicht anerkennen will und sie für einen Vorwand hält, wird anerkennen müssen, daß der Beruf des Propheten ein gefährlicher Beruf ist. Hängt doch die Schwierigkeit einer Erkenntnis der Zukunft auch vom Umstand ab, daß ein jeder von uns seine eigenen Hoffnungen und Ängste in die Zukunft projiziert, während die Geschichte in ihrem Lauf fortfährt, ohne sich um unsere Sorgen zu kümmern. Der Lauf der Geschichte bildet sich ja aus Millionen und Abermillionen kleiner, winziger menschlicher Handlungen; und all diese in einer Gesamtsicht zu erfassen, die nicht gleichzeitig vor lauter Schematismus unglaubwürdig wäre, dazu war noch niemand in der Lage, und wäre er auch der fähigste Geist. Darum erwiesen sich die von den großen Herren des Denkens gemachten Voraussagen über den Lauf der Welt fast immer im Nachhinein als falsch — und zuallererst die Prognosen dessen, den ein Teil der Menschheit für den Begründer einer neuen und unfehlbaren Wissenschaft von der Gesellschaft hielt und noch hält: Karl Marx.

Kurz gesagt: Wenn Sie mich also fragen, ob die Demokratie eine Zukunft hat und, gesetzt sie habe eine, welcher Art diese Zukunft ist, so kann ich nur in aller Ruhe antworten: *Ich weiß es nicht*. Ich will daher in meinem Referat ganz einfach einige Beobachtungen zur aktuellen Si-

* Text einer Rede, die Norberto Bobbio im November 1983 auf Einladung des Präsidenten des spanischen Abgeordnetenhauses vor den Cortes gehalten und dann in erweiterter Form als Einleitungsreferat des Kongresses »Die Zukunft hat bereits begonnen« (Locarno, Mai 1984) vorgetragen hat. Sie wurde zuerst in der Zeitschrift *Civiltà delle macchine*, Jg. 1984 und dann in Bobbio's letztem Buch *Il futuro della democrazia* (1984) veröffentlicht. Wir danken Professor Bobbio für seine Bereitwilligkeit, uns den Text zur Veröffentlichung zu überlassen.

tuation demokratischer Regimes anstellen; und — um das Motto Hegels aufzunehmen — damit haben wir, glaube ich, zur Genüge zu tun. Wenn man dann aus diesen Beobachtungen eine bestimmte Tendenz in der Entwicklung (oder der Involution) dieser Regimes extrapolieren und also einige vorsichtige Prognosen über ihre Zukunft wagen kann, um so besser.

Eine minimale Definition von Demokratie

Ich schicke voraus: Wenn man von Demokratie im Gegensatz zu allen Formen autokratischer Regierung spricht, so besteht die einzige Art und Weise der Verständigung darin, sie als ein Ensemble von (primären oder Grund-)Regeln zu begreifen, die festlegen, *wer* zur Teilnahme an den kollektiven Entscheidungen berechtigt ist und mit welchen *Verfahren* diese Entscheidungen getroffen werden. Jede soziale Gruppe muß zum Zwecke ihres eigenen Überlebens (nach innen wie nach außen) Entscheidungen treffen, die für alle Gruppenmitglieder bindend sind (vgl. Bobbio 1983: 9-30). Aber auch die Gruppenentscheidungen werden immer nur von Individuen getroffen (die Gruppe als solche entscheidet nicht). Damit also eine von Individuen (einem, wenigen, vielen, allen) gefällte Entscheidung als kollektive Entscheidung akzeptiert werden kann, muß diese Entscheidung auf der Grundlage von Regeln stattfinden (und es spielt keine Rolle, ob es sich dabei um schriftlich fixierte oder um Gewohnheitsregeln handelt), die festlegen, welche Individuen dazu berechtigt sind, für alle Gruppenmitglieder verbindlich zu entscheiden und auf Basis welcher Verfahren dies geschieht. Was nun die Subjekte betrifft, die dazu berufen sind, kollektive Entscheidungen zu treffen (oder an ihnen mitzuwirken), so ist ein demokratisches Regime dadurch gekennzeichnet, daß diese Entscheidungsmacht (die, wenn sie durch das Grundgesetz autorisiert ist, zu einem Recht wird) einer sehr hohen Anzahl der Gruppenmitglieder zukommt. Ich bin mir darüber im Klaren, daß »eine sehr hohe Anzahl« ein vager Ausdruck ist. Aber einmal abgesehen davon, daß die politischen Diskurse ins Universum des »Ungefähr« und »Meistens« eingeschrieben sind, so kann man nicht sagen »alle«. Auch im vollkommensten demokratischen Regime nämlich haben nur die Individuen Stimmrecht, die ein bestimmtes Alter erreicht haben. Die *Omnikratie* als Regierung aller ist ein idealer Grenzbegriff. Wie hoch nun die Anzahl der Stimmberechtigten ist, ab der man von einem demokratischen Regime sprechen kann, dies läßt sich nicht prinzipiell ein für allemal festlegen, d.h. unabhängig von den historischen Umständen und von einem vergleichenden Urteil: Man kann nur sagen, daß eine Gesellschaft, in der alle männlichen Erwachsenen stimmberechtigt sind, demokratischer ist als eine Gesellschaft, in der nur die Eigentümer das Stimmrecht besitzen, und weniger demokratisch als eine Gesellschaft, in der auch die Frauen stimmberechtigt sind. Wenn man für einige Länder von einem kontinuierlichen Prozeß der Demokratisierung spricht, der im vergangenen Jahrhundert stattfand, so will man damit sagen, daß sich die Anzahl der Stimmberechtigten fortschreitend vermehrt hat.

Was nun die Modalitäten der Entscheidungsverfahren angeht, so ist die *Grundregel der Demokratie* die *Mehrheitsregel*. Nach dieser Regel gelten die Entscheidungen als kollektive, d.h. für die gesamte Gruppe bindende Entscheidungen, die die Zustimmung mindestens der Mehrheit der Entscheidungsbefugten finden. Wenn eine mit Mehrheit getroffene Entscheidung gültig ist, so gilt dies noch mehr für eine einstimmig getroffene Entscheidung (vgl. ausführlicher, Bobbio 1983a und ders. 1984). Einstimmigkeit ist jedoch nur in einer kleinen oder homogenen Gruppe möglich. Sie kann in den beiden extremen und einander entgegengesetzten

Fällen gefordert werden, daß entweder die Entscheidung so schwerwiegend ist, daß jeder Teilnehmer ein Vetorecht hat — oder daß sie so unbedeutend ist, daß sich jeder, der nicht ausdrücklich opponiert, damit einverstanden erklärt (das ist der Fall eines Konsenses durch stillschweigende Hinnahme). Natürlich ist Einstimmigkeit dann erforderlich, wenn es nur zwei Subjekte der Entscheidung gibt. Dies unterscheidet deutlich eine Entscheidung im wechselseitigen Einvernehmen von einer Gesetzesentscheidung (die üblicherweise mit Mehrheit getroffen wird).

Auch für eine minimale Definition von Demokratie, wie die hier von mir aufgegriffene, reicht jedoch weder das einer sehr hohen Anzahl von Bürgern verliehene Recht auf direkte oder indirekte Teilnahme an kollektiven Entscheidungen aus noch die Existenz von Verfahrensregeln wie der Mehrheits- (oder im Grenzfall der Einstimmigkeits-) Regel. Eine dritte Bedingung muß hinzutreten: Die zur Entscheidung (oder zur Wahl derjenigen, die dann entscheiden sollen) Aufgerufenen müssen vor reale Alternativen gestellt sein und in die Lage versetzt werden, sich für eine von ihnen zu entscheiden. Damit nun diese Bedingung verwirklicht werden kann, müssen den zur Entscheidung Berufenen die sogenannten Freiheitsrechte garantiert sein: Meinungs- und Ausdrucksfreiheit, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit. Auf der Grundlage dieser Rechte ist der sogenannte liberale Staat entstanden, auf ihr baut die Lehre vom Rechtsstaat im starken Sinne dieses Wortes auf: d. h. eines Staates, der seine Gewalt nicht nur *sub lege* ausübt, sondern sie innerhalb von Grenzen ausübt, die durch die verfassungsmäßige Anerkennung der sogenannten »unverletzlichen« Rechte des Individuums gezogen sind. Welches auch immer das philosophische Fundament dieser Rechte sein mag, sie bilden die notwendige Voraussetzung dafür, daß die vorwiegend verfahrensmäßig bestimmten Mechanismen, die ein demokratisches Regime charakterisieren, überhaupt funktionieren können. Die Verfassungsnormen, die diese Rechte verleihen, sind also keine eigentlichen Spielregeln selbst, sondern Vorab-Regeln (*regole preliminari*), die das Abwickeln des Spiels ermöglichen.

Daraus folgt, daß der liberale Rechtsstaat nicht nur die historische, sondern auch die juristische Voraussetzung des demokratischen Staats darstellt. Liberaler Staat und demokratischer Staat stehen in einer doppelten Wechselbeziehung zueinander: in einer Richtung, die vom Liberalismus zur Demokratie führt, in dem Sinne, daß bestimmte Freiheitsrechte notwendig sind, um die korrekte Ausübung der demokratischen Staatsmacht zu gewährleisten, und in der entgegengesetzten Richtung, daß es einer demokratischen Macht bedarf, um die Existenz und das Fortbestehen der Grundfreiheiten zu garantieren. M. a. W.: Es ist wenig wahrscheinlich, daß ein nicht liberaler Staat ein korrektes Funktionieren der Demokratie gewährleisten kann, und es ist andererseits genauso wenig wahrscheinlich, daß ein nicht demokratischer Staat in der Lage ist, die Grundfreiheiten zu garantieren. Der historische Beweis für diese Wechselbeziehung liegt in der Tatsache, daß demokratischer Staat und liberaler Staat, wenn sie fallen, miteinander fallen.

Die nicht eingehaltenen Versprechen der Demokratie

Dieser Verweis auf die Prinzipien gestattet es mir, zur Sache zu kommen, also wie angekündigt einige Beobachtungen zur aktuellen Situation zu machen. Es geht um ein Thema, das üblicherweise unter dem Namen der »Transformation der Demokratie« verhandelt wird. Wenn man all das sammeln wollte, was über die Transformation der Demokratie oder zur

Demokratie in Transformation geschrieben wurde, so müßte man wohl eine ganze Bibliothek füllen. Aber das Wort »Transformation« ist derart vage, daß es die unterschiedlichsten Bewertungen erlaubt: aus einem rechten Blickwinkel (ich denke z.B. an das Buch Pareto's *Transformazione della democrazia* (1920), dem Stammvater für eine lange und ununterbrochene Reihe von Klagen über die Krise der Zivilisation) hat sich die Demokratie in ein halb-anarchisches Regime verwandelt, das die »Zerbröckelung« des Staates zur Folge haben wird; aus linker Sicht (ich denke etwa an ein Buch wie Johannes Agnoli's *Die Transformation der Demokratie* (1967), ein typisches Beispiel der außerparlamentarischen Kritik), ist die parlamentarische Demokratie dabei, sich in ein autokratisches Regime zu verwandeln. Eher als auf die Transformation scheint es mir für unsere Zwecke daher sinnvoll, die Überlegung auf den Unterschied zwischen den demokratischen Idealen und der »realen Demokratie« zu konzentrieren (einen Ausdruck, den ich im selben Sinne verwende, in dem man vom »realen Sozialismus« redet). Vor kurzem hat mich ein Hörer auf die Schlußworte aufmerksam gemacht, die Boris Pasternak Gordon, den Freund des Doktor Schiwago, sagen läßt:

»Es geschieht immer wieder das gleiche in der Geschichte: ein Ideal, eine erhabene Idee, vergrößert sich, wird materialisiert. So wurde Griechenland zu Rom, so wurde das Rußland der Aufklärung zur Revolution.« (Pasternak 1964: 587)

Ebenso, füge ich hinzu, wurde das liberale und demokratische Denken eines Locke, eines Rousseau, eines Tocqueville, eines Bentham und eines John Stuart Mill zum Handeln von ... (Hier können Sie den Namen des Politikers einsetzen, an den Sie denken; Sie werden keine Schwierigkeiten haben, mehr als einen zu finden). Und es ist eben diese »grobe Materie« und nicht die »erhabenen« Konzeptionen, von der wir reden müssen, oder, wenn Sie so wollen, vom Kontrast zwischen dem, was versprochen und dem, was tatsächlich durchgeführt wurde. Von diesen nicht eingehaltenen Versprechen der Demokratie nenne ich sechs.

Die Geburt der pluralistischen Gesellschaft

Die Demokratie ist hervorgegangen aus der individualistischen Gesellschaftsauffassung, d.h. jener Konzeption, für die — im Gegensatz zur in der Antike und im Mittelalter vorherrschenden organischen Gesellschaftsauffassung, für die das Ganze vor den Teilen da ist — die Gesellschaft, jede Gesellschaftsform und vor allem die politische Gesellschaft ein künstliches Produkt des Willens der Individuen darstellt. Zur Herausbildung der individualistischen Auffassung von Gesellschaft und Staat und zur Auflösung der organischen Auffassung trugen drei Entwicklungen bei, die die Sozialphilosophie der Moderne charakterisieren:

- (a) Die Vertragstheorien des 17. und 18. Jahrhunderts. Die Theorien des Gesellschaftsvertrages gehen von der Hypothese aus, daß vor der Entstehung der »civil society«¹ der Naturzustand existiert, in dem die freien und gleichen Individuen die Souveräne sind, die dann untereinander darin übereinkommen, eine gemeinsame Gewalt ins Leben zu rufen, der die Funktion zukommt, ihr Leben und ihre Freiheit (ebenso wie ihr Eigentum) zu garantieren.
- (b) Die Geburt der politischen Ökonomie, d.h. einer Analyse der Gesellschaft und der sozialen Beziehungen, deren Subjekt wiederum das einzelne Individuum ist, nämlich der *homo oeconomicus* und nicht mehr das *politikón zôon* der Tradition, das nicht für sich selbst, sondern nur als Mitglied einer Gemeinschaft betrachtet wird. Subjekt der politischen Ökonomie ist also der Einzelne, der nach Adam Smith »gerade dadurch, daß er das eigene Interesse verfolgt, häufig das der Gesellschaft nachhaltiger (fördert), als wenn er wirklich

beabsichtigt, es zu tun«. (Außerdem ist ja die neuere Interpretation von Macpherson bekannt, für den der Naturzustand von Hobbes und Locke eine Präfiguration der Marktgesellschaft darstellt) (Macpherson 1962).

- (c) Die utilitaristische Philosophie von Bentham bis Mill, für die das einzige Kriterium zur Begründung einer objektivistischen Ethik, d.h. für eine Unterscheidung von gut und böse, ohne dabei auf vage Begriffe wie die »Natur« zurückzugreifen, darin besteht, daß man ausgeht von der Betrachtung wesentlich individueller Zustände wie Lust und Schmerz und das traditionelle Problem des Allgemeinwohls auflöst in der Summe der individuellen Güter bzw. nach der Formulierung Benthams im Glück der größten Anzahl.

Von der Hypothese des souveränen Individuums ausgehend, das mit den anderen gleichermaßen souveränen Individuen eine vertragliche Übereinkunft trifft und damit die politische Gesellschaft hervorbringt, hatte sich die demokratische Doktrin einen Staat ohne intermediäre Körper (vgl. Bobbio 1976a) vorgestellt, wie sie für die Zunftgesellschaft mittelalterlicher Städte und den Ständestaat vor der Durchsetzung der absoluten Monarchie charakteristisch waren. Der demokratischen Lehre zufolge sollte es in der politischen Gesellschaft also zwischen dem souveränen Volk, das sich aus vielen Individuen (ein Kopf, eine Stimme) zusammensetzt, und seinen Repräsentanten keinerlei Sondergesellschaften mehr geben, wie sie Rousseau beklagte und wie sie dann mit dem Gesetz Le Chapelier auch von Staats wegen (d' autorità) beseitigt wurden (ein Gesetz, das erst 1887 in Frankreich aufgehoben wurde). Was aber mit der Entwicklung der demokratischen Staaten eintrat, war das genaue Gegenteil: Zu den politisch relevanten Subjekten wurden immer mehr die Gruppen, die Großorganisationen, Verbände unterschiedlichster Natur, Gewerkschaften der verschiedensten Berufsgruppen, Parteien mit den diversesten Ideologien ... und immer weniger die Individuen. Die Gruppen und nicht die Individuen sind die Protagonisten des politischen Lebens in einer demokratischen Gesellschaft von heute. Es gibt in ihr nicht mehr einen Souverän, das Volk oder die Nation, gebildet aus den Individuen, die das Recht errungen haben, direkt oder indirekt an der Regierung teilzunehmen. Das Volk als ideale (oder mystische) Einheit gibt es nicht mehr, sondern das Volk ist gespalten in entgegengesetzte und miteinander konkurrierende Gruppen, die ihre relative Autonomie gegenüber der Zentralregierung haben (eine Autonomie, die die einzelnen Individuen längst verloren oder nie besessen haben, wenn nicht in einem Idealmodell der demokratischen Regierung, das beständig durch die Tatsachen Lügen gestraft wurde).

Das ideale Modell der demokratischen Gesellschaft war das einer zentripetalen Gesellschaft. Die Wirklichkeit, die wir vor Augen haben, ist die einer zentrifugalen Gesellschaft, in der es nicht mehr ein einziges Machtzentrum gibt (die *volonté générale* Rousseau's) sondern viele Zentren. Daher verdient sie auch den Namen der *polyzentrischen* oder *polyarchischen* Gesellschaft, über dessen Verwendung sich heute die Politikwissenschaftler weitgehend einig sind (in einer noch stärkeren, aber nicht völlig falschen Redeweise spricht man auch von der *polykratischen* Gesellschaft). Das auf die Volkssouveränität gegründete Modell des demokratischen Staates, das man sich in Analogie zur Souveränität des Fürsten vorstellte, war das Modell einer monistischen Gesellschaft. Die reale Gesellschaft, die den demokratischen Regierungen zugrunde liegt, ist pluralistisch.

Revanche der Interessen

Aus dieser ersten Transformation (die erste in dem Sinne, daß sie die Verteilung der Macht betrifft) leitet sich die zweite ab, die Veränderung der Repräsentation. Die moderne Demokra-

tie entstand im Gegensatz zur antiken Demokratie als repräsentative Demokratie und sollte durch die *politische Repräsentation* charakterisiert sein: also eine Form der Repräsentation, in der der Repräsentant, da er dazu berufen ist, die Interessen der Nation zu verfolgen, keinem gebundenen Mandat mehr unterworfen sein kann. Das Prinzip, auf das sich die politische Repräsentation gründet, ist also das Gegenteil des die *Repräsentation von Interessen* begründenden Prinzips: Hier nämlich ist der Repräsentant, der die besonderen Interessen des Repräsentierten verfolgen soll, einem gebundenen Mandat unterworfen (und zwar einem privatrechtlichen Vertrag, der seine Abberufung im Falle des Mißbrauchs seines Mandats vorsieht). Einer der berühmtesten und historisch bedeutsamsten Debatten in der französischen Verfassungsgebenden Versammlung, aus der die Verfassung von 1791 hervorging, sah als Sieger diejenigen, die der Auffassung waren, daß der Deputierte, sobald er einmal gewählt war, zum Vertreter der Nation werde und nicht mehr Vertreter seiner Wähler sei: und als solcher sei er durch kein Mandat mehr gebunden. Das freie Mandat war ein Vorrecht des Königs gewesen, der bei der Einberufung der Generalstände verlangte, daß die Delegierten der Stände ohne jegliche *pouvoirs restrictifs* zur Versammlung gesandt würden (vgl. die ausführliche Dokumentation von Violante 1981). Als offensichtlicher Ausdruck der Souveränität wurde dann das freie Mandat von der Souveränität des Königs auf die Souveränität der vom Volke gewählten Versammlung übertragen. Seither ist das Verbot des imperativen Mandats zu einer festen Regel aller repräsentativ-demokratischen Verfassungen geworden, und die unbedingte Verteidigung der politischen Repräsentation fand ihre überzeugten Befürworter immer bei denjenigen, die die repräsentative Demokratie gegen alle Versuche unterstützten, sie durch die Vertretung der Interessengruppen zu ersetzen oder zu ergänzen. Doch keine Verfassungsnorm wurde häufiger verletzt als das Verbot des imperativen Mandats, und keinem Prinzip wurde je weniger Aufmerksamkeit geschenkt als dem der politischen Repräsentation. Aber wie könnten eine derartige Norm und ein derartiges Prinzip auch Anwendung finden in einer Gesellschaft, die sich aus relativ autonomen und miteinander um die Vorherrschaft, um den Vorrang ihrer Interessen kämpfenden Gruppen zusammensetzt? Abgesehen davon, daß jede Gruppe dazu neigt, das nationale Interesse mit ihrem Eigeninteresse zu identifizieren — gibt es denn irgendein allgemeines Kriterium für die Unterscheidung des Allgemeininteresses vom Sonderinteresse dieser oder jener Gruppe, oder von der Kombination der Sonderinteressen von Gruppen, die sich auf Kosten anderer einigen? Wer besondere Interessen vertritt, hat immer ein imperatives Mandat. Wo ließe sich aber ein Volksvertreter finden, der nicht besondere Interessen repräsentierte? Sicherlich nicht in den Gewerkschaften, von denen außerdem das Zustandekommen von Abkommen mit gewaltiger politischer Relevanz etwa zur Arbeitsorganisation oder zu den Arbeitskosten abhängt. Vielleicht im Parlament? Aber was ist denn die Fraktionsdisziplin der Parteien anderes als eine offene Verletzung des Verbots imperativer Mandate? Werden nicht diejenigen, die manchmal im Schutz geheimer Abstimmungen aus der Parteidisziplin ausscheren, »Hekenschützen«² genannt, also als Missetäter der öffentlichen Verdammung preisgegeben? Vor allem aber ist das Verbot des imperativen Mandats ein Verbot ohne jegliche Sanktion. Im Gegenteil, die einzige Sanktion, die der Abgeordnete fürchten muß, dessen Wiederwahl ja von der Unterstützung seiner Partei abhängt, tritt im Falle ein, daß er die genau entgegengesetzte Regel übertritt, sich an das von seiner Partei verliehene Mandat gebunden zu fühlen. Ein weiterer Beweis für den, wie ich sagen würde, endgültigen Sieg der Repräsentation von Sonderinteressen über die politische Repräsentation ist der Typus von Verhältnis, der sich in der Mehrheit der europäischen Staaten zwischen den großen entgegengesetzten Interes-

sengruppen (den Repräsentanten der Unternehmer bzw. der Arbeiter) und dem Parlament herausgebildet hat: ein Verhältnis, daß zu jenem neuen System gesellschaftlicher Regulierung führte, das man zu Recht oder zu Unrecht das neokorporatistische genannt hat.³ Für dieses System charakteristisch ist ein Dreiecksverhältnis, in dem die Regierung — im Idealfall Repräsentant der nationalen Interessen — nur noch als Vermittler zwischen den gesellschaftlichen Gruppen interveniert, sowie allerhöchstens noch als (in der Regel ohnmächtiger) Garant für die Einhaltung der geschlossenen Abkommen. Diejenigen, die vor etwa zehn Jahren dieses theoretische Modell ausgearbeitet haben, das heute im Mittelpunkt der Diskussion über die »Transformation« der Demokratie steht, definierten die neokorporatistischen Gesellschaften als eine Lösungsform der sozialen Konflikte, die sich eines Verfahrens bedient — nämlich des Abkommens zwischen Großorganisationen —, das mit der politischen Repräsentation nicht das geringste gemein hat, sondern vielmehr einen typischen Ausdruck der Repräsentation von Interessengruppen darstellt.

Fortbestand der Oligarchien

Als das dritte nicht eingehaltene Versprechen der Demokratie sehe ich das Versprechen an, der oligarchischen Macht ein Ende zu bereiten. Ich brauche auf diesen Punkt nicht weiter einzugehen, da es ein häufig behandeltes und wenig umstrittenes Thema ist, jedenfalls seit Gaetano Mosca Ende des vorigen Jahrhunderts seine Theorie der »politischen Klasse« entwickelte, die dann unter dem Einfluß von Pareto die Elitentheorie genannt wurde (vgl. Bobbio 1977). Das Prinzip, aus dem sich das demokratische Denken inspirierte, war immer die Freiheit, verstanden als Autonomie, d.h. als Fähigkeit, sich seine Gesetze selbst zu geben — nach der berühmten Definition Rousseau's. Die Konsequenz dieses Freiheitsbegriffs sollte eine völlige Identität zwischen demjenigen, der eine Verhaltensregel aufstellt und demjenigen, der sie befolgt sein, also der Wegfall der traditionellen Unterscheidung zwischen Regierenden und Regierten, auf der das gesamte vorherige politische Denken beruhte. Die repräsentative Demokratie, die zudem die einzig existierende und funktionierende Form der Demokratie darstellt, ist nun schon in sich selbst ein Abgehen vom Prinzip der Freiheit als Autonomie. Die Hypothese, die zukünftige »Computer-kratie« — wie man sie genannt hat — werde die Durchführung der direkten Demokratie erlauben, indem sie jedem Bürger die Möglichkeit verleiht, seine Stimme direkt an ein Elektronengehirn zu übermitteln, ist kindisch. Geht man nämlich von der Anzahl der Gesetze aus, die in Italien jedes Jahr beschlossen werden, so müßte unser braver Bürger mindestens einmal täglich seine Stimme abgeben. Das Übermaß an Partizipation, das zum von Dahrendorf so genannten und beklagten Phänomen des »totalen Bürgers« führt (Dahrendorf 1977: 35-59), kann zum Überdruß an der Politik und zu wachsender Apathie der Wähler führen. Oft ist die Gleichgültigkeit Vieler der Preis, den man für das Engagement Weniger zahlen muß. Nichts riskiert so sehr, die Demokratie abzutöten, als das Übermaß an Demokratie selbst.

Natürlich hebt der Fortbestand der Machteliten den Unterschied zwischen den demokratischen und autokratischen Regimes nicht auf. Dies wußte auch Mosca, der doch ein Konservativer war und sich für einen Liberalen, nicht aber für einen Demokraten ausgab. Er entwickelte eine komplexe Typologie von Regierungsformen, um zu zeigen, daß es zwar immer Machtoligarchien gibt, daß sich die verschiedenen Regierungsformen jedoch nach den Differenzen in der Herausbildung und Organisation der politischen Klasse unterscheiden lassen (Mosca 1966: 240 ff.). Da ich oben von einer vornehmlich verfahrensmäßigen Definition der

Demokratie ausgegangen bin, soll nicht vergessen werden, daß einer der Vertreter dieser Definition, Joseph Schumpeter, das Problem perfekt mit seiner These auf den Begriff gebracht hat, das Charakteristikum der Demokratie sei nicht die Abwesenheit von Eliten, sondern die Konkurrenz mehrerer Eliten um die Eroberung der Mehrheit der Wählerstimmen. Im neueren Buch von C.B. Macpherson *The Life and Time of Liberal Democracy* (1977) werden vom letzten Jahrhundert bis heute vier Phasen in der Entwicklung der Demokratie unterschieden: die letzte Phase, die er als »Gleichgewichtsdemokratie« definiert, entspricht der Schumpeterschen Definition. Ein italienischer Elitentheoretiker und Interpret von Mosca und Pareto unterschied in zusammenfassender und, wie ich meine, treffender Weise zwischen Eliten, die sich (sc. mit Gewalt) aufdrängen und Eliten, die sich (sc. zur Wahl) vorschlagen (Burzio 1945: 19).

Der begrenzte demokratische Raum

Wenn es der Demokratie nicht gelungen ist, die Macht der Oligarchen zu besiegen, so war sie ebensowenig erfolgreich in ihrem Bestreben, alle Räume zu besetzen, in denen die Macht, für ganze soziale Gruppen bindende Entscheidungen zu treffen, ausgeübt wird. Die Unterscheidung, die hierbei ins Spiel kommt, ist nicht mehr die zwischen der Macht der Wenigen und der der Vielen, sondern die zwischen aufsteigender und absteigender Macht. Übrigens müßte man hier eher von Inkonsequenz der Demokratie sprechen als von der fehlenden Durchführung ihrer Prinzipien. Ist doch die moderne Demokratie entstanden als Methode der Legitimation und Kontrolle der politischen Entscheidung im engen Sinne bzw. der »Regierung« im Wortsinne, sei es der nationalen, sei es der lokalen Regierung. Hier kommt der Einzelne in seiner allgemeinen Rolle als Bürger in Betracht, nicht aber in der Vielzahl seiner spezifischen Rollen als Gläubiger einer Kirche, als Arbeiter, als Student, Soldat, Konsument, Kranker usw. Wenn man nach der Erreichung des allgemeinen Wahlrechts noch von einer Ausweitung des Demokratisierungsprozesses sprechen kann, so müßte sich dieser nicht — wie gewöhnlich behauptet — im Übergang von der repräsentativen zur direkten Demokratie erweisen, sondern im Übergang von der politischen zur sozialen Demokratie: also nicht so sehr in der Antwort auf die andere Frage »Wer wählt?« als vielmehr in der Antwort auf die andere Frage »Wo wird gewählt?«. M.a.W., wenn man wissen will, ob in einem gegebenen Land eine Entwicklung der Demokratie stattgefunden hat, so sollte man nicht danach Ausschau halten, ob die Anzahl derjenigen gestiegen ist, die zur Beteiligung an den sie betreffenden Entscheidungen berechtigt sind, sondern danach, ob die Anzahl der Räume oder Bereiche gewachsen ist, in denen man dieses Recht ausüben kann. Solange in einer fortgeschrittenen Industriegesellschaft die beiden großen Blöcke einer Macht von oben, das Unternehmen und der Verwaltungsapparat, noch nicht vom Prozeß der Demokratisierung ergriffen wurden — wobei wir hier das Urteil darüber, ob dies nicht nur möglich, sondern auch wünschenswert ist, suspendieren —, kann der Prozeß der Demokratisierung noch nicht als abgeschlossen gelten.

Es scheint mir dennoch von Interesse, darauf hinzuweisen, daß es in einigen dieser (im traditionellen Wortsinne) nicht politischen Räume, z.B. in der Fabrik, zur Proklamation einiger Freiheitsrechte für den Bereich dieses spezifischen Machtssystem gekommen ist — in Analogie zur Deklaration der Bürgerrechte im Verhältnis zum System der politischen Macht: Ich beziehe mich z.B. auf das in Italien 1970 erlassene *statuto dei lavoratori* (= das 'Arbeiterstatut', das die Gewerkschafts- und Informationsrechte im Betrieb garantiert; A.d.Ü.) und auf die derzeit laufenden Initiativen zur Verkündung einer »Charta der Rechte der Kranken«. Auch

bei den Vorrechten des Bürgers in seinem Verhältnis zum Staat ging die Gewährung von Freiheitsrechten der Erlangung politischer Rechte voraus.⁴ Wie ich oben bereits zum Verhältnis zwischen liberalem und demokratischem Staat bemerkte, war die Gewährung politischer Rechte eine natürliche Konsequenz aus der Gewährung der (persönlichen) Freiheitsrechte; da die einzige Garantie für die Einhaltung der Freiheitsrechte im Recht auf Kontrolle der Macht besteht, die diese Rechte garantieren soll.

Die unsichtbare Macht

Das fünfte nicht eingelöste Versprechen der Demokratie war die Beseitigung der unsichtbaren Macht. Während es aber zum Verhältnis von Demokratie und oligarchischer Macht umfangreiche Literatur gibt, ist das Thema der unsichtbaren Macht bis heute zu wenig untersucht worden (auch deshalb, weil es sich den üblicherweise von Soziologen verwandten Untersuchungstechniken entzieht: Interviews, Meinungsumfragen usw.). Es mag sein, daß ich besonders durch die Ereignisse in Italien beeinflusst bin, wo, wenn Sie mir das Wortspiel erlauben, die Existenz der unsichtbaren Macht ja nur allzu sichtbar ist (Mafia, Camorra, anomale Freimaurerlogen, unkontrollierte Geheimdienste, die eben die subversiven Elemente schützen, die sie überwachen sollten ...). Jedenfalls habe ich die bisher ausführlichste Behandlung dieses Themas im Buch des amerikanischen Politologen Alan Wolfe *The Limits of Legitimacy* (Wolfe 1977) gefunden. Er widmet ein gut recherchiertes Kapitel dem von ihm so genannten »Doppelstaat«, doppelt im Sinne, daß neben dem sichtbaren noch ein unsichtbarer Staat existiert. Es ist wohlbekannt, daß die Demokratie mit der Perspektive entstand, ein für alle Mal die unsichtbare Macht aus den menschlichen Gesellschaften zu verbannen, um eine Regierung ins Leben zu rufen, deren Handlungen (um die Ausdrucksweise Maurice Joly's zu verwenden) »im hellen Licht der öffentlichen Meinung« stattfinden sollten (Joly 1968: 37). Das Idealmodell der modernen Demokratie war die antike Demokratie, insbesondere der kleinen Stadt Athen in jenen glücklichen Momenten, in denen sich das Volk in der Agora versammelte und im Lichte der Sonne seine Entscheidungen traf, nachdem es die Redner, die die verschiedenen Positionen erläuterten, angehört hatte. Platon hatte sie — um sie zu verleumden (aber Platon war ein antidemokratischer Schriftsteller) — *Theatrokratie*, »Zuschauerherrschaft« genannt (ein Wort, das sich nicht zufälligerweise auch bei Nietzsche findet). Einer der Gründe für die Überlegenheit der Demokratie gegenüber den absolutistischen Staaten — die ja die Geheimnisse der Regierungskunst, die *arcana imperii* wieder aufgewertet und mit historischen und politischen Argumenten die Notwendigkeit verteidigt hatten, die großen politischen Entscheidungen außer Reichweite des indiskreten Blicks der Öffentlichkeit in Geheimkabinetten zu treffen — lag in der Überzeugung, die demokratische Regierung werde endlich zu einer Transparenz der Macht führen, zur »Macht ohne Maske«.

Im Anhang seiner Schrift *Zum ewigen Frieden* stellte Kant das grundlegende Prinzip auf, demzufolge »Alle auf das Recht anderer Menschen bezogene Handlungen, deren Maxime sich nicht mit der Publicität verträgt, unrecht (sind)« (Kant 1968: 381). Was er damit meinte, war nicht nur, daß eine Handlung, die ich geheim halten muß, mit Sicherheit ungerecht ist, sondern auch, daß sie, einmal öffentlich gemacht, eine derartige Reaktion hervorrufen würde, daß damit ihre Durchführung unmöglich wäre: Welcher Staat etwa — um das von Kant selbst angeführte Beispiel zu verwenden — könnte öffentlich im Augenblick eines internationalen Vertragsschlusses verkünden, er werde diesen Vertrag nicht einhalten? Welcher Beamte des öffentlichen Dienstes kann in der Öffentlichkeit erklären, er werde öffentliche Gelder für sei-

ne privaten Interessen verwenden? Daraus folgt, daß die Pflicht zur Öffentlichkeit aller Regierungsakte nicht nur deshalb wichtig ist, um — wie man sagt — dem Bürger die Kenntnis und damit auch die Kontrolle der Handlungen der Regierenden zu ermöglichen, sondern auch deshalb, weil bereits die Öffentlichkeit an sich eine Form der Kontrolle darstellt: sie ist ein Hilfsmittel, das es ermöglicht, Erlaubtes von Unerlaubtem zu unterscheiden. Nicht zufälligerweise entwickelte sich ja die Politik der *arcana imperii* parallel zu den Theorien der Staatsraison, denen zufolge sich der Staat Dinge erlauben kann, die den privaten Bürgern nicht gestattet sind. Deshalb sei der Staat — um den Skandal zu vermeiden — dazu gezwungen, im Geheimen zu handeln. (Um eine Vorstellung von der außergewöhnlichen Vollmacht des Tyrannen zu vermitteln, spricht Platon davon, daß es nur dem Tyrannen erlaubt sei, öffentlich skandalöse Handlungen zu vollziehen, die sich gewöhnliche Sterbliche allenfalls im Traum vorstellen können) (Platon, 571 c,d).

Selbstverständlich ist die öffentliche Kontrolle der Macht in einem Zeitalter wie dem unsrigen noch notwendiger, in dem die technischen Instrumente, über die die Machthaber verfügen, um bis ins kleinste Detail alles zu wissen, was die Bürger tun, derart gewachsen sind, daß ihre Kapazität nahezu unbegrenzt ist. Wenn ich oben einige Zweifel an der These geäußert habe, die Computer-Herrschaft könne der Demokratie »von unten« (der Demokratie der Regierten) förderlich sein, so habe ich keinerlei Zweifel am Dienst, den sie der Demokratie »von oben« (der der Regierenden) zu leisten vermag. Schon immer war es das Ideal des Herrschers gewesen, jede Geste seiner Untertanen sehen, jedes ihrer Worte hören zu können (und zwar nach Möglichkeit, ohne dabei selbst gesehen oder gehört zu werden): dieses Ideal ist heute technisch durchführbar geworden. Kein antiker Despot, kein absolutistischer Monarch der frühen Neuzeit, und wenn er sich mit Tausenden von Spionen umgab, war jemals in der Lage, all die Informationen über seine Untergebenen zu besitzen, die heute die demokratischste aller Regierungen aus dem Gebrauch der elektronischen Datenverarbeitung ziehen kann. Die alte Frage, die das gesamte politische Denken durchzieht »Wer bewacht die Wächter?« kann heute in der anderen Formulierung wiederholt werden »Wer kontrolliert die Kontrolleure?«. Wenn es nicht gelingen wird, auf diese Frage eine angemessene Antwort zu finden, dann ist die Demokratie — verstanden als sichtbare Regierung — verloren. In diesem Falle handelte es sich weniger um ein nicht eingehaltenes Versprechen als um eine Entwicklungstendenz, die den Prämissen der Demokratie zuwiderlief: um die Tendenz, die nicht zur maximalen Kontrolle der Macht durch die Bürger hinführt, sondern im Gegenteil zur maximalen Kontrolle der Untertanen seitens der Macht.

Der ungebildete Bürger

Das sechste nicht gehaltene Versprechen betrifft die Erziehung zur Bürgerschaft. In den Reden zur Verteidigung der Demokratie fehlt seit zweihundert Jahren nie das Argument, die einzige Art und Weise, aus einem Untertanen einen Bürger zu machen, bestehe darin, ihn der Rechte teilhaftig werden zu lassen, die im vorigen Jahrhundert in der Lehre vom öffentlichen Recht *activae civitatis*, Rechte der Aktivbürgerschaft genannt wurden. Die Erziehung zur Demokratie vollzieht sich in der Ausübung der demokratischen Praxis selbst. Vorher gab es dieses Argument noch nicht. Nach dem jakobinischen Modell sollte zuerst die revolutionäre Diktatur kommen und erst danach das Reich der Tugend. Nunmehr jedoch ist für den guten Demokraten das Reich der Tugend (die für Montesquieu das Prinzip der Demokratie darstellt, im Gegensatz zur Furcht als Prinzip des Despotismus) die Demokratie selbst. Sie kann

auf die Tugend, verstanden als Liebe zur öffentlichen Sache, nicht verzichten, gleichzeitig befördert, stärkt und nährt sie diese jedoch. Eine der hierfür beispielhaften Textstellen findet sich im Kapitel über die beste Regierungsform der *Considerations on Representative Government* von John Stuart Mill, und zwar dort, wo er die Bürger in aktive und passive unterteilt. Er präzisiert, daß die Regierenden in der Regel letztere bevorzugen, da es sehr viel leichter ist, gefügige oder gleichgültige Untertanen im Griff zu haben. Die Demokratie aber benötige die ersteren. Überwögen nämlich die passiven Bürger, so schließt er, dann würden die Herrschenden nur allzu gerne aus ihren Untertanen eine Herde von Vieh machen, die sich einzig darum kümmert, eine Weide nach der anderen abzugrasen (und sich — füge ich hinzu — auch dann nicht beklagt, wenn das Gras knapp ist) (Mill 1977: 406). Dies führt Mill dann zu seinem Vorschlag, das Wahlrecht auf die unteren Klassen auszuweiten, und zwar mit dem Argument, daß eines der Heilmittel gegen die Tyrannei der Mehrheit darin besteht, nicht nur die wohlhabenden Klassen an den Wahlen teilhaben zu lassen, die immer nur eine Minderheit der Bevölkerung darstellen und daher natürlicherweise dahin tendieren, nur für ihre exklusiven Interessen zu sorgen, sondern auch die Volksklassen. Mill führt dazu aus: Die Wahlbeteiligung hat einen großen erzieherischen Wert; denn über die politische Diskussion gelingt es dem Arbeiter, dessen Arbeit sich beständig im engen Horizont seiner Fabrik wiederholt, das Verhältnis von weit entfernten Ereignissen zu seinem persönlichen Interesse herzustellen. Er vermag dann auch Beziehungen zu Bürgern herzustellen, die von denen, mit denen er Tag für Tag verkehrt, verschieden sind, und so über die politische Beteiligung zum bewußten Mitglied eines Gemeinwesens zu werden (Mill 1977: 470). Die Erziehung zur Bürgerschaft war auch eines der bevorzugten Themen der amerikanischen politischen Wissenschaft der 50er Jahre, das unter dem Etikett der »politischen Kultur« verhandelt und über das Unmengen von schnell verbleichender Tinte vergossen wurden. Von den zahlreichen Unterscheidungen dabei erinnere ich an diejenige zwischen einer Untertanenkultur, die an den *outputs* des Systems, d.h. den Vorteilen, die der Wähler vom politischen System erwartet, orientiert ist und einer teilnehmenden, an den *inputs* orientierten Kultur, die für Wähler eigentümlich ist, die sich als potentielle Beteiligte bei der Formulierung der politischen (Nach-)Frage⁵ und der Entscheidungsfindung betrachten.

Wenn wir heute um uns blicken, so steht man in den am meisten gefestigten Demokratien dem Phänomen der politischen Apathie gegenüber, die oft bis zur Hälfte der Wahlberechtigten erfaßt. Unter dem Gesichtspunkt der politischen Kultur handelt es sich dabei um Personen, die sich weder an den *outputs* noch an den *inputs* des politischen Systems orientieren. Sie sind schlicht und einfach desinteressiert an dem, was im »palazzo« geschieht (wie man in Italien mit einem treffenden Ausdruck sagt). Ich weiß, daß man die politische Apathie auch wohlwollend interpretieren kann. Aber auch die wohlwollendsten Interpretationen können mir nicht den Gedanken daran rauben, daß sich die großen demokratischen Schriftsteller schwer damit täten, in der Weigerung vieler Bürger, ihr Recht auf politische Beteiligung zu gebrauchen, eine Frucht der Erziehung zur Bürgerschaft zu erblicken. In demokratischen Regimes wie Italien, in denen der Prozentsatz der Wähler noch immer sehr hoch ist (aber mit jeder Wahl abnimmt), gibt es gute Gründe für die Annahme, daß in der Wählerschaft die politischen Meinungswähler (*voto di opinione*) abnehmen, die »Tauschstimmen« (*voto di scambio*) aber zunehmen: d.h., um die aseptische Sprache der *political scientists* zu verwenden, die am *output* orientierte Stimmabgabe, oder in kruderer, aber vielleicht weniger mystifizierender Terminologie das klientelistische Wahlverhalten, das sich auf ein — wenngleich oftmals illusorisches — *do ut des* gründet (politische Unterstützung im Austausch gegen per-

sönlichen Vorteil). Auch für diese »Tauschstimmen« gibt es wohlwollende Interpretationen. Dennoch kann ich nicht umhin, dabei an Tocqueville zu denken, der es in einer Rede vor der Abgeordnetenkammer (am 27. Januar 1848) als Verfall der öffentlichen Sitten beklagte, daß »an die Stelle der Meinungen, Gefühle und gemeinsamen Ideen immer mehr die partikularen Interessen treten« und der sich fragte — an seine Mitabgeordneten gewandt — »ob nicht die Zahl derjenigen zugenommen habe, die nach persönlichen Interessen abstimmen, und die Zahl derjenigen, die auf Basis einer politischen Meinung abstimmen, abgenommen habe«. Diese Entwicklung schalt er als Ausdruck »niederer und vulgärer Moral«, wenn derjenige, »der politische Rechte genießt, meint, einen persönlichen Gebrauch im eigenen Interesse von ihnen machen zu können« (Tocqueville 1969: 271).

Hindernisse der Demokratie

Von nicht gehaltenen Versprechen der Demokratie sprach ich. Aber waren es denn Versprechen, die eingehalten werden konnten? Ich würde sagen, nein. Wenn wir hier auch absehen vom natürlichen Abstand zwischen »erhabenen« Konzeptionen und der »groben Materie«, auf den ich eingangs anspielte, so wurde das politische Projekt der Demokratie doch für eine Gesellschaft von sehr viel geringerer Komplexität entworfen als es die heutigen Gesellschaften sind. Die Versprechen wurden nicht eingehalten aufgrund von Hindernissen, die man entweder nicht vorhergesehen hatte, oder die im Gefolge der »Transformationen« der (bürgerlich-zivilen) Gesellschaft hinzukamen. (Hier halte ich den Ausdruck »Transformation« für angemessen.) Ich nenne drei solcher Hindernisse.

Die Technokratie

Erstens: In dem Maße, wie die Gesellschaften übergangen von einer hausgemeinschaftlichen Wirtschaftsform (*economia familiare*) zu einer Marktwirtschaft und dann von einer Marktökonomie zu einer immer mehr staatlich geschützten, regulierten und geplanten Wirtschaft, wuchs auch die Zahl politischer Probleme, deren Lösung technische Kompetenzen erfordert. Die technischen Probleme benötigen Experten, eine immer größere Schar spezialisierten Personals. Dies hatte vor einem Jahrhundert bereits Saint-Simon bemerkt, als er die Ersetzung der Regierung der Gesetzeslehrer durch eine Regierung der Wissenschaftler forderte. Mit dem Fortschritt der elektronischen Rechensysteme, den Saint-Simon nicht einmal entfernt ahnen konnte und die nur von Experten bedient werden können, wuchs auf maßlose Weise das Bedürfnis nach einer sogenannten Regierung der Techniker.

Technokratie und Demokratie stehen im Gegensatz zueinander: wenn der Experte zum Protagonisten der Industriegesellschaft geworden ist, dann kann es nicht mehr jeder x-beliebige Bürger sein. Die Demokratie beruht auf der Hypothese, daß alle über alles entscheiden können. Die Technokratie geht im Gegensatz dazu davon aus, daß nur die Wenigen zur Entscheidung berufen sind, die von der Materie etwas verstehen. Im Zeitalter der absolutistischen Staaten sollte das gemeine Volk von den *arcana imperii* ferngehalten werden, weil man es für ignorant hielt. Heute ist das gemeine Volk sicher weniger unwissend als damals. Aber sind nicht die zu lösenden Probleme wie die Inflationsbekämpfung, die Vollbeschäftigung, eine gerechtere Einkommensverteilung usw. immer komplizierter geworden? Sind dies nicht Probleme, die eine derartige wissenschaftliche und technische Kenntnis erfordern, daß sie für

den Durchschnittsbürger von heute (auch wenn er gebildeter ist als der Zeitgenosse des Absolutismus) nicht weniger Geheimnisse darstellen?

Das Wachstum des Apparats

Das zweite unvorhergesehene Hindernis bestand im kontinuierlichen Anwachsen des bürokratischen Apparats, eines hierarchisch von oben nach unten gegliederten Machtapparats, der somit das Gegenteil eines demokratischen Machtssystems darstellt. Stellt man sich unter der Voraussetzung, daß es verschiedene Stufen von Macht gibt, das politische System als eine Pyramide vor, so geht in der demokratischen Gesellschaft die Macht von der Basis aus bis zur Spitze, in der bürokratischen Gesellschaft hingegen von der Spitze aus nach unten.

Demokratischer Staat und bürokratischer Staat sind historisch sehr viel enger miteinander verbunden, als es ihre Entgegensetzung vermuten läßt. Alle Staaten, die demokratischer wurden, sind zur selben Zeit auch bürokratischer geworden; denn der Bürokratisierungsprozeß war in hohem Maße ein Ergebnis des Prozesses der Demokratisierung. Ein Beleg dafür ist die Tatsache, daß sich heute hinter der Forderung nach dem Abbau des Dienstleistungsstaats, der einen bürokratischen Apparat von vorher ungekannten Ausmaßen erforderte, oft genug das Anliegen verbirgt, die demokratische Macht ich will nicht sagen völlig zu beseitigen, aber ihr doch enge Grenzen zu setzen. Warum nun, wie dies ja bereits Max Weber gesehen hat, Demokratie und Bürokratie parallel zueinander fortgeschritten sind, ist bekannt. Als nur die Eigentümer das Wahlrecht hatten, war es natürlich, daß sie von der öffentlichen Gewalt nur die Ausübung einer Grundfunktion verlangen, den Schutz ihres Eigentums. Daraus entstand dann die Theorie vom begrenzten Staat, vom Nachtwächterstaat oder, wie man heute sagt, vom minimalen Staat — und die Vorstellung des Staats als Schutzbündnis der Privateigentümer zur Verteidigung jenes höchsten Naturrechts, das für Locke das Eigentumsrecht war. Von dem Moment an, als das Stimmrecht auf die Analphabeten ausgedehnt wurde, war es unumgänglich, daß diese vom Staate forderten, die kostenlose Schulbildung einzuführen, sich also eine Aufgabe aufzubürden, die für den Staat der traditionellen Oligarchien, aber auch für den Staat der ersten bürgerlichen Oligarchien noch unbekannt war. Als dann das Wahlrecht auch ausgeweitet wurde auf die Besitzlosen, die Habenichtse, auf diejenigen, die über kein anderes Eigentum verfügen als ihre Arbeitskraft, hatte dies zur Folge, daß diese vom Staat den Schutz vor Arbeitslosigkeit, Sozialversicherungen gegen Krankheit und Alter, Mutterschaftshilfe, preiswerte Wohnungen usw. verlangten. So war also der Dienstleistungsstaat, der Sozialstaat, ob er uns nun gefällt oder nicht, die Antwort auf eine von unten kommende Nachfrage, auf eine im vollen Wortsinne demokratische Nachfrage.

Die geringe Leistungsfähigkeit

Das dritte Hindernis hängt eng mit der Frage nach der Leistungsfähigkeit des demokratischen Systems insgesamt zusammen: ein Problem, das in den letzten Jahren zur Debatte über die sogenannte »Unregierbarkeit« der Demokratien führte. Worum handelt es sich? Zusammengefaßt geht es um Folgendes: Der liberale Staat und seine Ausweitung zum demokratischen Staat trugen dazu bei, die (zivil-bürgerliche) Gesellschaft vom politischen System zu emanzipieren. Dieser Emanzipationsprozeß führte dazu, daß die Zivilgesellschaft immer mehr zur unerschöpflichen Quelle neuer (Nach-)Fragen wurde, die sich an die Regierung richteten, die dann — will sie ihrer Aufgabe gerecht werden — angemessene Antworten geben

muß. Wie aber kann die Regierung antworten, wenn die Nachfrage aus einer freien und emanzipierten Gesellschaft immer umfangreicher, drängender und kostspieliger wird? Ich sagte bereits, daß der Schutz der bürgerlichen Freiheiten eine notwendige Voraussetzung jeder demokratischen Regierung darstellt: Pressefreiheit, Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit sind nun allesamt Wege, auf denen sich der Bürger an seine Regierung wenden kann, um Vorteile, Unterstützungen, Erleichterung, eine gerechtere Verteilung der Ressourcen zu fordern. Menge und Häufigkeit dieser Forderungen sind nun derart gewachsen, daß kein politisches System — so effizient es auch sein mag — mehr in der Lage ist, ihnen allen gerecht zu werden. Daher rührt seine sogenannte »Überlastung« und der Zwang für das politische System, eine drastische Auswahl zu treffen. Die nicht befriedigten Forderungen führen dann zu neuer Unzufriedenheit.

Außerdem steht die Geschwindigkeit, mit der die Forderungen seitens der Bürger an die Regierung gestellt werden, im Kontrast zur Schwerfälligkeit, mit der es die komplexen Verfahren eines demokratischen Systems der politischen Klasse erlauben, die notwendigen Entscheidungen zu treffen. Es entsteht damit eine regelrechte Phasenverschiebung zwischen dem Mechanismus der Eingabe und dem der Ausgabe — der Immissionsmechanismus wird immer schneller, der Emissionsmechanismus immer langsamer. Im autokratischen System findet das genaue Gegenteil statt, da dieses in der Lage ist, die (Nach-)Frage zu kontrollieren — wenn es die Autonomie der Zivilgesellschaft erstickt hat — und umgekehrt sehr viel schneller Antworten zu geben vermag, da es keine komplexen Entscheidungsverfahren beachten muß, wie sie für parlamentarische Systeme eigentümlich sind. Vereinfacht zusammengefaßt erleichtert die Demokratie die (Nach-)Frage und erschwert die Antwort; die Autokratie hingegen kann die gesellschaftliche (Nach-)Frage erschweren und hat weniger Mühe, Antworten zu geben.

Nichtsdestotrotz

Nach allem, was ich bisher gesagt habe, könnte man vielleicht eine Katastrophenvision über die Zukunft der Demokratie erwarten. Doch Nichts davon. Im Vergleich zu den Jahren zwischen dem ersten und zweiten Weltkrieg, die im berühmten Buch von Elie Halévy *L'ère des tyrannies* (1938) genannt wurden, ist in den letzten 40 Jahren der Bereich demokratischer Regimes fortwährend gewachsen: Das Buch von Juan Linz *The Breakdown of Democracy* (1978) bezieht sein Material vorwiegend aus den Jahren nach dem ersten Weltkrieg; das entgegengesetzte Werk von Julian Santamaria *Transizione alla democrazia nell'Europa del Sud e nell'America latina* (1981) bezieht sich auf die Ereignisse der Jahre nach dem zweiten Weltkrieg. Nach dem ersten Weltkrieg reichten in Italien wenige Jahre und in Deutschland wenig mehr als 10 Jahre dazu aus, den demokratischen Staat zu zerschlagen; nach dem zweiten Weltkrieg wurde die Demokratie in den Staaten, in denen sie wiederhergestellt wurde, nicht erneut zerschlagen, in anderen Ländern kam es vielmehr zur Zerschlagung autoritärer Regimes. Auch in einem Land wie Italien, in dem die Demokratie nicht oder nur schlecht regiert, läuft sie keine ernstliche Gefahr — wenngleich ich diese Worte mit ein wenig ängstlichem Zittern ausspreche.

Wohlgemerkt, ich spreche von inneren Gefahren, also von Gefahren, die vom rechten oder linken Extremismus kommen können. In Osteuropa, wo demokratische Regimes bei der Geburt erstickt wurden oder nicht entstehen können, war und bleibt die Gefahr eine äußere. Ich

habe mich in meiner Analyse nur mit den inneren Schwierigkeiten der Demokratie befaßt, nicht mit den äußeren, die von der Verortung der verschiedenen Länder im internationalen System abhängen. Nun gut, meine Schlußfolgerung lautet jedenfalls, daß die nicht eingehaltenen Versprechen und die unvorhergesehenen Hindernisse, die mein Thema waren, nicht derart sind, daß sie ein demokratisches Regime in ein autokratisches »transformiert« hätten. Der wesentliche Unterschied zwischen dem einen und dem anderen bleibt bestehen. Der minimale Gehalt des demokratischen Staates hat nichts an seiner Bedeutung eingebüßt: Garantie der grundlegenden Freiheitsrechte, Existenz mehrerer, miteinander im Wettbewerb stehender Parteien, periodische Wahlen mit allgemeinem Wahlrecht, kollektive Entscheidungen, die entweder (in konsoziativen Demokratien⁶ oder im neokorporatistischen System) im Einvernehmen der Beteiligten oder auf Basis von Mehrheitsentscheidungen getroffen werden — in jedem Fall als Ergebnis einer freien Diskussion zwischen den Beteiligten oder den Parteien einer Regierungskoalition. Es gibt gefestigte und weniger gefestigte Demokratien, verwundbare und weniger verwundbare, es gibt unterschiedliche Grade der Annäherung ans ideale Modell, aber auch die von ihrem Ideal am weitesten entfernte Demokratie kann keinesfalls mit einem autokratischen und noch weniger mit einem totalitären Regime verwechselt werden. Von den äußeren Gefahren habe ich deshalb nicht gesprochen, da das mir übertragene Thema die Zukunft der Demokratie war und nicht die Zukunft der Menschheit. Über diese nämlich — dies muß ich gestehen — würde ich keine Wette wagen. Um das Thema unseres Kongresses »Die Zukunft hat bereits begonnen« zu parodieren, so könnte sich jemand mit ein wenig schwarzem Humor ja vielleicht auch fragen »Und wenn die Zukunft bereits zu Ende wäre?« Doch mir scheint, daß ich dazu wenigstens eine Schlußbemerkung machen kann, wenn auch, wie ich gestehe, eine etwas riskante: Bisher ist zwischen demokratisch regierten Staaten noch kein Krieg ausgebrochen. Das bedeutet nicht, daß die demokratischen Staaten noch keine Kriege geführt hätten, sondern, daß sie *untereinander* noch keine Kriege geführt haben (vgl. Doyle 1983: 205-35, 323-53). Die Behauptung ist kühn, ich sagte es bereits — aber ich warte auf Widerlegung. Könnte es sein, daß Kant recht hatte, wenn er als »Erste(n) Definitivartikel« eines möglichen Vertrags »zum ewigen Frieden« verkündete: »Die bürgerliche Verfassung in jedem Staate soll republikanisch sein.« (Kant 1968: 349) Sicher, der Begriff der »Republik«, auf den sich Kant bezieht, fällt nicht mit dem heutigen der »Demokratie« zusammen, aber die Idee, daß die innere Verfassung der Staaten ein Hindernis für den zwischenstaatlichen Krieg darstellen könnte, war eine starke und fruchtbare Idee, die seit zweihundert Jahren bis heut viele pazifistische Projekte inspiriert hat, auch wenn diese in der Praxis tote Schriftstücke geblieben sind. Die Einwände gegen das von Kant aufgestellte Prinzip leiteten sich immer aus der Nichtbeachtung des Umstandes ab, daß dieses Prinzip als universelles Prinzip nur dann gilt, wenn *alle* Staaten und nicht nur einige oder wenige die für das Erreichen des ewigen Friedens erforderliche Regierungsform annehmen.

Ich schließe mit dem Versuch, die grundlegende Frage zu beantworten, die ich immer wieder vernommen habe, vor allem von jungen Menschen, die so leicht empfänglich sind sowohl für die Illusionen der Demokratie als auch für ihre Enttäuschungen: Wenn die Demokratie vorwiegend ein Ensemble von Regeln ist, wie kann sie dann auf »aktive Bürger« zählen wollen? Bedarf es nicht vielleicht auch Ideale, wenn man aktive Bürger haben will? Sicher braucht es Ideale. Doch wie kann man vergessen, welche großen Kämpfe um Ideale jene Regeln hervorgebracht haben? Wollen wir versuchen, sie aufzuzählen?

Zuallererst tritt uns aus Jahrhunderten blutiger Religionskriege das Ideal der Toleranz entgegen. Wenn es heute eine Bedrohung des Weltfriedens gibt, so kommt diese wieder einmal aus

dem Fanatismus, also vom blinden Glauben an die eigene Wahrheit und an die Gewalt als Mittel, ihr Geltung zu verschaffen. Beispiele kann ich mir ersparen — wir haben sie täglich vor Augen.

An zweiter Stelle kommt das Ideal der Gewaltfreiheit. Nie habe ich die Lehre Karl Poppers vergessen, daß der wesentliche Unterschied zwischen einer demokratischen und einer nicht-demokratischen Regierung darin besteht, daß nur in der ersteren die Bürger ihre Regierenden ohne Blutvergießen loswerden können (Popper 1966: 124). Die so oft verlachten formalen Rechte der Demokratie haben zum ersten Mal in der Geschichte Techniken zur Lösung sozialer Konflikte ohne den Rekurs auf die Gewalt eingeführt. Nur dort, wo diese Regeln eingehalten werden, ist der politische Gegner kein Feind mehr (der vernichtet werden muß), sondern der Opponent, der morgen schon meinen Platz einnehmen kann.

Drittens: das Ideal der schrittweisen Erneuerung der Gesellschaft über den freien Gedankenstreit und den Wandel der Mentalitäten und Lebensformen. Nur die Demokratie läßt lautlose Revolutionen entstehen und sich ausbreiten, wie in den letzten Jahrzehnten die Veränderung des Verhältnisses zwischen den Geschlechtern — die vielleicht größte Revolution unserer Zeit.

Schließlich das Ideal der Brüderlichkeit (die *fraternité* der französischen Revolution). Ein großer Teil der Menschengeschichte war eine Geschichte von Bruderkriegen. In seiner *Philosophie der Geschichte* (und so höre ich mit demselben Autor auf, mit dem ich auch begonnen habe) spricht Hegel von der Geschichte als von einem gewaltigen Schlachthof (Hegel 1917: 58). Können wir ihm unrecht geben? Die demokratische Methode wird in keinem Land der Welt überleben können, ohne zur sittlichen Gewohnheit (*costume*) zu werden. Kann sie aber zur Gewohnheit werden ohne die Anerkennung der Brüderlichkeit, die alle Menschen in einem gemeinsamen Schicksal vereint? Eine Anerkennung, die heute notwendiger ist denn je, da wir uns täglich dieses gemeinsamen Schicksals immer bewußter werden. Wir sollten mit dem schwachen Licht der Vernunft, das unseren Weg erleuchten möge, unser Handeln danach ausrichten.

(aus dem Italienischen von Otto Kallscheuer)

Anmerkungen

- 1 Im italienischen Text *società civile*. Leider ist die klassische Studie Bobbio's nicht nur zur Terminologie sondern auch zur Problemgeschichte der »civil society« in der Naturrechtslehre, bei Hegel, Marx und Gramsci immer noch unübersetzt: vgl. Bobbio 1976; auch ders. 1975; ders. 1983b und Bobbio/Bovero 1979. (A.d.Ü.)
- 2 Im italienischen Text *franchi tiratori*, ein Ausdruck, mit dem in der italienischen politischen Tagesprache die (zumeist christdemokratischen) Abgeordneten bezeichnet werden, die Gesetzesvorlagen der Regierungsmehrheit in Geheimabstimmungen scheitern lassen, etwa um bei schärferen Steuergesetzen die eigene mittelständische Klientel nicht zu gefährden: In diesem Falle scheren sie also aus der imperativen Parteidisziplin aus zugunsten eines *anderen* »gebundenen« Mandats, das des »klientelistischen Tauschs«, auf den Bobbio weiter unten im Text noch zurückkommt. (A.d.Ü.)
- 3 Ich beziehe mich vor allem auf die Diskussion, die sich auch in Italien mit wachsender Intensität über die Thesen von Ph.C. Schmitter entwickelt hat. Vgl. die Anthologie von Maraffi 1981 und auch Bordogna/Provasi 1984.
- 4 Bobbio's Unterscheidung zwischen Freiheitsrechten und politischen Rechten entspricht hier der Unterscheidung zwischen 'individuellen' oder 'persönlichen' Freiheitsrechten und 'politischen' Freiheitsrechten (bzw. im Status activus demokratischen Rechten) bei Franz Neumann, 1980: 59 f. (A.d.Ü.)
- 5 Italienisch *domanda* bedeutet sowohl Frage (wie: Antwort) als auch Nachfrage (wie: Angebot) (A.d.Ü.)
- 6 Mit dem Ausdruck der 'konsoziativen Demokratie' (A. Lijpart) werden politische Systeme bezeichnet, die eine starke ideologische oder subkulturelle Blockbildung der entgegengesetzten politischen Lager mit einer pragmatischen Zusammenarbeit der Parteispitzen in Regierungen (meist vom Typus großer Koalitionen) verbinden, weswegen es mit wechselnden Mehrheiten nicht unbedingt zum Auswechseln von Regierung und Opposition kommen muß. In der deutschen Politologie ist hierfür eher der Ausdruck 'Konkordanzdemokratie' (G. Lehbruch) geläufig. (A.d.Ü.)

Literatur

- J. Agnoli/P. Brückner 1968, *Die Transformation der Demokratie*, Frankfurt/M.
- N. Bobbio 1975, *Hegel und die Naturrechtslehre*, in: M. Riedel (Hrsg.) *Materialien zu Hegels Rechtsphilosophie*, Bd. 2, Frankfurt/M., S. 81-108.
- Ders. 1976, *Gramsci e la concezione della società civile*, Milano².
- Ders. 1976a, *Grundfreiheiten und gesellschaftliche Formierungen*, in: 'Demokratie und Recht', N. 1/1976, S. 31-53.
- Ders. 1977, *Saggi sulla scienza politica in Italia*, Bari³.
- Ders. 1980, *La democrazia e il potere invisibile*, in: 'rivista italiana di scienza politica', Bd. 10, S. 181-203.
- Ders. 1983, *Decisioni individuali e collettive*, in: M. Bovero (Hrsg.), *Ricerche politiche due (Identità, interessi e scelte collettive)*, Milano, S. 9-30.
- Ders. 1983a, *La regola di maggioranza e i suoi limiti*, in: V. Dini (Hrsg.), *Soggetti e potere. Un dibattito su società civile e crisi della politica*, Napoli.
- Ders. 1983b, *Società civile*, in: *Dizionario di Politica*, (hrsg. von N. Bobbio/N. Matteucci/G. Pasquino), Torino.
- Ders. 1984, *Die Mehrheitsregel: Grenzen und Aporien*, in: B. Guggenberger/C. Offe (Hrsg.), *An den Grenzen der Mehrheitsdemokratie. Politik und Soziologie der Mehrheitsregel*, Opladen, S. 108-131.
- Ders. 1984a, *Il futuro della democrazia*, Torino.
- N. Bobbio/M. Bovero 1979, *Società e stato nella filosofia politica moderna. Modello giusnaturalistico e modello Hegelo-Marxiano*, Milano.

- L. Bordogna/G. Provasi 1984, *Politica, economia e rappresentanza degli interessi*, Bologna.
- F. Burzio 1945, *Essenza e attualità del Liberalismo*, Torino.
- R. Dahrendorf 1977, *Il cittadino totale*, Torino.
- M.W. Doyle 1983, *Kant, Liberal Legacy and Foreign Affairs*, in: 'Philosophy and Public Affairs', Bd. 12.
- E. Halévy 1938, *L'ère des tyrannies. Études sur le socialisme et la guerre*, mit einem Vorwort von C. Bouglé, Paris.
- G.W.F. Hegel, *Vorlesungen über die Philosophie der Geschichte* (Ausgabe hrsg. von Lasson), Bd. I *Die Vernunft in der Geschichte*, Leipzig 1917, Suhrkamp-Ausgabe 1970 *Werke*, Bd. 12, Frankfurt/M.
- M. Joly 1968, *Dialogue aux enfers entre Machiavel et Montesquieu ou la politique de Machiavel au XIXe siècle par un contemporain* (1868), hier zit. nach der unter dem Titel *Macht contra Vernunft* erschienenen Taschenbuchausgabe München.
- I. Kant 1968, *Zum ewigen Frieden*, in: ders., *Werke* (= Akademie-Textausgabe), Bd. VIII, Berlin.
- J. Linz (Hrsg.) 1978, *The Breakdown of Democracy*, London.
- C.B. Macpherson 1962, *The Political Theory of Possessive Individualism*, Oxford (dt. Ausg. Frankfurt/M. 1974).
- C.B. Macpherson 1977, *The Life and Time of Liberal Democracy*, Oxford (dt. Ausg. Frankfurt/M. 1983).
- M. Maraffi (Hrsg.) 1981, *La società neocorporativa*, Bologna.
- J.S. Mill 1977, *Considerations on Representative Government*, in: ders., *Collected Papers of John Stuart Mill*, Vol. XIX, London.
- G. Mosca 1966, *La classe politica*, Bari (von N. Bobbio herausgegebene Auswahl der Werke von Mosca).
- F. Neumann 1980, *Die Herrschaft des Gesetzes*, Frankfurt/M.
- V. Pareto, 1920, *Transformazione della democrazia*, Milano, eine Sammlung von zwischen Mai und Juli 1920 in der 'Rivista di Milano' erschienenen Artikeln.
- B. Pasternak 1964, *Doktor Schiwago*, Frankfurt/M.
- Platon, *Republik*, 571 c,d.
- K.R. Popper 1966, *The Open Society and its Enemies*, Vol. I. *The Spell of Plato*, London⁵.
- J. Santamaria 1981, *Transizione alla democrazia nell'Europa del Sud e nell'America Latina*, Madrid.
- A. de Tocqueville 1969, *Discorso sulla rivoluzione sociale*, in: ders., *Scritti politici*, hrsg. von N. Matteucci, Bd. I, Torino.
- P. Violante 1981, *Lo spazio della rappresentanza*, Bd. I: *Francia 1788-1789*, Palermo.
- M. Weber 1973, *Wissenschaft als Beruf*, in: ders., *Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre*, Tübingen⁴.
- A. Wolfe 1977, *The Limits of Legitimacy. Political Contradictions of Contemporary Capitalism*, New York.