
Souveräne Entscheidungen

Vom Werden und Vergehen
der Demokratie

Philipp Lepenies

edition suhrkamp

SV

edition suhrkamp 2844

Wie gelang in England, den USA oder in Frankreich einst der Systemwechsel zur parlamentarischen Demokratie? Welche Gründe führten ihre Befürworter an? Und warum vollzog sich dieser Wandel in Deutschland erst relativ spät?

Um diese Fragen zu beantworten, befasst Philipp Lepenies sich mit Wegmarken der Demokratiegeschichte. Zu seinen Protagonisten zählen die englischen Levellers, der Amerikaner James Madison und der Franzose Abbé Sieyès, Georg Forster in Mainz, Friedrich Jucho in Frankfurt und Hugo Preuß in Weimar. Aus dem Wissen um das Werden der Demokratie lassen sich Erkenntnisse gewinnen, die helfen, sich gegen ihr drohendes Vergehen zu stemmen – in einer Zeit, in der sich der Souverän immer häufiger gegen das System entscheidet, das ihm die höchste politische Macht einräumt.

Philipp Lepenies, geboren 1971, ist Ökonom und Professor für Politikwissenschaft an der Freien Universität Berlin. Im Suhrkamp Verlag ist von ihm zuletzt erschienen: *Verbot und Verzicht. Politik aus dem Geiste des Unterlassens* (es 2787).

Philipp Lepenies

Souveräne Entscheidungen

Vom Werden und Vergehen der Demokratie

Suhrkamp Verlag

Erste Auflage 2025
edition suhrkamp 2844
Originalausgabe

© Suhrkamp Verlag AG, Berlin, 2025

Alle Rechte vorbehalten. Wir behalten uns auch eine Nutzung des Werks
für Text und Data Mining im Sinne von § 44b UrhG vor.

Umschlaggestaltung nach einem Konzept von Willy Fleckhaus:

Rolf Staudt

Satz: Satz-Offizin Hümmer GmbH, Waldbüttelbrunn

Druck: C. H. Beck, Nördlingen

Printed in Germany

ISBN 978-3-518-12844-2

Suhrkamp Verlag AG
Torstraße 44, 10119 Berlin
info@suhrkamp.de
www.suhrkamp.de

Inhalt

Einleitung: Wer entscheidet? 9

Demokratiegeschichten I (Länder)

England

Planlose Republikaner mit Hang zum Diskutieren . . . 27
Ein Parlament für fast alle – König, Kirche, Puritaner – London und die Levellers – Reden, anstatt zu kämpfen – die Putney-Debates – Regizid und Rubens

Amerika

Einen neuen Staat erfinden – die Vereinigten Staaten . 57
Der Tempel an der Verfassungsallee – Regeln des Regierens – Verfassungsverchwörung bei Schwarzbier – Bloß keine Demokratie! – Die Verfassungserklärer von New York – Glück durch Tugend – Anderen die Verfassung nahebringen

Frankreich

Sieyès, der erhabene Schöpfer und Ausrotter der Demokratie 87
Was ist der Dritte Stand? Alles. – Die Entdeckung der Mehrheit – Ein neuer Mohammed auf den letzten Drücker – Die Demokratie in der Tennishalle – Legitimierung durch das Volk – Verfassungsrealitäten – Konvent, Republik und neue Verfassungen – Soziale Kunst kontra

*Soziale Mathematik – Verfassung der Thermidorianer –
Angst statt Demokratie und Berliner Tage*

Demokratiegeschichten II (Städte)

Mainz

Général Moustache bringt den Mainzern die Republik 131
*Der Befreier aus Metz – Demokratie lehren – Zwang und
Eid – Das stupide Volk – Nationalkonvent und Freistaat –
Was bleibt, ist eine bol*

Frankfurt

Frustrierte Bürger und Handwerker in Not 148
*Ausbreitung von West nach Ost – Eine Woche Vorparla-
ment – Gewählte Studierende – Parlament gegen Krawall-
souveränität – Was in der Verfassung stehen soll – Angst
vor Anarchie – Endlich Grundrechte – Vom König, der
nicht Kaiser werden wollte – Auf dem Müllhaufen des
Jungfernsees*

Weimar

Nicht länger Obrigkeitsstaat 182
*Vom Vertrauen des Volkes getragen – Der akademisch aus-
gebremste Witzbold – Der Staat als Genossenschaft – Das
Ende der Souveränität und die constituante im Kleinen –
Neue Verfassung zur Leistungssteigerung – Schlappeit
und Servilität – Staatssekretär und Verfassungsentwurf –
Die normative Kraft des Faktischen – Und das Grund-
gesetz?*

Schluss

Tugend, Taten, Totemismus	216
<i>Wehrhafte Demokratie – Illusionen, Fiktionen, Reduktionen – Die Tugend der Tat – Wissen und Erziehung – Die Tugend des genossenschaftlichen Assoziierens – Der Souverän hat das letzte Wort</i>	
<i>Anmerkungen</i>	247
<i>Bildnachweise</i>	264

Einleitung Wer entscheidet?

Vielleicht zögert der Mann noch. In Ganzkörperansicht, mit offenem Hemd und Schürze wendet er sich dem Betrachter zu. Sicher kein Adliger. Kein hoher Militär. Kein Mitglied des Klerus. Er ist ein Mann des Volkes, der arbeitenden Bevölkerung. In der rechten Hand hält er einen zusammenge-rollten Zettel. Regungslos verharrt die Hand mit der Papierrolle über einer auf einem Podest stehenden, hüfthohen Urne. Auf ihr erkennt man die Worte »Suffrage universel«: allgemeines Wahlrecht. Der Mann steht mit dem Rücken vor einer Wand, an der Plakate angebracht sind. Sie rufen zur Wahl auf oder preisen bestimmte politische Kandidaten an. Der linke Arm des Mannes streckt sich nach hinten in Richtung eines an der Wand lehrenden Bajonetts. Seine Hand berührt die Waffe nicht. Aber fast. Es fehlt nicht viel, und er könnte sie ergreifen. Ist er kurz davor? So wie die andere Hand kurz davor sein könnte, den Wahlzettel in die Urne zu werfen, aber innehält. Im abgebildeten Moment wird nicht oder noch nicht gewählt. Es wird auch nicht, noch nicht oder sogar *nicht mehr* zur Waffe gegriffen. Der Blick des Mannes geht weder in Richtung Urne noch in Richtung Bajonett. Auch den Betrachter blickt er nicht an. Er schaut gedankenversunken zur Seite. Er ist dabei, eine Entscheidung zu treffen. Eine fundamentale. Die Entscheidung für oder gegen die Demokratie.

Die in Richtung des Gewehrs ausgestreckte Hand wirkt allerdings so, als würde der Mann sich der Existenz der Waffe

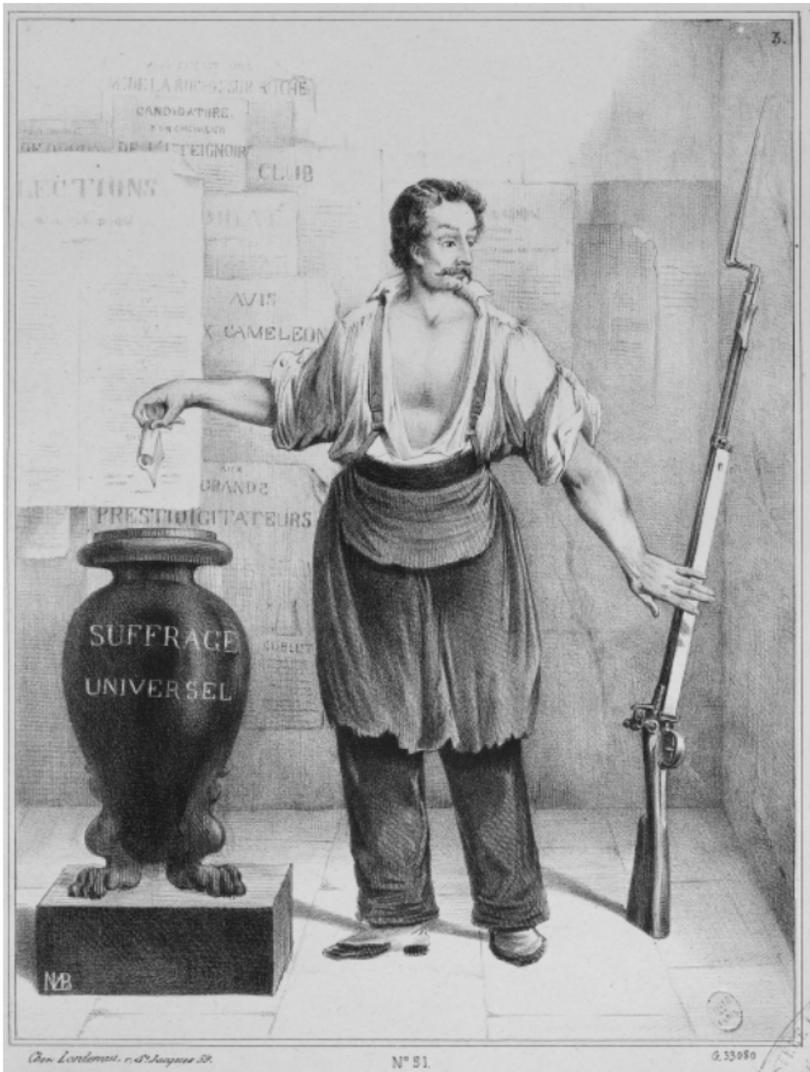


Abbildung 1: Französische Lithografie aus dem Jahr 1848, ohne Titel, bekannt als »Suffrage universel« oder »Wahl oder Waffe«.

lediglich rückversichern wollen. Damit ist seine Entscheidung *für* die Demokratie eigentlich schon gefallen. Das wird auch dadurch unterstrichen, dass die Urne *vor* dem Mann, das Bajonett aber *hinter* ihm steht. Er wendet sich der Urne zu und von der Waffe ab. Er hat sie buchstäblich hinter sich gelassen. Der französische Historiker Maurice Agulhon verwendet die Abbildung in seinem Buch über die *quarante-huitards*, die französischen Revolutionäre des Jahres 1848. Agulhon war sich sicher, dass der Mann die Demokratie bereits gewählt hatte: »Das Recht substituiert die Gewalt«, schreibt er. Und: »Der Arbeiter lässt das Gewehr zu Gunsten der Wahl liegen.«¹

Das Bild drückt einen einzigartigen Moment aus – nicht nur für Frankreich. Es ist der Moment der Zeitenwende, des Systemwechsels. Die Geburtsstunde der Demokratie als realer Praxis – nicht als intellektuelle oder politphilosophische Idee. Die Zeit, in der einige unhinterfragt über andere politisch bestimmen konnten, ist vorbei. Stattdessen bricht die Ära der demokratischen Mitbestimmung an, in der *jeder* Bürger (aber noch lange nicht jede Bürgerin), egal ob reich oder arm, ob gebildet oder ungebildet, eine gleichberechtigte Stimme hat, sie abgeben kann und damit Teil der Politik, ja sogar Grundlage aller Politik wird. Es ist auch der Moment einer bewussten Akzeptanz dieses Systems. Vielleicht der historisch wichtigste Moment der westlichen Gesellschaften überhaupt. Der Moment des Triumphes des eigentlichen Souveräns. Volkssouveränität wird Wirklichkeit. Was wir sehen, ist nicht ein schlichter Arbeiter bei der Stimmabgabe, sondern ein Vertreter der höchsten politischen Gewalt. Über den Bürgern gibt es keine andere Macht. Sie sind sich dessen bewusst. Es ist ein Moment des Triumphes, aber auch immer noch der Skepsis. Der Mann auf dem Bild kann sein Glück,

sein neu gewonnenes Recht, noch gar nicht fassen. Lässt die linke Hand deswegen nur widerwillig von der Waffe ab?

Eine Wahl zu haben ist das Kernelement der Demokratie. Die Wortbedeutung als »Herrschaft des Volkes« kennzeichnet in ihrer einfachsten, aber wichtigsten Definition, dass sich Bürger ihre Regierungen und Vertreter *wählen* und diese regelmäßig durch Wahlen bestätigen oder – das entscheidende Merkmal – auch *abwählen* können.² Damit verbunden sind fundamentale Rechte. Nicht nur das Recht, zu wählen und gewählt zu werden, sondern auch das Gleichheitsprinzip, eine freie Presse, freie Meinungsäußerung, Versammlungsfreiheit etc. Demokratie beruht auf einem Prinzip der freien Wirtschaft: dem Wettbewerb – um Stimmen und Ideen, verbunden mit dem Risiko, aus dem politischen Markt gedrängt zu werden, sofern man den Bürgern kein befriedigendes Angebot macht oder die Qualität des politischen Produktes missfällt.

Demokratie heißt repräsentative Demokratie. Vertreter werden gewählt, um im Namen des Volkes in Parlamenten Politik zu machen. Kein entwickeltes, diversifiziertes und flächenmäßig über die Grenzen einer Kleinstadt reichendes Gemeinwesen kann sich effizient und bei jeder anstehenden politischen Entscheidung in Form einer *direkten* Demokratie organisieren, bei der Regierte und Regierende miteinander identisch sind und alle Entscheidungen von allen gemeinsam getroffen werden. Die parlamentarische Demokratie spiegelt ein weiteres, ebenso fundamentales Wirtschaftsprinzip wider: eine hoch ausdifferenzierte gesellschaftliche Arbeitsteilung. Man muss schlicht anderen überlassen, zu regieren.

Wenn Agulhon schreibt, das Recht löse die Gewalt ab, meint er, dass zuvor Spielregeln des demokratischen Mitein-

anders in Form einer Verfassung festgelegt und akzeptiert wurden. Eine Verfassung, die von den Bürgern selbst, das heißt von ihren eingesetzten Vertretern, geschaffen wurde. Eine Verfassung, die Demokratie begründet, vom Volk abgesehnet und damit legitimiert wurde, wie es die Idee der Volkssouveränität vorsieht. Das Volk ist als höchste Gewalt auch der *puissance constituant*, die konstitutionelle Gewalt, die allein das Recht hat festzulegen, wie das politische System aussehen soll, unter dem es leben will. Demokratie ist regelgebunden. Wenn die Bürger das Instrument der Wahl akzeptieren, akzeptieren sie die Verfassung.

Es ist kein Zufall, dass auf dem Bild nicht eine Menschenmenge oder eine Menschenmasse zu sehen ist. Mit der demokratischen Zeitenwende beginnt das Zeitalter des politischen Individuums. Die Stimmabgabe ist die Aktion eines Einzelnen. Die individuellen Grund- und Freiheitsrechte, die in den Verfassungen festgelegt und garantiert werden, richten sich an Einzelne, sie schützen den Einzelnen und erlauben ihm, Dinge zu tun und Dinge zu sagen, ohne dafür belangt zu werden. Sie erlauben ihm auch, Entscheidungen über sein Leben selbst zu fällen. Das Individuum bildet die »Grundeinheit der Rechtsordnung«.³

Für den Staatsrechtler Carl Schmitt musste eine solche Rechtsordnung eine einzige Frage unmissverständlich klären: »*Quis iudicabit?*« Wer entscheidet? Beziehungsweise grammatikalisch korrekt: Wer *wird* entscheiden?⁴ Also, wer erlässt die Regeln und Gesetze? Artikel 20, Absatz 2 des Grundgesetzes macht zumindest für die Bundesrepublik deutlich, dass alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht. Das Volk entscheidet darüber, wer in seinem Namen entscheiden darf. Ohne Legitimierung durch das Volk ist niemand entscheidungsbefugt. In der wohl kürzesten, aber auch wichtigsten

politischen Rede der Demokratiegeschichte, der Gettysburg Address, die der amerikanische Präsident Abraham Lincoln 1863 noch mitten im Bürgerkrieg hielt, wird diese Bindung aller Entscheidungen an das Volk unterstrichen. Demokratie ist »government of the people, by the people, for the people«. ⁵

In bestehenden Demokratien entscheidet sich der Souverän aber immer zahlreicher *gegen* das System, das ihm die höchste politische Gewalt zusichert. Die parlamentarische Demokratie erodiert. Die Zufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger mit der Demokratie sinkt rapide. In einer repräsentativen Umfrage aus dem Jahr 2023 gaben mehr als die Hälfte der befragten Deutschen an, »weniger großes« oder »geringes« Vertrauen in die Demokratie zu haben. ⁶ Ebenso viele sind wenig oder überhaupt nicht zufrieden damit, »wie die Demokratie in Deutschland funktioniert«, und stimmen zu, dass sich der Zustand der Demokratie in Deutschland »deutlich« oder »eher verschlechtert« hat. ⁷ In das Parlament, den Bundestag, setzten nur 20 Prozent »großes« bis »sehr großes« Vertrauen. Dabei ist diese Unzufriedenheit nicht für bestimmte Schichten charakteristisch. Vielmehr lässt sich eine »inzwischen bis in die bürgerliche Mitte der Gesellschaft vorgedrungene Demokratieverachtung« ausmachen. ⁸ Und das gilt nicht nur für Deutschland, sondern für einen Großteil der westlichen Welt.

Der Chef der Freien Wähler, dessen persönliche Meinung irrelevant wäre, würde er nicht gleichzeitig als stellvertretender bayerischer Ministerpräsident Regierungsverantwortung tragen, wodurch seine Worte noch bizarrer erscheinen, behauptete in einer Fernsehsendung, die Demokratie existiere in Deutschland nur noch »formell«. ⁹ Es sei von der Regierung »undemokratisch, wenn sie gegen die Mehrheit der

Bevölkerung Politik macht«. ¹⁰ Einige Zeit vorher hatte sich dieser Mann als »wackerster Kämpfer für die Demokratie« bezeichnet und im Landtagswahlkampf bei einer Veranstaltung in Erding sogar gefordert, die »schweigende Mehrheit« müsse sich die »Demokratie zurückholen«. Damit bedient er die typische Argumentation fast aller Populisten: In heutigen Demokratien würde eine kleine Macht- und Bildungselite Politik für ihre eigenen Belange betreiben und den Willen der eigentlichen Mehrheit (und damit die Volkssouveränität) nicht respektieren. ¹¹

Das politische Individuum unserer Tage hat ein ausgeprägtes, aber mitunter diffuses Bewusstsein dafür, dass die staatliche Gewalt und die Entscheidungsmacht in seinen Händen liegen. Das Wort »zurückholen«, das übrigens auch beim Sturm auf das Berliner Reichstagsgebäude im Jahr 2020 (unter Schwenken der kaiserlichen Reichskriegsflagge) und auf das Kapitol in Washington ein halbes Jahr später (unter Schwenken der Insignien der Amerikanischen Revolution) von den Stürmern eifrig zum Aufpeitschen bemüht wurde, zeugt nicht nur vom Glauben, die Politik habe sich von ihrem eigentlichen Zweck, den Bürgern zu dienen, entfernt und die Dinge müssten wieder zurechtgerückt werden. Vor allem steckt dahinter eine Vorstellung, nicht mehr warten zu wollen, sondern handeln zu müssen, die Dinge selbst in die Hand zu nehmen und auch nehmen zu dürfen. Es zeigt ein immer größer werdendes Unvermögen, akzeptieren zu können, dass man in der Demokratie mit der vorherrschenden Politik nicht immer einverstanden sein muss. Oder es zeigt den Glauben, dass Politiker immer tun müssten, was dem einzelnen Bürger gerade passt, und gefälligst zu unterlassen hätten, was ihm nicht passt.

Gewaltausbrüche und destruktives Protestverhalten, das

sich ganz bewusst außerhalb dessen abspielt, was als normale Form der legitimen Unmutsbekundung akzeptabel ist, sind Teil eines internationalen Phänomens der Brutalisierung des gesellschaftlichen Umgangs in Demokratien. Die »Verrohung der politischen Sitten«¹² wird in Frankreich als Prozess der *décivilisation* beschrieben.¹³ Darunter versteht man nicht nur die grundsätzlich abnehmende Frustrationstoleranz und mangelnde Affektkontrolle von Menschen, sondern vor allem die Angriffe, verbal und physisch, auf jeden, der vermeintlich ein Vertreter des »Staates« ist – nicht nur Politiker, sondern Verwaltungsangestellte, aber besonders Ordnungshüter, Feuerwehrleute und andere Rettungskräfte, Ärzte und Krankenhausmitarbeiter oder Lehrer.

Ein ehemaliger Präsident des Bundesverfassungsgerichts sagte in diesem Zusammenhang: »Wir erleben schon seit langem eine schleichende Erosion der Demokratie und des Rechtsstaats. [...] Viele Menschen stehen dem Staat gleichgültig gegenüber, sie empfinden den Staat zunehmend nicht als die eigene Sache, nicht selten sogar als ihren Feind. [...] Eine solche Haltung kann sich dann bis hin zu einer feindlichen Gesinnung gegenüber den demokratisch legitimierten Autoritäten steigern.«¹⁴ Allerdings einer Gesinnung, die zu konkreten bedrohlichen Handlungen führt und damit das erschüttert, was durch das Konstrukt »Staat« seit den Überlegungen von Thomas Hobbes im 17. Jahrhundert eigentlich hauptsächlich gewährleistet werden muss: die Sicherheit von Leib und Leben.

Für den Politikwissenschaftler Adam Przeworski ist die Entscheidung gegen die Demokratie, die viele anscheinend getroffen haben, ein Zeichen ihrer elementaren Bedrohung. Er schreibt: »Die Demokratie steckt in einer Krise, wenn Fäuste, Steine oder Kugeln an die Stelle von Wahlzetteln tre-

ten.«¹⁵ Wenn also die Entscheidung genau anders getroffen wird, als es der Bürger auf der Darstellung aus der Mitte des 19. Jahrhunderts tut. Die Krisenhaftigkeit der heutigen Demokratie ist in den letzten Jahren immer detaillierter beschrieben worden. Von der *Postdemokratie*, einer *Demokratischen Regression*, einer *(Ent-)Demokratisierung der Demokratie*, der *Gegen-Demokratie*, der *Anti-Politik* bis hin zur angeblichen *Demokratiedämmerung* oder dem *Ende der Demokratie* ist die Rede, um nur einige Schlagwörter der politikwissenschaftlichen Literatur zu nennen. Gemeinsam ist diesen Erklärungsansätzen in den meisten Fällen, dass sie das Bild eines Verfalls zeichnen, der Erosion, der schleichen den Zerstörung der Demokratie von innen. Auch die viel beachtete Studie *Wie Demokratien sterben* der Politikwissenschaftler Steven Levitsky und Daniel Ziblatt leitet aus Beispielen der jüngsten Vergangenheit Warnsignale für das Erstarken autoritärer Politik ab, das eine Zerstörung der Demokratie bewirken kann.

Die Debatte über die Krise und die Unzulänglichkeit der Demokratie ist so alt wie die Demokratie selbst. Die breiten Erfolge populistischer Parteien in den Ländern des Westens stellen aber zweifelsfrei eine historisch neue systemische Bedrohung dar. Demokratien laufen immer stärker Gefahr, sich selbst von innen heraus zu zerstören. Mit dem Begriff der souveränen Entscheidungen soll deswegen zum einen umschrieben werden, dass die Bürger, also die Wähler, bewusst Wahlentscheidungen treffen, die zum Aushöhlen, zur Schwächung oder gar zum Vergehen der Demokratie führen können.

Die Idee der Demokratie ist kurios. Wir sprechen von »der Demokratie«, als verstünde man darunter eine kontextfreie und eindeutige Struktur, ein Drehbuch, das alle nutzen und

nach dem alle mitspielen können. In einer Demokratie sollte jeder leben – in einem System mit Wahlen, Machtwechsel und Grundrechten, die eine freie Entfaltung des Einzelnen ermöglichen. Wer wollte dem mit welchem rationalen Argument widersprechen?

Keine Gemeinschaft ist allerdings von sich aus und automatisch demokratisch. Bei der Etablierung der Demokratie handelt es sich um eine Übernahme von Praktiken, Idealen und Ideen, die zwar normativ wünschenswert sein mögen, die aber fast immer zunächst »von außen« kommen beziehungsweise dort eingeführt werden, wo sie bislang nicht existierten. Das war überall so und wird überall dort so sein, wo man noch nicht demokratisch leben darf. Die angenommene Universalität ist eine Besonderheit der Demokratie. Besonders ist daran auch, dass die meisten vernünftigen Menschen kein Problem mit der Vorstellung haben, dass Demokratie überall funktionieren könnte. Bei jeder anderen oktroyierten oder vermeintlich universellen Idee würde man heutzutage erbitterten Widerstand und Widerspruch erwarten.

Demokratie ist aber nicht nur ein abstrakter, universeller Spielplan. Sie ist eine Mischung aus theoretischen Ideen der europäischen Aufklärung und den praktischen Erfahrungen einer sehr kleinen Gruppe von drei Ländern, den Pionieren der modernen parlamentarischen Demokratie: England, den Vereinigten Staaten und Frankreich. Jeder Staat, der sich demokratisiert oder sich demokratisiert hat, orientiert sich einerseits an den universellen, idealen institutionellen Parametern der Demokratie und andererseits, bewusst oder unbewusst, an den Erfahrungen dieser drei Vorreiter.

Ich möchte nicht weiter aufzeigen, wie bedroht die Demokratie ist oder wie und warum sie sterben könnte. Mich inte-

ressiert ein Aspekt, der in dieser Debatte kaum beachtet wird. Mich interessiert, wie Demokratien *entstanden* sind. Mich interessiert das *Werden* der Demokratie, und zwar deswegen, weil ich glaube, dass im Wissen um das *Werden* auch Erkenntnisse gewonnen werden, die helfen, sich gegen das *Vergehen* der Demokratie zu stemmen. Im Abwehrkampf der bedrohten Demokratie kann man gar nicht genug Waffen zur Verteidigung bemühen. Man braucht ein möglichst großes Arsenal. Elemente daraus können aus dem Wissen um die Entstehung der Demokratie gewonnen werden. Aus den entscheidenden Momenten, in denen einzelne Geburtshelfer der modernen Demokratie versuchen konnten, ihre Ideen Wirklichkeit werden zu lassen. In Abwandlung Carl Schmitts frage ich: »Quis iudicabat?« Wer hat eigentlich wie, wann und warum entschieden, dass es zu dem elementaren Systemwechsel hin zur Demokratie kommen soll? Die zweite und für dieses Buch damit entscheidende Bedeutung des Begriffs souveräne Entscheidungen ist daher die des historischen Moments der Entscheidung für Demokratie und ihre Regeln.

Zur Klärung. Mit »Demokratie« ist neuzeitliche Demokratie gemeint. Im weitesten Sinne. Sie bestimmt sich durch die Elemente, die auf den vorhergehenden Seiten bereits und praktisch als kleinster gemeinsamer Nenner meines Demokratieverständnisses genannt wurden. Dazu zählen die Idee der Volkssouveränität, der volkssouverän erarbeiteten und abgesegneten Verfassung, der Vorstellung von Grundrechten sowie von Parlamenten, in denen gewählte Vertreter sitzen und entscheiden dürfen. Dieses breite Demokratieverständnis erlaubt, das eigentlich Revolutionäre des demokratischen Systemwechsels deutlich zu machen. Es erlaubt auch, unterschiedliche zeitliche, lokale und institutionelle Ausprägungen